

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 48/2009.

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

**MINISTRO PONENTE: SERGIO A. VALLS HERNÁNDEZ.
SECRETARIA: LAURA GARCÍA VELASCO.**

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al catorce de abril de dos mil once.

Vo.Bo.

**VISTOS; Y
RESULTANDO:**

Cotejó:

PRIMERO.- Por escrito presentado el veintinueve de junio de dos mil nueve, en el domicilio particular del funcionario autorizado para recibir promociones fuera del horario de labores de este Alto Tribunal, José Luis Soberanes Fernández, en su carácter de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovió acción de inconstitucionalidad solicitando la invalidez de las normas que más adelante se señalan, emitidas y promulgadas por las autoridades que a continuación se precisan:

II. Los órganos legislativo y ejecutivo que hubieran emitido y promulgado las normas generales impugnadas: --- A) Órgano Legislativo: H. Congreso de la Unión, a través de las Cámaras de Diputados y

Senadores. --- B) Órgano Ejecutivo: Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. --- III. La norma general cuya invalidez se reclame y el medio oficial en que se hubiere publicado: --- • Artículos 7, fracción I, 8, fracción VII, 10, fracción XII, 17, inciso a), fracción I y 22, fracción I, inciso a) de la Ley de Policía Federal creada mediante decreto que “EXPIDE LA LEY DE POLICÍA FEDERAL. (...)”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día lunes 1º de junio de dos mil nueve (anexo 2). --- • Artículo 87, fracción I, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación creado mediante decreto que “EXPIDE LA LEY DE FISCALIZACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS DE LA FEDERACIÓN. (...)”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día viernes 29 de mayo de dos mil nueve (Anexo 3). --- • Artículo 18, fracción I, artículo 23, inciso a), artículo 34, fracción I, inciso a), artículo 35, fracción I, inciso a); y artículo 36, fracción I, inciso a) de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República creados mediante decreto que “EXPIDE LA LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA; (...)”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día viernes 29 de mayo de dos mil nueve (Anexo 4).

SEGUNDO.- Los conceptos de invalidez que hace valer el promovente son, en síntesis, los siguientes:

a) Primer concepto de invalidez. Los artículos 7 fracción I y 17, inciso a), fracción I de la Ley de la Policía Federal; 18, fracción I, 23, inciso a) 34, fracción I; inciso a), y 36, fracción I, inciso a), de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, violan lo dispuesto en el párrafo tercero del artículo 1º y 35, fracción II, de la Constitución Federal, al regular una distinción discriminatoria, motivada por el origen nacional respecto de los mexicanos por naturalización.

Los artículos indicados, establecen que para poder ejercer los cargos que en ellos se regulan, es requisito ser ciudadano mexicano por nacimiento, lo que representa una distinción discriminatoria respecto de aquellos connacionales por naturalización.

Al respecto, el artículo 30 constitucional, establece las formas en las que se adquiere la nacionalidad mexicana, siendo mexicanos por nacimiento, los nacidos en el territorio de la República, sea cual fuera la nacionalidad de sus padres; los nacidos en el extranjero, hijos de padres mexicanos nacidos en el territorio nacional, de padre mexicano nacido en territorio nacional, o de madre mexicana nacida en el territorio nacional; los nacidos en el extranjero, hijos de padres mexicanos por naturalización o de madre mexicana por naturalización; y, los nacidos a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes; y, mexicanos por naturalización los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relaciones Exteriores, carta de naturalización y la mujer o el varón extranjeros que contraigan matrimonio con mexicanos que tengan

o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional y cumplan con los demás requisitos que al efecto señale la ley.

La naturalización es el proceso por el cual una persona de cierto Estado adquiere la nacionalidad de un segundo Estado, con el cual ha adquirido vínculos producto de la estadía mantenida de manera legal en dicho país, de tal manera, los extranjeros que desean adquirir la nacionalidad mexicana, deben acreditar que han residido en el territorio nacional cuando menos durante los últimos cinco años inmediatos anteriores a la fecha de la solicitud, salvo algunas excepciones que marca la Ley de Nacionalidad en su artículo 20.

Al efecto, las personas que obtengan la nacionalidad mexicana mediante naturalización protestarán la adhesión, obediencia y sumisión a las leyes y autoridades mexicanas y se abstendrán de cometer cualquier conducta que implique sumisión a un Estado extranjero, así como las renunciaciones y protestas a las que se refiere el artículo 17 de la Ley de Nacionalidad y serán ciudadanos conforme a lo dispuesto en el artículo 34 de la Constitución Federal.

Los artículos impugnados en este primer concepto de invalidez, regulan como requisito para el acceso a los empleos públicos en ellos especificados, ser mexicano por nacimiento, por lo que los connacionales por naturalización no tienen derecho a su ocupación, por lo que el acceso a dichos empleos les está vedado de manera absoluta.

En ese sentido, debe tenerse presente, que si bien la Constitución Federal en su artículo 32 señala que el legislador puede determinar los cargos y funciones en las que se podrá requerir ser mexicano por nacimiento, el artículo 1° del ordenamiento en cita, dispone que está prohibido realizar distinciones con base en el origen nacional.

Con base en lo anterior y atendiendo a la temporalidad en la que fueron expedidos los preceptos constitucionales de referencia, el artículo 32 constitucional debe considerarse derogado al provenir de la Constitución Federal original de mil novecientos diecisiete y de una reforma de mil novecientos noventa y siete, que es una fecha anterior a la expedición y reforma del tercer párrafo del artículo 1° constitucional, que fue adicionado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el cuatro de diciembre de dos mil seis, por lo que al existir una contradicción entre el párrafo segundo del artículo 32 y el párrafo tercero del artículo 1° constitucionales, se debe atender a un criterio de solución de antinomias para saber cuál es la norma aplicable en el caso; en ese sentido, procede la utilización del principio de la ley posterior, según el cual, prevalece el precepto más reciente, esto, ante la imposibilidad de aplicar el principio de la ley superior, pues ambos preceptos son de máximo rango por estar comprendidos dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, además de que tampoco puede aplicarse el de especialidad, puesto que ambos preceptos tratan con idéntico detalle el mismo tema.

En atención a tal circunstancia, todas las normas secundarias que exijan como requisito para ocupar un cargo público la calidad de mexicano por nacimiento se oponen al artículo 1º y por esa razón deben ser declaradas inconstitucionales.

En cuanto a la distinción que se realiza, el que el legislador se encuentre facultado para realizar diferencias entre mexicanos y extranjeros, no le da potestad para realizar distinciones entre mexicanos por nacimiento y mexicanos por naturalización, pues en el primero de los casos la nacionalidad sirve de base para salvaguardar la soberanía nacional, cuando con el ejercicio de ciertas profesiones, ésta pueda ponerse en peligro, en cambio, en el segundo caso, la base de la distinción, es el origen nacional, *tertium* prohibido por el artículo 1º constitucional en su párrafo tercero.

Aun cuando se llegara a considerar que el artículo 32 no puede ser derogado por el 1º, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la facultad de reglamentación por parte del legislador secundario, debe atender siempre al mandato de no discriminación estipulado en el artículo 1º de la Norma Suprema, por lo que debe analizarse si, en el caso en concreto, se encuentra justificada la distinción realizada por el legislador, o si bien, carece de un fin constitucional legítimo, no es idónea para lograr dicho fin, o carece de proporcionalidad.

En el caso, la distinción realizada en los artículos impugnados no persigue un fin constitucional legítimo, pues la

exclusión de los ciudadanos mexicanos por naturalización del acceso a los cargos públicos de Policía Federal, comisionado general de la policía, oficial ministerial, Agente del Ministerio Público, entre otros, no encuentra justificación constitucional, pues al poseer la calidad de ciudadanos mexicanos, es evidente que tienen derecho a recibir el mismo trato que los ciudadanos nacionales por nacimiento.

El argumento de que con dicho requisito se protege la soberanía nacional, de forma alguna constituye un fin constitucional válido, ya que el acceso a los cargos indicados en los preceptos impugnados, no implica la intervención en asuntos que pongan en peligro la supervivencia del país por una eventual influencia de potencias extranjeras, toda vez que los referidos cargos, únicamente versan sobre gestiones administrativas, técnicas y profesionales relativas al cuerpo de seguridad pública.

La norma impugnada no resistiría un juicio de proporcionalidad o razonabilidad, porque la restricción de la participación de los naturalizados mexicanos en la selección del personal regulado en los artículos que se impugnan, no obedece a ninguna razón válida u objetiva.

Como se observa, se actualiza una violación al derecho constitucional que tienen los ciudadanos mexicanos, de acceder a los empleos públicos, consagrado en la fracción II del artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; al respecto, la Suprema Corte de Justicia, al resolver la controversia

constitucional 38/2003, realizó un análisis del dispositivo constitucional en comento, en la que se determinó que:

- La Constitución Federal, regula las consecuencias jurídicas que derivan del estatus de ciudadano, que se presentan como derechos y deberes que adquieren quienes detentan la nacionalidad mexicana cuando han cumplido dieciocho años y tiene un modo honesto de vivir.
- La fracción II del artículo 35 de la Constitución Federal, regula dos situaciones distintas que son: el derecho a ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley; y el derecho de ser nombrado para cualquier empleo o comisión públicos, distintos a los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley.
- El último de ellos es un derecho de participación que si bien es ajeno a la materia electoral, también resulta concomitante al sistema democrático, en tanto que ordena que los mexicanos que tengan el carácter de ciudadanos de la República puedan acceder a la función pública en una condición de igualdad, siempre y cuando cubran las calidades que exijan las leyes.
- Que la Constitución Federal garantiza el derecho de los ciudadanos a acceder a la función pública; asimismo este derecho se sujeta a las calidades establecidas en la ley, mismas que deben ser razonables y no discriminatorias, en

tanto que tienen sustento en un precepto que establece una condición de igualdad para los ciudadanos, además que el mismo debe interrelacionarse con los preceptos constitucionales que regulan la función pública.

- Que el sufragio pasivo, también consiste en que la autoridad garantice, incluso frente al legislador, que todos los ciudadanos, a la luz de sus méritos y capacidades sean quienes accedan a la función pública y no sólo una parte de ellos.

Ignacio Galindo Garfias, en su obra “Derechos del Pueblo Mexicano”, comentó, respecto de la fracción II del artículo 35 de la Constitución Federal, *“que para el desempeño de un cargo público, para ser elegible, para desempeñar cualquier otro cargo o empleo, el ciudadano debe de tener las cualidades (capacidad y aptitudes para desempeñarlo) que exijan las leyes aplicables.”*

Por su parte, el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, define calidad, como *“el estado de una persona, su naturaleza, su edad y demás circunstancias y condiciones que se requieran para un cargo o dignidad”*, por lo que el concepto de calidades o perfil de una persona, se refiere a la capacidad, aptitudes, preparación profesional, edad y demás circunstancias, que pongan en relieve el perfil idóneo para desempeñar con eficiencia y eficacia el empleo o comisión que se le asigne.

Así pues, se concluyen las siguientes dos cuestiones:

- Cualquier ciudadano mexicano puede acceder a la función pública en condiciones de igualdad, siempre y cuando cubra las calidades que exijan las leyes.
- Las calidades exigidas por el legislador no deben ser irrazonables o discriminatorias y deben estar referidas a méritos y capacidades para el desempeño público específico.

Por lo anterior, el ser mexicano por nacimiento no puede estimarse como una “calidad”, ya que no se refiere a aptitudes, habilidades o idoneidades, por el contrario, alude a factores extrínsecos que nada tienen que ver con las capacidades de una persona para desempeñar cargos públicos.

- Argumentos específicos en torno a la inconstitucionalidad de los artículos 7, fracción I, y 17, inciso a), fracción I de la Ley de Policía Federal.

La fracción I del artículo 7 de la Ley de Policía Federal, dispone que para ser Comisionado General, debe cumplirse con el requisito de la ciudadanía mexicana por nacimiento, además de no tener otra nacionalidad. De la misma manera, la fracción I del inciso a) del artículo 17, establece que para ingresar en la Policía Federal se exige ser ciudadano mexicano por nacimiento sin tener otra nacionalidad.

Dichos imperativos atentan en contra del derecho de no discriminación, regulado en el artículo 1º y privan del derecho de

acceso a los cargos públicos en condiciones de igualdad, contemplado en la fracción II del artículo 35 constitucional.

Con la finalidad de demostrar que en la Ley de Policía Federal no hay un fin constitucional y legítimo, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, acude a la iniciativa de ley presentada ante el Congreso, el veintiuno de octubre de dos mil ocho, en la que se mencionó sustancialmente lo siguiente:

- Que la consolidación del Estado de derecho, se logra a través de la salvaguarda de la libertad, el orden y la paz pública, misma que constituye la razón de ser de la actividad policial.
- Se propone la transformación de la Policía Federal Preventiva, para constituir la Policía Federal, que asumirá las responsabilidades que por disposición constitucional le corresponden a la federación en materia de seguridad pública, pues como institución profesional requiere el establecimiento de atribuciones acorde a una corporación que responde a las necesidades técnicas, logísticas y operativas que la situación le demanda, con una línea de mando precisa y competencias delimitadas.
- Que la actualización de los ordenamientos jurídicos, se hace imprescindible, toda vez que de ello depende la legalidad de los actos de autoridad que ejerza la Policía Federal en el ejercicio de las facultades constitucionalmente conferidas.

Por lo anterior, resulta preciso cuestionarse, si excluyendo del cuerpo policiaco a los mexicanos por naturalización, realmente se logra la finalidad con la que se estatuyeron las normas impugnadas, que es salvaguardar la libertad, el orden y la paz pública.

La exclusión en comento, implica un retroceso en la legislación, con relación en factores como la globalización y la liberalización y la creciente disparidad económica y social entre Estados, razón por la cual, se han producido grandes movimientos poblacionales entre países, por lo que las constituciones modernas contemporáneas, han decidido reconocer dos clases de nacionales con los mismos derechos y deberes.

En esas circunstancias, resulta paradójico que en México, la legislación secundaria discrimine a los nacionales por naturalización, en virtud de que, para ese efecto, quienes decidieron adquirir la nacionalidad mexicana, han cumplido los requisitos establecidos en la Ley de Nacionalidad, entre ellos renunciar a otra nacionalidad.

En la iniciativa de las normas generales impugnadas, también se expresó lo siguiente:

- En la organización y funcionamiento de la institución, también se incluye al Comisionado General de la Policía Federal, quien es su titular y tendrá el más alto rango dentro de la corporación.

- Que la regulación del servicio profesional de carrera policial, se encuentra regulado en el Capítulo IV de la Ley de la Policía Federal, en el que se establecen las normas que los regirán y que tiene por objeto garantizar la igualdad de oportunidades en el reclutamiento, selección, ingreso, permanencia, promoción, profesionalización, régimen de estímulos y la conclusión del servicio, asimismo, se regulan los requisitos de ingreso y de permanencia de los integrantes.

Al efecto se advierte, que si en la exposición de motivos, se habla de una “igualdad de oportunidades en el reclutamiento”, cabe cuestionar si ésta se logra cuando se está excluyendo a ciudadanos mexicanos cuya nacionalidad fue adquirida por medio de la naturalización, por lo que considera que hay una contradicción evidente entre lo expresado en la citada iniciativa y la norma, pues los artículos en cuestión no hacen sino discriminar por origen nacional a los mexicanos naturalizados, situación prohibida por el artículo 1º constitucional.

Si bien el artículo 32 constitucional, estatuye que en tiempos de paz está prohibido para los extranjeros servir en las fuerzas de policía o seguridad pública, no establece prohibición expresa para los mexicanos por naturalización, por lo tanto, cualquier ciudadano mexicano, sin importar de qué modo obtuvo su nacionalidad, tiene el derecho de acceder a dichos cargos, más aún si el propio artículo citado, en líneas posteriores, establece que exclusivamente los mexicanos por nacimiento deben pertenecer al activo del Ejército en tiempo de paz y al de la

Armada o Fuerza Aérea en todo momento. Por lo que, los miembros de los cuerpos policíacos si bien no pueden ser extranjeros, sí pueden ser mexicanos por naturalización, pues de lo contrario se les habría incluido en la misma prohibición que los extranjeros.

Cabe indicar, que estos artículos de la Ley de la Policía Federal, no sólo violan los artículos 1º, tercer párrafo, y 35, fracción II, como se ha mencionado en párrafos anteriores, sino que tampoco son acordes con lo dispuesto en el artículo 32 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues discrimina a los mexicanos por naturalización por razón de origen nacional, a pesar de que no existe prohibición constitucional para que puedan ser miembros de la policía.

- Argumentos específicos en torno a la inconstitucionalidad de los artículos 18, fracción I, 23, inciso a), 34, fracción I, inciso a), 35, fracción I, inciso a), y 36, fracción I, inciso a), todos de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

Los artículos indicados, regulan los requisitos para acceder a los cargos de subprocurador o visitador general, oficiales ministeriales de carrera y perito de carrera y, al igual que en la Ley de Policía Federal, el acceso a estos cargos se encuentra limitado, pues es requisito indispensable ser ciudadano mexicano por nacimiento.

Por tanto, los supuestos señalados en la Ley de la Procuraduría General de la República violan lo establecido en el artículo 1º constitucional, pues al no existir una razón objetiva y razonable para hacer la distinción entre nacionales por nacimiento y naturalizados, se detecta una discriminación injustificada, privando a quienes se encuentren en tal supuesto, del derecho de acceso a la función pública contemplado en la fracción II del artículo 35 constitucional, derecho del que son acreedores por ser ciudadanos mexicanos, situación que a todas luces resulta inconstitucional.

Conforme a lo expresado en la exposición de motivos presentada ante el Congreso el veintiuno de octubre de dos mil ocho, se busca, que con la nueva ley se seleccione, para desempeñar dichos cargos, a los más capaces y aptos a fin de mejorar la calidad y desempeño del servicio. La iniciativa atiende a criterios de idoneidad y profesionalización, pero la norma no, por lo que parecería ser que la reforma considera que los naturalizados tienen menos capacidades que los mexicanos por nacimiento.

Al excluir del supuesto normativo a los mexicanos por naturalización, se les está privando de la oportunidad de desempeñar un cargo público, aun cuando sean aptos para llevarlo a cabo, basándose en una selección arbitraria consistente en su origen nacional, lo cual está constitucionalmente prohibido.

Segundo concepto de invalidez.- Los artículos 7, fracción I, 17, inciso a, fracción I de la Ley de la Policía Federal y 35,

fracción I, inciso a), de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, violan lo dispuesto en los artículos 1º, 32, primer párrafo y 35, fracción II de la Constitución Federal.

Los artículos 7, fracción I; 17, inciso a), fracción I de la Ley de Policía Federal; y 35, fracción I, inciso a), de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, establecen la prohibición de acceder a los cargos públicos de Comisionado General de la Policía, Policía Federal y Agente de la Policía Federal Ministerial a los mexicanos por nacimiento que hayan obtenido otra u otras nacionalidades.

La Constitución Federal, no permitía la doble nacionalidad de los mayores de edad hasta el veinte de marzo de mil novecientos noventa y siete, fecha en que el artículo 32 sufrió reformas y se reconoce esta situación, dejando a la ley la regulación de los derechos de los mexicanos que posean otra nacionalidad.

En la exposición de motivos de la reforma del artículo 32 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se señaló que en el ejercicio de los cargos y funciones correspondientes a áreas estratégicas o prioritarias del Estado mexicano que por su naturaleza sustentan el fortalecimiento de la identidad y la soberanía nacionales, exige que sus titulares estén libres de cualquier posibilidad de vínculo jurídico o sumisión ante otros países.

Por ello se agrega otro nuevo párrafo también en el artículo 32, en el que los cargos establecidos en la Constitución, tanto los de elección popular, tales como los de Presidente de la República, Senadores, Diputados y Gobernadores, así como los de Secretarios de Estado, Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y todos los que se señalan en otras leyes del Congreso de la Unión, que de alguna manera puedan poner en peligro la soberanía y la lealtad nacionales, se reservan de manera exclusiva a mexicanos por nacimiento que no adquieran otra nacionalidad.

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

Del artículo 32 de la Constitución Federal, correlacionado con la exposición de motivos, es posible advertir, que la actividad legislativa del Congreso de la Unión, al establecer reservas para cargos y funciones que excluyan a mexicanos con doble nacionalidad, no es una carta en blanco, sino que se encuentra delimitada, debido a que la reserva respectiva debe ser sustentada en que el cargo o la función corresponda a áreas estratégicas o prioritarias del Estado, que por su naturaleza sustenten el fortalecimiento de la identidad y soberanía nacionales y, por lo tanto, exija que sus titulares se encuentren

libres de cualquier posibilidad de vínculo jurídico o sumisión hacia otros países.

La doble nacionalidad implica que quienes la poseen, tienen derecho a que cada uno de los Estados que les atribuye su nacionalidad les reconozca todos los derechos que son otorgados a sus nacionales salvo los casos en que su propia Constitución establezca reservas, un trato contrario, al menos en nuestro país, implica discriminación y el desconocimiento al carácter de nacional mexicano reconocido constitucionalmente.

Los artículos que se impugnan, regulan actividades que aún a pesar de su importancia, no afectan la identidad o soberanía nacionales, lo anterior, tomando en cuenta como parámetro el contenido del artículo 18, fracción I, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, en donde para ser Subprocurador o Visitador General, únicamente se exige ser mexicano por nacimiento.

El artículo 30 constitucional considera como titular de la soberanía nacional, al pueblo mexicano, mismo que se define por medio de la nacionalidad que es el vínculo indivisible de derecho personal entre el ciudadano y el Estado, ya sea que ésta se adquiera por nacimiento o por naturalización, y que da lugar a la adquisición de las obligaciones estipuladas en el artículo 37 fracción IV, constitucional, otorgando también derechos cuyo ejercicio dota de legitimación al poder estatal.

Las personas con doble nacionalidad deben considerarse como mexicanos y no como extranjeros, por lo que tienen derecho a un trato igual, con excepción de las situaciones señaladas en el propio texto constitucional.

Las normas que en esta vía se impugnan, tampoco resisten un juicio de proporcionalidad, puesto que la restricción de la participación de los mexicanos con doble o múltiple nacionalidad para acceder a los cargos referidos en ellos, no obedece a ningún motivo objetivo y razonable, pues el legislador toma como único factor para realizar la discriminación, el origen nacional.

Aun cuando se considerara que el fin constitucionalmente protegido es la soberanía nacional y por ello se encuentra justificada la discriminación, cabría preguntarse si el contenido de la norma es la vía idónea para cumplir el fin perseguido y si el ejercicio de los cargos que regulan dichos preceptos, por parte de una persona con doble nacionalidad, en verdad podría producir un atentado en contra de la soberanía nacional.

Además, se vulnera el derecho contemplado en el artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal, que se refiere al acceso de cualquier ciudadano mexicano a la ocupación de cargos en la función pública, en condiciones de igualdad, siempre y cuando cumplan las calidades exigidas por las leyes y, siendo que por dichas calidades deben entenderse méritos y capacidades, resulta claro que las normas son inconstitucionales, pues tener doble o múltiple nacionalidad no es un elemento que pueda influir en méritos o capacidades de una persona.

En el dictamen de reforma del artículo 32 constitucional del Senado, se dijo que el objetivo de la reforma constitucional fue eliminar las trabas jurídicas para que los mexicanos que residieran en otro país, pudieran acceder a la nacionalidad del país donde se han asentado, sin que ello implicara la pérdida de los derechos adquiridos con motivo de su nacionalidad mexicana.

En ese sentido, resulta fuera de toda lógica que el legislador mexicano desconozca el relatado objeto y restrinja los derechos de los mexicanos que han adquirido otra nacionalidad, y que además, espere que otros países sí reconozcan este derecho para sus nacionales, cuando no está dispuesto a reconocerlos para las personas que siendo mexicanas por nacimiento tienen otra nacionalidad.

- Argumentos específicos en torno a la inconstitucionalidad de los artículos 7, fracción I y 17, inciso a, fracción I, de la Ley de la Policía Federal.

Los preceptos referidos resultan inconstitucionales al excluir a los mexicanos con doble nacionalidad, pues, como se expresó en el primer concepto de invalidez, el artículo 32 de la Constitución Federal, únicamente prohíbe que los miembros de los cuerpos policíacos sean extranjeros, pero dicha prohibición no se extiende a los mexicanos con doble nacionalidad, quienes de tener la mayoría de edad y un modo honesto de vivir son ciudadanos en plenitud con todos los derechos y obligaciones que ello implica.

En ese tenor, los artículos impugnados de la Ley de la Policía Federal, no solo vulneran el contenido de los artículos 1º tercer párrafo, y 35 fracción II, sino que contradicen lo dispuesto en el artículo 32.

- Argumentos específicos en torno a la inconstitucionalidad del artículo 35 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

La prohibición que el artículo 35 referido contempla, resulta absolutamente irrazonable, pues no se entiende cómo puede requerirse ser mexicano por nacimiento y no tener otra nacionalidad para ser agente de la Policía Federal Ministerial de Carrera y que dicha circunstancia no importe para efectos de ser designado subprocurador o visitador general.

Al efecto, resulta fuera de lógica que en puestos de mayor relevancia como el de Subprocurador o Visitador General, el legislador haya considerado intrascendente tener otra nacionalidad además de la mexicana y para un puesto de menor envergadura como el de Agente de la Policía Federal Ministerial de Carrera, renunciar a otra nacionalidad, sea un requisito indispensable, incongruencia que revela con claridad la discriminación de que son sujetos los mexicanos con doble nacionalidad para acceder al cargo de policía, con lo cual queda evidenciada la violación a los artículos 1º, 35, fracción II, y 32 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Tercer concepto de invalidez.- Los artículos 36, fracción I, inciso a, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y 87 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, violan el derecho al trabajo contemplado en los artículos 5° y 123 constitucionales y discriminan a los extranjeros, por lo que viola el mandato de no discriminación por origen nacional contenido en el artículo 1° constitucional.

Los artículos referidos al regular el acceso a los empleos públicos de perito de carrera y auditor especial de la Federación, vulneran el derecho al trabajo y discriminan a los extranjeros por su condición nacional, al vedarles de manera absoluta el ingreso a los mismos, sin una finalidad constitucional legítima.

El artículo 33 de la Constitución Federal, establece que son extranjeros aquellas personas que no sean mexicanos por nacimiento o por naturalización.

Por su parte, el artículo 11 del citado ordenamiento, sujeta el derecho a entrar al territorio nacional y viajar por el mismo a lo que establezca la legislación en materia de migración, siendo el único derecho que se limita para los extranjeros, incluso si se hayan en situación irregular por haber ingresado en el territorio mexicano sin cumplir con los requisitos establecidos por la ley.

En términos del artículo 33 referido, los extranjeros son titulares y pueden ejercer sin límite los derechos que la Constitución reconoce, en específico los derechos fundamentales

contenidos en el Título primero, Capítulo I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Asimismo, el último párrafo del artículo 32 constitucional prevé que los mexicanos deben ser preferidos a los extranjeros en igualdad de circunstancias para toda clase de concesiones, empleos, cargos o comisiones de gobierno, en los que no sea indispensable la calidad de ciudadano.

Al efecto, no debe pasar inadvertido, que una de las áreas en la que los inmigrantes se encuentran más vulnerables y expuestos a la violación de sus derechos fundamentales, es la laboral, pues muchos de los inmigrantes que llegan a otros países lo hacen en búsqueda de mejores oportunidades laborales, pero la realidad con la que se encuentran al llegar a nuestro país dista mucho de ser la óptima.

El derecho humano al trabajo, en la regulación tanto nacional como internacional, implica la posibilidad de elegir libremente un trabajo que garantice condiciones satisfactorias y decorosas, con igualdad de oportunidades y con una remuneración en proporción igual al trabajo realizado, remuneración que también debe ser equitativa e igual por trabajo de igual valor.

La necesidad de encontrar un trabajo que les permita sobrevivir conduce a que muchos de los inmigrantes no tengan otra opción que trabajar por escasas remuneraciones y bajo precarias condiciones, que llegan a violar entre otros derechos,

los estándares mínimos del derecho laboral y son contrarias a la dignidad humana.

Sobre este tema, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la opinión consultiva 18/2003 solicitada por el Estado mexicano, se ha manifestado en el sentido siguiente:

- Los inmigrantes se encuentran en un estado de vulnerabilidad en relación al respeto de sus derechos humanos con respecto a los no migrantes.
- La condición de vulnerabilidad tiene una dimensión ideológica y se presenta en un contexto histórico diferente en cada Estado y que se mantiene por cuestiones de *jure* y de *facto*, situación que conduce al establecimiento de diferencias en el acceso de unos y otros a los recursos públicos administrados por el Estado.
- Existen prejuicios culturales acerca de los migrantes tales como el racismo o la xenofobia, entre otros, que contribuyen a este estado de vulnerabilidad y que dificultan la integración de los migrantes a la sociedad y llevan la impunidad de las violaciones de derechos humanos cometidas en su contra.
- La Asamblea General de las Naciones Unidas, en su resolución sobre protección de los migrantes, manifestó, que debe tenerse presente esta situación de vulnerabilidad originada, entre otras causas, como consecuencia de no

vivir en sus Estados de origen y a las dificultades que afrontan a causa de la diferencia de idioma, costumbres y culturas, además de las dificultades económicas y sociales.

- El proceso de mundialización y liberalización, incluidas la creciente disparidad económica y social entre muchos países y la marginación de algunos sectores de la economía mundial, han contribuido a crear grandes movimientos de población entre los países y a intensificar el complejo fenómeno de la migración internacional.
- La situación regular de una persona en un Estado no es condición necesaria para que dicho Estado respete y garantice el respeto al principio de igualdad y no discriminación, puesto que, como ya se mencionó, dicho principio tiene carácter fundamental y todos los Estados deben garantizarlo a sus ciudadanos y a toda persona extranjera que se encuentre en su territorio. Lo importante es que al tomar las medidas que correspondan, los Estados respeten sus derechos humanos y garanticen su ejercicio y goce a toda persona que se encuentre en su territorio, sin discriminación alguna por su regular o irregular estancia, nacionalidad, raza, género o cualquier otra causa.
- Que por lo anterior, los Estados no pueden discriminar o tolerar situaciones discriminatorias en perjuicio de los migrantes; sin embargo, el Estado sí puede realizar tratamientos distintos entre migrantes documentados e indocumentados, o entre migrantes y nacionales, siempre y

cuando este trato diferencial sea razonable, objetivo, proporcional, y no lesione derechos humanos.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos, firmada y ratificada por el Estado mexicano, contiene normas que evidencian el compromiso de los Estados de garantizar la igualdad ante la Ley y la vigencia de los derechos reconocidos en las distintas convenciones sin discriminación alguna.

Así pues, en los Estados miembros no pueden crearse normas que den un trato desigual a extranjeros, si dicha distinción no tiene una base razonable, objetiva y proporcional, entre nacionales y extranjeros, pues si establecen limitaciones, basadas únicamente en la nacionalidad, podrían imperar en ellos, factores xenofóbicos, ajenos a los parámetros de la nacionalidad.

Los Estados pueden establecer distinciones en el goce de ciertos beneficios entre sus ciudadanos, los extranjeros con estatus regular y los extranjeros en situación irregular, para lo cual, deben analizarse detalladamente los siguientes factores:

- Contenido y alcance de la norma que discrimina.
- Consecuencias que tendrá este trato en las personas desfavorecidas por la política o práctica estatal.
- Posibles justificaciones de ese tratamiento diferenciado, especialmente la relación con el fin legítimo.

- Relación racional entre el fin legítimo y la práctica o políticas discriminatorias.
- Existencia o inexistencia de medios o métodos menos perjudiciales para las personas que permitan alcanzar el fin.

En esa tesitura, cabría preguntarse si existe una relación constitucionalmente fundada para exigir la calidad de ciudadano mexicano en estos cargos, pues el resultado de estas medidas trae como consecuencia la discriminación de los extranjeros en puestos que no tienen ninguna relación con la defensa de la soberanía o identidad nacionales y traen consigo la violación al derecho del trabajo contemplado en los artículos 5° y 123 constitucionales.

Los puestos regulados en los artículos que se impugnan, jamás podrían poner en riesgo la soberanía nacional, además de que no existe una justificación para excluir de manera absoluta a los extranjeros cuando la Constitución ya da una ventaja a los mexicanos que siempre serán preferidos en igualdad de circunstancias.

Al efecto, en el caso Lavoie vs. Canadá, la Suprema Corte de Canadá, por mayoría, estableció que la preferencia dada a los ciudadanos canadienses respecto de los extranjeros en los concursos para empleos en el servicio público federal discriminaba por motivo de nacionalidad y, por lo tanto, violaba la sección quince de la Carta Canadiense de Derechos y Libertades que contempla la igualdad de todos los individuos ante y bajo la

ley, lo que genera el derecho a una igual protección e igual beneficio de la ley sin discriminación.

En tal asunto, la Corte canadiense encontró que el Acta de Contratación del Servicio Público, que otorga preferencia a ciudadanos canadienses respecto de los extranjeros, resultaba inconstitucional por discriminatoria.

De la misma manera, en el expediente 03-010188-0007-CO mediante resolución 2004-08014, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica se pronunció sobre el derecho de los extranjeros a formar parte del personal de la Asamblea Legislativa, considerando que las excepciones y limitaciones establecidas por las leyes ordinarias no pueden ser tan severas, que desconstitucionalicen los derechos constitucionales de los extranjeros.

Así pues, el legislador, en cuanto al establecimiento de límites y excepciones a los derechos de los extranjeros, no tiene discrecionalidad absoluta, puesto que, la propia Constitución, establece límites al Constituyente, como lo es, el respeto al derecho de no discriminación o a no sufrir tratos desiguales, cuando éstos no se encuentren fundados en razones objetivas y razonables; en el caso, el legislador no respeta dichas limitaciones, pues pasa por alto el derecho a la libertad de oportunidades para participar en los procesos de selección y reclutamiento de un empleo público, sin que se hayan establecido requisitos, condiciones subjetivas y razonables o desproporcionadas que puedan provocar discriminación alguna.

La ruptura excepcional en la equiparación de los derechos fundamentales de los nacionales y extranjeros, obedece a un fin manifiesto y claro, que es impedir que éstos participen en las actividades políticas y electorales, toda vez que la soberanía y libre autodeterminación, residen en el pueblo, por lo que existen diversos medios que permitan alcanzar dicho fin, tales como las prohibiciones dispuestas en el Código Electoral a las personas físicas y jurídicas extranjeras y las de orden constitucional para que un extranjero ocupe un cargo público en un supremo poder.

De los criterios emitidos por ambos tribunales, se puede concluir que este tipo de restricciones a los extranjeros, puede tener como fin, preservar la soberanía nacional, pero que tales limitantes no pueden aplicarse de manera indiscriminada a todos los cargos públicos, sino únicamente a aquellos cargos de mayor relevancia.

Es erróneo afirmar que la facultad que la Constitución otorga al legislador para fijar como requisito la calidad de ciudadanos para el desempeño de ciertos empleos públicos, autorice para imponer dicho requisito el acceso a cualquier cargo público, pues no todos conllevan las mismas responsabilidades ni tienen la misma importancia.

Cuarto concepto de invalidez.- El artículo 22, fracción I, inciso a), de la Ley de la Policía Federal, prevé una restricción desproporcional al derecho al trabajo de los miembros de las instituciones policiales, lo que transgrede los artículos 5° y 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Federal. Al efecto, se

considera que la expresión “por causas imputables a el”, contenida en la disposición en cita, contraviene la garantía de certeza jurídica prevista en el artículo 14 constitucional.

Actualmente, la sociedad mexicana, se encuentra preocupada por dos problemas íntimamente relacionados, el funcionamiento del sistema de justicia penal en el país y la grave situación de inseguridad pública.

Con la finalidad de dotar al Estado mexicano de los instrumentos idóneos para perseguir el delito y garantizar la convivencia pacífica de la sociedad y el cumplimiento de la ley con mayor eficacia y eficiencia es que se inscriben reformas penales dentro de las cuales, se inscribe la ley impugnada, publicada el primero de junio del año en curso, cuyo objeto es regular la organización y funcionamiento de la Policía Federal, en la que se refleja la preocupación del Estado por garantizar la seguridad pública.

Aun cuando la Ley de la Policía Federal es un loable esfuerzo para hacer frente al problema de inseguridad, resulta indispensable que toda legislación secundaria ajuste su contenido normativo a las disposiciones de la Norma Fundamental, razón por la que se estima necesario señalar que el inciso a) de la fracción I del artículo 22 de la ley referida, contiene una disposición inconstitucional en tanto que se afecta la garantía del derecho al trabajo.

Conforme al artículo 5° constitucional, toda persona tiene derecho a dedicarse a la actividad que más le satisfaga, a fin de obtener los recursos suficientes para su supervivencia, bajo la condicionante de que el trabajo que desempeñe sea lícito, no obstante, este derecho se encuentra obstaculizado respecto de los integrantes de las instituciones policiales, pues, de conformidad con el artículo 123, apartado B, fracción XIII, una vez que dichos servidores públicos sean separados de su cargo, en ningún caso procede su reincorporación al servicio, cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa que pudiera promoverse.

El que exista una limitante establecida por el Constituyente, respecto del derecho al trabajo de los miembros de las fuerzas policiales, obliga al legislador ordinario a realizar un meticuloso análisis sobre la necesidad e idoneidad de las causas de separación y remoción.

Dentro de la Ley de la Policía Federal, se regulan los requisitos de ingreso y permanencia en la institución policial federal, las modalidades de la conclusión de sus servicios y las causas que pueden motivar esa conclusión.

Respecto de los requisitos de permanencia, cabe destacar el contemplado en el artículo 17, apartado B), fracción VIII, que se refiere a la participación en los procesos de promoción o ascenso que se convoquen, conforme a las disposiciones aplicables, lo que se traduce en la obligación de incursionar en dichos procesos

para acceder al nivel jerárquico superior al que pertenezcan los servidores públicos, cuando sean convocados.

El numeral 22 establece como una de las formas de conclusión del servicio la figura de la separación, que consiste en apartar al servidor público de la institución de manera definitiva, toda vez que de conformidad con el diverso 14, no procede la reinstalación o restitución de los integrantes de las instituciones policiales que sean separados de su cargo, independientemente del medio de defensa que promuevan para combatir la separación.

Una de las causas por las que el servidor público puede ser separado de su cargo, de conformidad con el artículo 22, fracción I, inciso a), se hace consistir en que en los procesos de promoción no se obtenga el grado inmediato superior, por causas imputables al propio servidor público.

Separar de la institución a un elemento policiaco por el hecho de participar en los procesos de promoción y no obtener un ascenso por causas imputables a él, se estima una medida inconstitucional, por afectar el derecho al trabajo de los miembros de las fuerzas policíacas de manera desproporcionada, en virtud de la vaguedad de ese término.

Resulta excesivo separar de las instituciones policiales a los elementos que no consigan un ascenso, porque se afecta su derecho al trabajo de una manera que no guarda proporción con el fin constitucional pretendido.

En términos de lo expuesto, resulta conveniente someter la disposición legal controvertida a un test de proporcionalidad, pues toda restricción a una garantía individual debe soportar la aplicación de dicho examen, que es una metodología cuya finalidad consiste en determinar el alcance de un derecho fundamental y, para ello, resulta necesario estudiar la idoneidad, necesidad y proporcionalidad.

En primer término, resalta el hecho de que el artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece un régimen especial para los miembros de las instituciones policiales, en el que existe una limitación para su reinstalación en caso de que se les separe o remueva de sus encargos.

De la lectura de la exposición de motivos de la reforma al artículo 123 constitucional, de dieciocho de junio de dos mil ocho, se advierte que la Constitución Federal, establece una relación de sujeción especial en el caso de los miembros de las instituciones policiales, militares, agentes del Ministerio Público, etcétera, por virtud de la cual, existe una limitación constitucional al derecho al trabajo de los miembros de las fuerzas policiales que impide la reinstalación del servidor público, aun en el caso de que la separación del mismo resulte injustificada.

De acuerdo con la exposición de motivos, la norma tiene como finalidad salvaguardar los valores institucionales de rectitud y alto valor ético que el sistema de seguridad pública e impartición

de justicia requiere, además de que pretende propiciar un equilibrio entre la necesidad de mantener un servicio de carrera y el imperativo de contar con mecanismos eficientes de depuración de los elementos que se aparten de los principios de ética y que por consiguiente, dañen a las instituciones.

Al respecto, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo en revisión **89/2007**, determinó que la Constitución Federal no establece una libertad ilimitada para la configuración de leyes, en tratándose de remoción de miembros de instituciones policiales, ya que éstos, están sujetos a un régimen especial, por lo que las disposiciones legales que tiendan limitarlo, deben encontrar plena justificación, evitando contravenir sus garantías individuales.

En el referido precedente, se sostuvo que los miembros de las instituciones policiales podrán ser removidos cuando incumplan con los requisitos de permanencia establecidos por las leyes y que, con independencia del juicio o medio de defensa que llegaren a interponer, no podrán ser restituidos en su cargo, sino que sólo tendrán derecho a una indemnización, con el objeto de agilizar la depuración y profesionalización de los cuerpos policíacos. En ese sentido, la Segunda Sala consideró que el hecho de que se intente depurar y profesionalizar a las instituciones policiales, no puede entenderse como una libertad absoluta e ilimitada, pues, en todo momento, las leyes deben respetar las garantías individuales de los miembros de las corporaciones policiales.

Por otro lado, el principio de igualdad se encuentra reconocido en el párrafo primero del artículo 1° de la Constitución Federal, que dispone que ninguna ley puede ser violatoria de las garantías individuales que la Constitución otorga, y que éstas sólo pueden restringirse de conformidad con las permisiones que la misma Constitución establece.

En tal sentido, todo acto de autoridad, incluidos los actos legislativos, deben respetar las garantías individuales, sin que a esto pueda anteponérsele el interés general, por lo que, aun cuando las leyes establezcan los requisitos de permanencia en las instituciones policiales, los legisladores, en el ejercicio de su encomienda, tienen el deber de respetar las garantías individuales de los gobernados.

En todo caso, debe ser el juzgador constitucional, quien mediante un juicio de proporcionalidad que mida el grado de importancia del derecho con respecto a la intensidad de la interferencia, así como la finalidad de la profesionalización de los cuerpos de seguridad, determine si tiene justificación constitucional el requisito de permanencia en cuestión.

Así, toda medida legislativa relacionada con la restricción del derecho al trabajo de los miembros de las fuerzas policiales y, en específico, cuando ésta se refiera a los supuestos de separación y remoción del cargo, debe alcanzarse mediante un fin constitucionalmente legítimo, circunstancia que no ocurre en la especie.

La finalidad del establecimiento de la causal de la separación, materia del presente estudio, contraviene los propios fines de la carrera policial, tales como conseguir la profesionalización de sus miembros, buscando satisfacer los lineamientos que deben regir en materia de seguridad pública, de acuerdo con lo establecido por el artículo 21 constitucional, que dicta que la actualización de las instituciones de seguridad pública deben regirse por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución, razón por la cual se considera que la restricción legislativa persigue un fin constitucionalmente ilegítimo.

En términos de lo expuesto, la medida en comento, resulta incorrecta, pues no satisface la obtención de la profesionalización al interior de las instituciones policiales, en razón de que no contribuye con eficacia y seguridad a la consecución del fin perseguido y, por tanto, tampoco asegura la obtención de dicho objetivo.

El cumplimiento del mandato constitucional, referente al desempeño profesional del servicio público, no necesariamente se encuentra ligado al ascenso en la carrera policial, pues el hecho de no lograr una promoción no implica que el servidor público desempeñe incorrectamente su cargo actual, o que no lo haga profesionalmente, por el contrario, puede tratarse de un elemento que durante el ejercicio de su encargo, se haya conducido con apego a los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos

humanos y, en ese caso, prescindir de sus servicios por no lograr un ascenso, causa mayores perjuicios a la institución y a la sociedad en general.

La porción normativa que refiere que la causal de separación se actualizará cuando el servidor público no consiga una promoción “*por causas imputables a él*”, genera incertidumbre, en tanto que constituye una cláusula abierta que puede propiciar arbitrariedades, situación que viola también el principio de certeza jurídica, regulado en el artículo 14 constitucional.

Lo anterior es así, debido a que no queda claro qué debe entenderse por “causas imputables al servidor público”, pues, por una parte, puede referirse a la falta de habilidades para desempeñar un cargo de superior jerarquía, en este supuesto, el hecho de que un elemento policíaco no consiga acceder a una categoría superior por llegar al tope de sus habilidades, no implica que tenga una carencia que lo imposibilite para continuar realizando su actual empleo adecuadamente, pues podría seguir ejerciéndolo de manera adecuada y con apego a los principios que rigen al servidor público, por lo que en estos casos, resulta injusta y peligrosa la separación del cargo, además de que contraría los principios constitucionales regulados en el artículo 21, puesto que difícilmente podrán profesionalizarse las instituciones policíacas, si sus elementos son expulsados por no acceder a cargos superiores.

Así pues, la falta de certeza del término “por causas imputables a él” conduce a sostener que, al encontrar múltiples acepciones que puedan dar lugar a una actuación arbitraria, se viola el artículo 14 constitucional.

La medida adoptada por el legislador va mas allá del fin buscado y limita más de lo estrictamente necesario el derecho al trabajo, pues no puede pensarse que para conseguir la profesionalización de las instituciones policiales sea necesario separar de ellas a quienes no obtengan una promoción, lo que evidencia que establecer como causa de separación el no acceder a la siguiente categoría jerárquica, produce un sacrificio desproporcionado al derecho al trabajo de los miembros de los cuerpos policiales, regidos por los artículos 5° y 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Quinto concepto de invalidez.- Los artículos 8° fracción VII y 10, fracción XII, de la Ley de la Policía Federal violan los artículos 14 y 21 constitucionales, al no contener una regulación mínima relativa a las operaciones encubiertas y los agentes que participan en ellas.

- Motivos de inconstitucionalidad del artículo 8° fracción VII, de la Ley de la Policía Federal.

La Ley de la Policía Federal, en su artículo 8°, fracción VII, al regular las facultades de la Policía Federal, contempla la de llevar a cabo operaciones encubiertas y de usuarios simulados para la

prevención de los delitos, señalando que los lineamientos mínimos de esta actividad, se encontrarán regulados en el Reglamento respectivo. Lo que, según el accionante, implica una violación al artículo 14 constitucional, al ser contrario al principio de certeza y seguridad jurídica, en virtud de las siguientes razones:

a) La operaciones encubiertas implican la realización de una multiplicidad de actos de autoridad, que pueden llegar a tener una injerencia grave en los derechos fundamentales de los particulares objeto de las mismas, como puede ser el derecho a la intimidad, la inviolabilidad del domicilio y de las comunicaciones privadas o el derecho del procesado a conocer el nombre de quien lo acusa, por mencionar algunas.

Al efecto, es clara y evidente la posibilidad de que en la realización de las correspondientes operaciones, se cometan violaciones a los derechos humanos, en contra del principio de certeza y legalidad, debido a que la ley que crea y autoriza la realización de estas actividades no contempla los lineamientos mínimos bajo los cuales se deben regir las operaciones encubiertas, constituyéndose en realidad como una ley en blanco, que amplía el margen de actuación de la norma reglamentaria, que, por virtud de esta atribución podrá reglar aspectos sustantivos que sólo corresponden a la ley por disposición constitucional.

La norma impugnada, es incierta en cuanto a la forma y límites de las operaciones, a lo que se suma la ausencia de una

regulación que establezca la duración de la operación, ni los casos en que ésta deba prolongarse.

En aras de evidenciar la supuesta inconstitucionalidad de la norma, se cita a la Ley de Seguridad Nacional en lo tocante a la figura de intervención de comunicaciones, que se encuentra regulada de la misma manera en la normatividad en cuestión y que estatuye que son medidas preventivas que realiza el Estado de manera extraordinaria.

b) La ley es omisa en cuanto a los lineamientos que deben regir la figura del policía encubierto, pues de forma alguna especifica cuál será su proceder durante la realización de estas operaciones, por lo que no se sabe si la labor del agente encubierto sólo podrá realizarse con la anuencia del mismo o bien, eventualmente podría obligársele a realizarlo y, por lo tanto, a cometer conductas delictuosas en perjuicio de su libertad de conciencia, además de que tampoco especifica si dichos agentes estarán legitimados para la comisión de delitos durante la realización de las operaciones, y tampoco se establecen normas para la protección de la identidad e integridad de su persona ni se prohíbe que en el desempeño de su misión inciten o provoquen un delito que en condiciones normales no se habría cometido.

Es de suma importancia que la ley contemple una regulación detallada en torno a esta problemática, pues desde la perspectiva de los derechos fundamentales, resulta relevante contar con un régimen legal claro y detallado, no sólo en cuanto a los derechos y la protección con que deben contar estos policías, sino también

en torno a las obligaciones, límites y responsabilidades a los que están sujetos.

Así pues, resulta evidente la manera en que dichas omisiones en la ley, transgreden de manera grave, no sólo los derechos de las personas que en determinado momento puedan ser sujetas de una investigación por parte de un agente encubierto, sino también, los derechos de los mismos agentes.

c) Las operaciones encubiertas transgreden los derechos fundamentales, por lo que es preciso se consideren actividades de tipo extraordinario, que deben regirse por los principios de legalidad, proporcionalidad y subsidiariedad.

Al efecto, el principio de subsidiariedad, se refiere a que su procedencia debe estar restringida a la persecución de delitos graves, incluso únicamente a los casos de delincuencia organizada.

Por lo anterior, las operaciones encubiertas, deben apegarse al principio de proporcionalidad, situación que no ocurre en la especie, pues resulta totalmente desproporcionado que una medida tan extrema se utilice para la prevención de todos los delitos, interpretación que tácitamente se desprende de la redacción actual de la ley.

d) La norma impugnada es violatoria del artículo 21 de la Constitución Federal en virtud de que no establece el momento en el que la investigación realizada mediante la operación encubierta

pasará a manos del Ministerio Público, ya que, en términos del precepto constitucional en cita, la Policía Federal deberá actuar bajo el mando y autoridad del Ministerio Público, al ser un auxiliar de éste en la investigación y persecución de los delitos.

- Motivos de inconstitucionalidad del artículo 10, fracción XII, de la Ley de la Policía Federal.- El citado precepto, contempla la facultad del Comisionado General de la Policía de autorizar operaciones encubiertas y de usuarios simulados para desarrollar operaciones de inteligencia para la prevención, lo que resulta contrario al principio de certeza contemplado en el artículo 14 constitucional, pues no se establecen los requisitos mínimos de procedencia de dicha autorización.

Las operaciones encubiertas representan medidas estatales de prevención del delito con carácter extraordinario, pues deben tener el propósito de atacar directamente conductas delictivas sumamente desarrolladas y sofisticadas, por lo que resulta fundamental que tanto la autoridad como el acto por el cual autorice una operación de este tipo, tengan una fundamentación y motivación bien definida, situación que no es posible dado la vaguedad de la redacción del precepto impugnado, pues éste se limita a contemplar la facultad sin establecer sus requisitos mínimos de procedencia.

Así pues, debe destacarse el hecho de que la Policía tiene como finalidad la protección de los derechos y libertades consignados en nuestro orden jurídico, por lo que su obligación constitucional, va más allá, en el sentido de que en todas sus

actividades debe imperar una actitud de respeto hacia los mismos, con lo cual se pone de manifiesto, la incongruencia de las normas que se impugnan.

TERCERO.- Los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se estiman infringidos, son los artículos 1º, párrafo tercero, 5º, 14, 21, 32, fracción II, 35, fracción II y 123 apartado B, fracción XIII.

CUARTO.- Mediante proveído de treinta de junio de dos mil nueve, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad, a la que correspondió el número 48/2009 y, por razón de turno, designó como instructor al Ministro Sergio A. Valls Hernández.

Por auto del primero de julio de dos mil nueve, el Ministro instructor admitió la presente acción de inconstitucionalidad y ordenó dar vista al Órgano Legislativo que emitió las normas impugnadas y al Ejecutivo que las promulgó, para que rindieran sus respectivos informes, así como al Procurador General de la República para que formulara el pedimento correspondiente en relación con la presente acción.

QUINTO.- La Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, al rendir su informe, señaló sustancialmente, lo siguiente:

La pretensión del actor resulta infundada, toda vez que las normas que se impugnan no vulneran el contenido de precepto

constitucional alguno, además de que el procedimiento legislativo por el cual se expidieron dichas normas, cumplió con los requisitos formales y procesales que disponen los artículos 71, 72 y 73 de la Constitución Federal.

En ese sentido, y de conformidad con lo dispuesto en la diversa acción de inconstitucionalidad 12/2002, los preceptos impugnados, son formal y materialmente válidos, con base en lo siguiente:

1.- El procedimiento de aprobación y expedición de las normas es válido.

- Por cuanto hace a la Ley de la Policía Federal, en sesión ordinaria de veintiuno de octubre de dos mil ocho, los Secretarios de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, dieron cuenta de la iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de la Policía Federal.

De conformidad con el artículo 45, numeral 6, fracción f) de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, dicha iniciativa fue turnada a la Comisión de Seguridad Pública, para la elaboración del dictamen correspondiente.

Una vez hecho lo anterior, con fundamento en los artículos 70, 71, 72 y 73, fracción XXII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 39, 44 y 45 numeral 6, incisos f) y g)

de la Ley Orgánica del Congreso, la Comisión Legislativa elaboró el Dictamen correspondiente.

Así, el veintitrés de abril de dos mil nueve, se sometió a discusión y votación del Pleno de la Cámara de Diputados el referido dictamen aprobándose en lo general y en lo particular el proyecto de decreto que expide la Ley de la Policía Federal, así como los artículos que se reservaron en términos del dictamen, por 237 votos y remitiéndose al Senado de la República, donde fue aprobada en lo general y en lo particular por 232 votos, por lo que se envió al Ejecutivo para su promulgación y publicación.

- Respecto de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, en sesión de veintiuno de octubre de dos mil ocho, la Secretaría de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, dio cuenta de la iniciativa con proyecto de decreto por la que se expide la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, presentada por el Presidente de la República en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 71 de la Constitución Federal, la citada iniciativa se turnó a la Comisión de Justicia, con opinión de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública.

Así pues, la Comisión Legislativa elaboró el Dictamen correspondiente y el veintitrés de abril de dos mil ocho, se sometió a discusión y votación del Pleno de la Cámara de Diputados el referido dictamen aprobándose en lo general y en lo particular el proyecto de decreto que expide la Ley Orgánica de la

Procuraduría General de la República, pasando al Senado para sus efectos constitucionales.

- Por último y con relación a la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, fueron publicadas en diferentes fechas, en la Gaceta Parlamentaria las diversas iniciativas de reforma a esta norma, las que fueron presentadas por diputados de distintas fracciones parlamentarias, así como la elaboración del Dictamen correspondiente por parte de la Comisión Legislativa.

El dieciséis de abril de dos mil ocho, se sometió a discusión y votación del Pleno de la Cámara de Diputados, el referido dictamen, aprobándose en lo general y en lo particular el proyecto de decreto que expide la ley de Fiscalización Superior de la Federación.

De lo anterior se concluye que la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en todo momento discutió, aprobó y expidió las normas impugnadas conforme a lo establecido en los artículos 71, 72 y 73, fracción XXIV de la Constitución Federal y demás relativos de la Ley Orgánica del Congreso y del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

2. El contenido de las normas generales cuya invalidez se demanda no contraviene ninguno de los preceptos de la Constitución Política Federal con base en las siguientes manifestaciones:

a) El promovente en el primer concepto de invalidez, argumenta que las normas impugnadas violan los artículos 1º, párrafo tercero y 35, fracción II de la Constitución Federal, al establecer que para poder acceder a los cargos públicos regulados en dichas normas, es requisito ser ciudadano por nacimiento, lo que a su parecer representa una distinción discriminatoria respecto de los connacionales por naturalización.

Las Leyes de la Policía Federal y Orgánica de la Procuraduría General de la República, en los preceptos que se tildan de inconstitucionales, regulan una serie de requisitos cuyo cumplimiento es exigible a los individuos que pretendan ocupar un cargo dentro de determinadas instituciones, entre los que se encuentra ser mexicano por nacimiento.

Al respecto, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, argumenta que el contenido de las normas impugnadas vulneran la Constitución Federal, al establecer un trato discriminatorio para los naturalizados respecto de la posibilidad de ocupar algunos cargos públicos, no obstante, en el presente caso, el principio de igualdad se cumple cuando el legislador, al emitir sus leyes, justifica de manera plena todo acto legislativo a efecto de tratar desigualmente situaciones análogas; por lo que las distinciones observadas por el promovente, de ningún modo resultan discriminatorias, dado que éstas fueron debidamente razonadas. Apoya lo anterior en la tesis jurisprudencial de rubro **“IGUALDAD. CRITERIOS PARA**

DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL.”

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha determinado que la equidad radica en dar un trato igual a los iguales y desigual a los desiguales, aunque se 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 justifiquen el diverso trato.

En ese tenor, una diferencia de trato que repercuta sobre un derecho tutelado por la Constitución no sólo debe atender a una finalidad legítima, sino que también debe considerar que exista una razonable relación entre los medios empleados y el fin que se persiga. Así, el trato diferenciado que se concede en la ley, no constituirá una discriminación, siempre y cuando se cumplan las siguientes exigencias:

- Que las circunstancias de hecho sean distintas
- Que la decisión del tratamiento diferente se encuentre fundada en un fin aceptado constitucionalmente.
- Que la consecución de dicho fin por los medios propuestos sea posible y, además, adecuada.

En el caso, tales circunstancias se encuentran justificadas en razón de que el objeto de las normas impugnadas, es la organización de la Policía Federal que tiene como fin la salvaguarda de la vida, integridad, seguridad y derechos de las personas, además de preservar las libertades, el orden y la paz

públicos; así como organizar la Procuraduría General de la República, para satisfacer el interés social y el bien común. Sirve de apoyo a lo anterior la tesis de rubro **“MESAS DIRECTIVAS DE CASILLA. EL ARTÍCULO 108, FRACCIÓN III, DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, QUE EXCLUYE DE SU INTEGRACIÓN A DETERMINADO GRUPO DE CIUDADANOS, NO ES VIOLATORIO DE LOS ARTÍCULOS 34, 35 Y 36 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.”**

Así, la disposición constitucional comprendida en el artículo 1º, párrafo tercero, no debe ser interpretada de manera aislada, sino sistemática, con el fin de evitar interpretaciones inexactas, como la realizada por el promovente.

Con relación al tema de nacionalidad por nacimiento, como requisito para ejercer determinados cargos y funciones, el artículo 32 constitucional establece una reserva que de modo alguno constituye una disposición privativa ni discriminatoria, indicando que únicamente quienes cumplan con la calidad de ser mexicano por nacimiento, podrán acceder al desempeño de los cargos y funciones en que sea requisito *sine qua non* poseerla, ya sea que la Constitución lo disponga o que lo exija una norma federal, sin que admita excepción alguna.

En términos de lo expuesto y dado que, en el caso, los preceptos 1º, 21, 32, 35 fracción II y 73 de la Constitución Federal deben interpretarse de manera sistemática, las consideraciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, son

infundadas respecto de las normas que exigen se tenga la nacionalidad por nacimiento para ocupar determinados cargos.

De igual manera son improcedentes las manifestaciones referentes a que el texto del artículo 32 constitucional debe considerarse derogado al existir una antinomia, lo anterior, en principio, porque como consecuencia de la reforma a un precepto constitucional no puede derogarse otro de la Ley Fundamental, que es igual en jerarquía, sino que debe de seguirse el procedimiento reformador que al respecto establece el artículo 135 constitucional, o, en su caso, interpretarse sistemáticamente con la reforma. Además, no puede pretenderse que una eventual declaratoria de inconstitucionalidad de los preceptos impugnados, tenga el alcance de invalidar normas que no son materia de este asunto. Al efecto se cita la tesis de rubro **“CONSTITUCIÓN, TODAS SUS NORMAS TIENEN LA MISMA JERARQUÍA Y NINGUNA DE ELLAS PUEDE DECLARARSE INCONSTITUCIONAL.”**

Siguiendo la directriz planteada por el promovente, podría incluso considerarse que los artículos 55, 58, 82, 88 y 95 de la Constitución Federal, son discriminatorios y, en consecuencia violatorios del párrafo tercero del artículo 1º constitucional, ya que establecen como requisito para ocupar el cargo de Diputado, Senador, Presidente de la República, Secretario de Estado o Ministro de la Suprema Corte de Justicia, ser mexicano por nacimiento.

Cabe recordar que el artículo 32 de la Constitución Federal, contempla otro tipo de casos en que se reserva para los mexicanos por nacimiento, la ocupación de cargos que por su importancia requieren contar con tal calidad, con el fin de otorgar certeza al propio Estado en la consecución de una de sus finalidades como lo es la seguridad pública.

De tal manera, el precepto contempla que para pertenecer al activo del Ejército en tiempo de paz y de la Armada o de la Fuerza Aérea en todo momento, o para desempeñar cualquier cargo o comisión en ellos, se requiere ser mexicano por nacimiento.

El que en el artículo 32 constitucional no se contemple de manera expresa, que para ocupar los cargos indicados en las normas impugnadas, será necesaria la nacionalidad mexicana por nacimiento, no sugiere que tal posibilidad se encuentre vedada, toda vez que tal dispositivo es enunciativo y en él se otorga al Congreso de la Unión la facultad de establecer en la norma secundaria, la exigencia de la calidad en cuestión.

Así, en reciprocidad con el artículo en comento, el apartado B del artículo 123 constitucional, distingue las relaciones laborales del personal militar, de marina, servicio exterior, agentes del ministerio público, peritos y miembros de instituciones policiales, respecto de los otros servidores públicos, sin que pueda asumirse como una variable de discriminación.

No puede negarse que existen diferencias entre la naturaleza jurídica de la nacionalidad por nacimiento y por

naturalización, tan es así, que la tenencia de la 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 nadie, conforme lo tutela el artículo 37 de la Constitución Federal.

Así, lo que se busca, es garantizar el sano desempeño de quien ocupe los cargos referidos en los preceptos impugnados, pues aun cuando los cargos no corresponden a los de los titulares propios de la Policía Federal y Procuraduría General de la República, eso no es motivo para indicar que no pudiere ponerse en riesgo la lealtad y funcionalidad de los servidores de las instituciones involucradas.

Es falso que el requerimiento de la nacionalidad por nacimiento, juzga sobre la capacidad o méritos de los nacionalizados por naturalización, puesto que en realidad, busca la idoneidad para el ejercicio del cargo, además, las facultades desempeñadas por los empleados referidos en el presente caso, derivan de aquellas que se ubican en la competencia original de los titulares de las instituciones y deben entenderse como parte de la competencia propia de estos últimos, de ahí que se justifiquen los requisitos exigidos.

En términos de lo expuesto, de forma alguna se transgrede el contenido de los artículos 1º, párrafo tercero y 35, fracción II de la Constitución Federal.

b) Respecto del segundo concepto de invalidez hecho valer, los artículos 7, fracción I, 17, inciso a), fracción I de la Ley de la Policía Federal y 35, fracción I, inciso a) de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, de forma alguna conculcan lo dispuesto en los artículos 1º, 32, primer párrafo y 35, fracción II, constitucionales.

La doble nacionalidad implica que quienes la poseen tienen el derecho a que cada uno de los Estados que les atribuya su nacionalidad, les reconozca todos los derechos que le son activados a sus nacionales, salvo los casos en que la propia Constitución establezca reservas.

El citado artículo 32 constitucional, al señalar “otras leyes”, se refiere a las disposiciones federales y no podría ser de otra manera, ya que lo que se pretende regular, son cuestiones relativas a la nacionalidad o mejor dicho, cuestiones relativas a la imposibilidad para adquirir la doble nacionalidad si se desea desempeñar un puesto o cargo determinado, así, dicho texto constitucional, marca una doble condición, ser mexicano por nacimiento y no haber adquirido otra nacionalidad.

Por lo anterior, la Ley de Nacionalidad, reglamentaria del artículo 32 de la Constitución Federal, en su artículo 15 estatuyó que 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.

Ahora bien, un mexicano por naturalización, posee los mismos derechos y obligaciones que otro por nacimiento; sin embargo, para ejercer cargos o funciones públicas en las que se requiere ser mexicano por nacimiento y no haber adquirido otra nacionalidad, se tendrá que obtener un certificado de nacionalidad mexicana, tal y como se establece en los artículos 15 y 16 de la Ley de Nacionalidad.

Al respecto, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de veintiséis de enero de dos mil cuatro, al resolver respecto de la diversa acción de inconstitucionalidad **11/2002**, determinó que la reserva a que se refiere el artículo 32 constitucional, se establece en un Tratado celebrado por el Estado mexicano a nivel Federal y es válida. De tal resolución, se desprendió la tesis de rubro siguiente **“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 DE SER CIUDADANO MEXICANO POR NACIMIENTO Y NO HABER OPTADO POR OTRA NACIONALIDAD, NO TRANSGREDE EL ARTÍCULO 32 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.”**

En ese orden de ideas, se concluye que es facultad del Congreso de la Unión, expedir normas en materia de seguridad pública, en las que se determine reservar el desempeño de ciertos cargos a personas cuya nacionalidad hubiere sido adquirida por nacimiento y no hubieren adquirido otra.

No obstante lo anterior, no debe pasar inadvertido que antes de que se expidiera la nueva Ley de la Policía Federal, la supuesta violación a que se refiere la parte actora, ya estaba contemplada en la norma que fue abrogada, por lo que resulta absurdo que en estos momentos se solicite el dictado de su invalidez.

c) Por cuanto hace al tercer concepto de invalidez, en el que el promovente indica que los preceptos impugnados violan el derecho al trabajo y discriminan a los extranjeros, resulta infundado, de conformidad con las consideraciones siguientes:

De acuerdo al artículo 5º de la Ley Federal para Prevenir y eliminar la Discriminación, ésta no existe cuando se habla de la permanencia en el desempeño del servicio público, por lo que no puede considerarse que la labor del legislador conlleve una transgresión a la garantía de no discriminación.

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

Cabe precisar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha determinado que la inconstitucionalidad de una norma no puede derivar de la falta de definición de vocablos, locuciones o irregularidad en la redacción utilizados por el legislador, como se desprende de la jurisprudencia emitida, cuyo rubro es el siguiente **“LEYES. SU INCONSTITUCIONALIDAD NO PUEDE DERIVAR EXCLUSIVAMENTE DE LA FALTA DE DEFINICIÓN DE LOS VOCABLOS O LOCUCIONES UTILIZADOS POR EL LEGISLADOR.”**

Así, los artículos 36 fracción I, inciso a) de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y 87 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación versan sobre las porciones normativas que se impugnan, por lo que no se modificó el núcleo de las normas impugnadas respecto de aquellas que las precedían y regulaban esos cargos públicos, por lo que es evidente que resulta infundado el argumento del promovente en el sentido de que existe discriminación y derechos preferenciales.

Por otra parte, no existe violación a los artículos 5º y 123 de la Constitución Federal, pues el derecho al trabajo no se otorga de manera ilimitada, por lo que no puede decirse que dicha garantía esté coartada, sino que únicamente limita este derecho, con la finalidad de evitar que se ataquen derechos de terceros o se ofendan los de la sociedad.

Así pues, la actualización del principio de igualdad entre los titulares del derecho al trabajo, se traduce en que varias personas, cuyo número es indeterminado, que participen en la misma situación tengan la posibilidad de ser titulares cualitativamente de los mismos derechos y obligaciones que emanen de la ley aplicable frente al Estado, lo cual, estará en función de sus circunstancias particulares. Al efecto son aplicables las tesis de rubro siguiente: **“EXTRANJEROS. LOS ARTÍCULOS 37 Y 60 DE LA LEY GENERAL DE POBLACIÓN Y 106 Y 139 DE SU REGLAMENTO NO VIOLAN LA GARANTÍA DE IGUALDAD EN RELACIÓN CON LA DE LIBERTAD DE TRABAJO.”**; **“EXTRANJEROS. LOS ARTÍCULOS 37 Y 60 DE LA LEY GENERAL DE POBLACIÓN, ASÍ COMO LOS NUMERALES 106 Y 139 DE SU REGLAMENTO, NO VIOLAN EL PRINCIPIO DE IGUALDAD ANTE LA LEY, EN RELACIÓN CON LA GARANTÍA DE LIBERTAD DE TRABAJO.”**

Como se observa, bajo el principio de igualdad, se colige que no existe discriminación ni se atenta contra la dignidad humana y mucho menos se vulnera el contenido del artículo 123 constitucional, toda vez que el mexicano por nacimiento se encuentra en una categoría diversa a la del mexicano por naturalización.

De la interpretación armónica, histórica y conceptual de la garantía de libertad de trabajo prevista en los artículos 5º y 123 de la Constitución Federal, se arriba a la conclusión de que el derecho público subjetivo que estos preceptos consagran, no es absoluto, irrestricto e ilimitado, sino que requiere que la actividad

que emprenda el gobernado esté permitida por la ley y, en su caso, que sea ejercida conforme a la misma.

d) En su cuarto concepto de invalidez, el promovente argumenta que el artículo 22, fracción I, inciso a) de la Ley de la Policía Federal, conculca el contenido de los artículos 5º, 14 y 123 apartado B, fracción XIII, de la Constitución Federal, al prever una restricción desproporcional al derecho del trabajo de los miembros de las instituciones policiales.

Al respecto y toda vez que en la diversa acción de inconstitucionalidad 23/2009, se solicitó la invalidez del artículo 94 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que de manera similar, establece una serie de hipótesis para la conclusión del servicio de los integrantes de los cuerpos policiales, se solicita a esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, se tengan por reproducidas las manifestaciones realizadas por el Congreso, en el informe rendido respecto de la misma, en virtud, de que aun y cuando se trata de expedientes distintos, la resolución que se dicte en ambos deberá ser en el mismo sentido, con el fin de guardar congruencia entre ambas ejecutorias.

Al efecto, las consideraciones del Poder Legislativo Federal, tendentes a sostener la constitucionalidad del artículo 94, fracción I, inciso a), de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, realizadas en la acción de inconstitucionalidad 23/2009 y que solicitó se tuvieran por reproducidas a efecto de sostener la

constitucionalidad del artículo 21, fracción I, inciso a) de la Ley de la Policía Federal, son, en síntesis, las siguientes:

- Que el artículo 5° constitucional, consagra el derecho de las personas a dedicarse a la profesión, industria, comercio o trabajo que les acomode, siendo éste lícito; sin embargo, esa libertad puede ser vedada por determinación judicial, cuando se ataquen derechos de tercero o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley.
- Que tratándose de los integrantes de las instituciones policiales de conformidad con el artículo constitucional 123, Apartado B, fracción XIII, se rigen por sus propias leyes y podrán ser separados de sus cargos cuando incumplan con los requisitos señalados por las leyes vigentes para permanecer en dichas instituciones.
- Que el hecho de que la norma impugnada establezca como causal de separación el hecho de que habiendo participado en los procesos de promoción, el miembro de la corporación policiaca no hubiese obtenido el grado inmediato o superior, que le correspondería por causas imputables a él, no es inconstitucional pues si se interpreta la norma en sentido contrario, tenemos que si no existe causa imputable al integrante del cuerpo policial, además de que el solo hecho de no obtener el grado superior jerárquico, no produce la separación del miembro, sino que a esta situación se le debe aunar una causa imputable a él.

- Que no debe perderse de vista que el artículo 88 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, indica que la permanencia es el resultado del cumplimiento constante de los requisitos establecidos en la ley para continuar en el servicio activo de las instituciones policiales, estableciendo una serie de requisitos que deben satisfacer rigurosamente los policías a fin de asegurar su permanencia dentro de las instituciones, pues dada la naturaleza e importancia de la función policial, las exigencias deben atender a la mayor profesionalización de los elementos de seguridad.
- Que en las fracciones V, VI y VII del referido artículo 88, se impone la aprobación de los cursos de formación, capacitación y profesionalización; los procesos de evaluación de control de confianza y la evaluación del desempeño respectivamente, y que en ellas se utiliza el término aprobar para referirse a que deben superarse obligatoriamente las pruebas que ahí se estipulan mientras que la fracción VIII, establece como requisito de permanencia participar en los procesos de promoción y ascenso que se convoquen; es decir, que el requisito de permanencia, se ciñe a la participación en dichos procesos, no así a la aprobación de los mismos u obtención del grado jerárquico inmediato.
- Que de lo anterior, sistemáticamente debe interpretarse que participar en los sistemas de promoción es un requisito de permanencia, por lo que en caso de haber sido convocado a tres procesos consecutivos de promoción sin haber

participado, se dará por concluido el servicio del elemento que haya incumplido tal requisito de permanencia, o en su caso, habiendo participado en dichos procesos, no obtenga el grado inmediato superior que le correspondería por causas que le sean imputables.

- Que al existir en el artículo 21 de la Constitución Federal, una limitación al derecho del trabajo de los miembros de las corporaciones policiales, los supuestos que prevé la ley para separarlos o removerlos del cargo, debe guardar una relación estrecha con la finalidad perseguida.
- Que el Sistema Nacional de Seguridad Pública, está sujeto a ciertas bases, entre ellas la regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública, y que la operación y desarrollo de estas acciones será competencia de la Federación, los Estados y los Municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones.
- Que la regulación de los requisitos de permanencia es una de las bases mínimas a que se encuentra sujeto el Sistema Nacional de Seguridad Pública, por ende es justificable que el legislador haya establecido como requisito la participación de los elementos en los procesos de promoción a fin de ser congruente con el principio rector del profesionalismo, sin olvidar el bien jurídico tutelado, consistente en dar Seguridad Pública a la ciudadanía.

- Que la restricción legislativa que establece una hipótesis de separación del servicio persigue un fin constitucionalmente legítimo que es la profesionalización de los cuerpos policiales, con el objeto de alcanzar el perfeccionamiento del Desarrollo Policial, dentro del que se encuentra la “Carrera Policial”, que de conformidad con el artículo 78 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública se entiende como “el sistema de carácter obligatorio y permanente, conforme al cual se establecen los lineamientos que definan 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.
- Que de acuerdo con el artículo 79 de la Ley General del Sistema Nacional, algunos de sus fines son fomentar la vocación de servicio, el sentido de pertenencia y el establecimiento de un adecuado sistema de promociones que permita satisfacer las expectativas de desarrollo profesional y permanente para asegurar la lealtad institucional en la prestación de los servicios.
- Que los procesos de promoción buscan el desarrollo y la profesionalización de los elementos de la policía, que se traducen en el cumplimiento del principio constitucional de profesionalización, que destaca de igual modo el artículo 98 de la Ley General del Sistema Nacional.

- Que en ese sentido resulta infundado lo manifestado por el actor en tanto que el legislador federal no consideró el separar del cargo a aquellos policías que no logren obtener el nivel jerárquico superior en los procesos de selección, sino que estableció como limitante que tal medida opera siempre y cuando las causas por las que no obtenga al ascenso fueren imputables a él.
- Que no puede argumentarse que el término “causas imputables” cause incertidumbre, pues dicha disposición no puede interpretarse en forma aislada, además que es obvio que las causas que se pudiesen imputar tendrán que versar sobre consideraciones objetivas previstas en las disposiciones que al efecto se apliquen por lo que no estamos en presencia de una disposición que pudiese dar lugar a actuaciones arbitrarias, dado que, como es sabido, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, es un ordenamiento expedido recientemente que se perfeccionará y complementará por las disposiciones que al efecto se expidan, como son las relativas a los reglamentos y demás lineamientos, que para el caso que nos ocupa versen sobre la promoción del personal de las instituciones policiales, pues basta remitirse a los artículos transitorios de la norma para verificar que las autoridades y la normatividad en la materia, será adecuada y complementaria a lo que dispone la ley.
- Que la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, es una norma que por su sola vigencia no causa ninguna violación a los derechos humanos, en tanto que sus

consecuencias surtirán todos sus efectos a partir de que se actualicen y se concreten todas y cada una de las condiciones establecidas por el legislador al expedir la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que es brindar a la población una seguridad pública con calidad, capacidad y profesionalismo, dado que es una función del Estado, que debe proveerse de manera concurrente y coordinada entre la Federación, las Entidades Federativas, el Distrito Federal y los Municipios.

e) Respecto del quinto concepto de invalidez, el Ombudsman indica que se infringen los artículos 14 y 21 de la Constitución Federal, al no contenerse una regulación mínima relativa a las operaciones encubiertas, violando con ello, los principios de certeza y seguridad jurídica.

No obstante lo anterior, los criterios vertidos por el promovente son inoperantes, en virtud de que para violar los principios referidos, resulta necesario que con la actuación de la autoridad se genere un estado de inseguridad jurídica al gobernado, además, no debe pensarse, que la ley debe señalar de manera especial y precisa un procedimiento para regular cada una de las relaciones que se entablen entre la autoridad y los particulares, a fin de que la primera no incurra en arbitrariedades, pues existen trámites o relaciones que por su sencillez o irrelevancia no requieren que la ley pormenore un procedimiento específico para ejercitar el derecho relativo.

Asimismo, no se puede considerar que la Ley de la Policía Federal, se trate de una ley en blanco, por el hecho de que su artículo 8, fracción VII, remita al reglamento correspondiente, pues nos encontramos ante una cuestión de técnica jurídica, pues no se otorgan a la autoridad administrativa, facultades amplias, sino limitadas previstas por la Constitución, tratándose entonces de una necesidad práctica que el legislador lleva a cabo respecto de algunas disposiciones legales, las que por su contenido están sujetas a un constante cambio, por lo que resulta preferible que el legislador señale disposiciones de carácter general siendo entonces el Ejecutivo en uso de su facultad reglamentaria, el encargado de determinar de manera dinámica y específica la conducta legal a seguir. Sirven de apoyo a lo anterior, las tesis de rubro siguiente **“FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES.”** e **“INFRACCIONES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS. PUEDEN ESTAR REGULADAS EN REGLAMENTOS, SIN VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE LEGALIDAD.”**

SEXTO.- Al rendir su informe, el Poder Ejecutivo Federal, adujo en síntesis lo siguiente:

Del estudio integral de los conceptos de invalidez, se desprende que el organismo público protector de derechos fundamentales, cuestiona la validez constitucional de los artículos impugnados, en relación con los siguientes temas:

- a) El requisito de ser ciudadano mexicano.- Del cual se derivan tres supuestos:

- La ciudadanía mexicana por nacimiento.
 - La ciudadanía por nacimiento sin tener otra nacionalidad.
 - La ciudadanía mexicana por naturalización.
- b) Las causas de conclusión del servicio de un integrante de la Policía Federal, previstas en el artículo 22, fracción I, inciso a), de la Ley de la Policía Federal.
- c) El régimen jurídico de las operaciones encubiertas previstas en los artículos 8, fracción VII y 10, fracción XII, de la Ley de la Policía Federal.

Respecto del requisito consistente en ser mexicano por nacimiento y, en algunos casos no tener otra nacionalidad, persigue un fin constitucionalmente válido y por tanto, no resulta violatorio de los artículos 1º, párrafo tercero en relación con el 32, primer párrafo y 35, fracción II, todos de la Constitución Federal.

Al respecto, el promovente plantea una aparente contradicción entre el artículo 32, párrafo segundo y el artículo 1º, párrafo tercero, ambos de la Constitución Federal y sugiere que la antinomia sea resuelta a través del principio *lex posteriori derogat priori*, no obstante, tal consideración es inexacta, no obstante, la Suprema Corte de Justicia, ha afirmado que el texto constitucional no admite ningún tipo de contradicción, en virtud del principio de supremacía constitucional, por lo cual, deben emplearse métodos distintos de interpretación, que permitan superar el conflicto de que se trate, sin que el contenido de la Constitución pierda

vigencia. Por lo anterior, resulta inadmisibile que dentro del sistema constitucional mexicano, una de sus normas sea derogada por una posterior de la misma jerarquía. Sirve de apoyo a lo anterior la tesis de rubro **“INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL. AL FIJAR EL ALCANCE DE UN DETERMINADO PRECEPTO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DEBE ATENDERSE A LOS PRINCIPIOS ESTABLECIDOS EN ELLA, ARRIBANDO A UNA CONCLUSIÓN CONGRUENTE Y SISTEMÁTICA.”** así como **“CONSTITUCIÓN FEDERAL. SUS ESTATUTOS NO PUEDEN SER CONTRADICTORIOS ENTRE SÍ.”**

Por cuanto hace a los principios de igualdad y no discriminación, el primero constituye un principio complejo que se verifica desde una doble óptica, una, (i) en que las personas serán iguales ante la ley y, (ii) otra, en que las personas serán iguales ante la ley, en cuanto a su contenido.

Así, la Constitución Federal impone una regla de tratamiento igual que sólo admite excepciones cuando se busque satisfacer una necesidad constitucionalmente imperativa y exige medios estrechamente ajustados a esa finalidad, por lo que se debe:

- Elegir el término de comparación apropiado, que permita comparar a los sujetos desde un determinado punto de vista y, con base en éste, establecer si se encuentran o no en una situación de igualdad respecto de otros y si el trato que se les da es diferente.

- Verificar que la diferenciación cuestionada sea adecuada para el logro del fin buscado.
- Determinar si la medida resulta proporcional, es decir, si guarda una relación razonable con el fin que se procura alcanzar. Respecto de este punto, resulta aplicable la tesis de rubro **“IGUALDAD. CRITERIOS QUE DEBEN OBSERVARSE EN EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS QUE SE ESTIMAN VIOLATORIAS DE DICHA GARANTÍA.”**

Del texto del artículo 1º constitucional, se desprende que el principio de la no discriminación consiste en que toda persona deberá ser tratada en condiciones de igualdad, respetando su dignidad humana y los derechos y libertades consagrados en el ordenamiento jurídico. Al respecto, la Suprema Corte de Justicia ha sostenido que la no discriminación es una verdadera garantía individual, consistente en el derecho subjetivo público del gobernado de ser tratado en la misma forma que todos lo demás y el correlativo deber jurídico de la autoridad de garantizar un trato idéntico a todas las personas ubicadas en las mismas circunstancias.

- Se considera que las normas impugnadas establecen una restricción válida para ocupar cargos públicos, medida que admite y supera con éxito cualquier juicio de razonabilidad, a la luz de los principios establecidos por la propia Constitución.

Como se ha indicado en infinidad de ocasiones, todo derecho fundamental tiene límites y es posible establecer restricciones siempre y cuando la Constitución Federal así lo permita. En este marco, el principio de igualdad y no discriminación admite las limitaciones que expresamente establece la norma fundamental, como es el caso del artículo 32 constitucional.

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 y facultó al legislador para establecer las reservas que se sustentan en la relevancia del cargo función. De tal manera, se desprende que el artículo 32 referido con anterioridad, persigue las restricciones de mérito, evitar la injerencia o conflicto de intereses con otras naciones y, conservar la independencia y soberanía nacionales.

- Específicamente, respecto del requisito de ser ciudadano por nacimiento en los cargos de subprocurador, visitador general, oficial ministerial, agente del Ministerio Público de la Federación y perito de carrera, los argumentos hechos valer deberán declararse infundados, en virtud, de que se estima que el actor parte de una premisa equivocada al considerar que el fin constitucional que persiguen los preceptos impugnados, lo encontramos en exclusiva en el artículo 32 de la Constitución Federal.

Además de lo anterior, debe considerarse, el que la medida se justificará en tanto ésta persiga alguno de los fines establecidos en el resto de los preceptos constitucionales y, en particular, en aquellos que regulan funciones esenciales del Estado, como es el caso de la procuración de justicia.

El fin que persiguió el Constituyente para requerir la nacionalidad mexicana por nacimiento del Procurador General de la República, es idéntico al que asiste en el caso para los cargos indicados por las normas impugnadas, al respecto, debe advertirse lo siguiente:

- Subprocuradores.- Dentro de sus funciones se encuentra la de suplir al Procurador General de la República en sus excusas, ausencias y faltas temporales.
 - Visitador general.- Posee facultades de gran trascendencia, tales como la de establecer las políticas y operar el sistema de inspección interna y de supervisión, investigación y control de los servidores públicos de la institución, además, es nombrado y removido por el Presidente de la República, a propuesta del Procurador.
 - Agente del Ministerio Público, agente de la policía federal ministerial, oficiales ministeriales y peritos.- Se reconocen como auxiliares del Procurador General de la República, teniendo funciones de suma importancia, como la de la persecución de delitos del orden federal.
- Respecto del requisito de no tener otra nacionalidad en el caso de los agentes de la Policía Federal Ministerial, debe

tenerse presente que se trata de un puesto en un cuerpo policiaco, cuya limitación encuentra sustento en la disposición constitucional que establece que en tiempo de paz ningún extranjero podrá servir en las fuerzas de policía o seguridad pública.

Si bien, dicho precepto se refiere a los extranjeros, la voluntad del legislador fue evitar que los miembros de estas corporaciones tuvieran vínculos con naciones extranjeras que pudieran comprometer la seguridad nacional, lo cual sucede con la doble nacionalidad.

- Con relación al requisito de ser ciudadano mexicano por nacimiento y no tener otra nacionalidad para los cargos de comisionado general de la policía federal, policía federal y agente de la policía federal ministerial, los argumentos vertidos por el promovente son infundados, pues, el fin constitucional que persigue una medida determinada, es posible encontrarlo expresa o implícitamente en cualquiera de los preceptos de la Constitución Federal.

Del artículo 21 constitucional se desprende que el Sistema Nacional de Seguridad Pública se conformará por el Ministerio Público y las instituciones policiales y deberá sentar las bases para coordinar los procesos de selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de los cuerpos de seguridad pública, por lo que la seguridad pública exige al Estado contar con instituciones

policiales dignas de respeto y obediencia, en virtud de la importante labor que desempeñan.

De conformidad con el artículo 6º de la Ley de la Policía Federal, el Comisionado General tendrá el más alto rango, por lo que resulta correcta una disposición como la impugnada, lo cual cobra sentido si recordamos que nuestro país ha enfrentado diversos riesgos y amenazas externas.

Asimismo, no pasa inadvertido que el argumento sobre las bases del principio de discriminación utilizado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es erróneo, pues ha venido a confundir las categorías sociales con las categorías jurídicas, dado que la nacionalidad no pertenece a las primeras, sino a las segundas, consistentes en el vínculo jurídico que une a un sujeto con un Estado-Nación.

La reserva que establece el artículo 32 constitucional obedece al principio de división de poderes, según el cual los distintos poderes del Estado actúan dentro del ámbito 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 determinación que se impugna, se consideró oportuna dadas las circunstancias en que vive el país en materia de seguridad pública.

Como se observa, no se atenta contra la dignidad humana, ni se anulan derechos y libertades de la persona, por no tratarse de un acto arbitrario del Estado que impida, obstruya, restrinja o

menoscabe el pleno ejercicio de derechos fundamentales. Así, la razón de fondo de la limitación, es la necesidad de que quienes desempeñen los cargos, lo hagan de conformidad con los intereses mexicanos, evitando los posibles conflictos que podrían suscitarse entre nacionales y extranjeros.

En conclusión, las distinciones realizadas por el legislador son razonables en la medida que constituyen un medio efectivo para garantizar la no injerencia o la ausencia de un vínculo entre el servidor público y un Estado extranjero, en perjuicio de una función pública vinculada directamente con actividades en las que inciden tanto personas extranjeras como otros Estados.

- Por cuanto hace a la constitucionalidad del requisito de ser ciudadano mexicano para el caso del auditor especial de la federación, se considera, que dicho cargo es una pieza clave del proceso de rendición de cuentas y de la vida política del país, por lo que existe razón suficiente para que se exija la condición de ser mexicano por nacimiento y no tener otra nacionalidad para acceder a otros cargos públicos de relevancia.

Al efecto debe manifestarse, que no hay criterios discriminatorios, pues la medida se basa en un interés público y social consistente en que los recursos del país se ejerzan de forma clara y honesta.

2.- En segundo lugar, se estudia el concepto de invalidez hecho valer en el sentido de que el artículo 22, fracción I, inciso

a), impugnado, vulnera diversos preceptos de la Constitución Federal.

La certificación a que se refiere el promovente, se encuentra regulada en el artículo 96 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y en el 16 de la Ley de la Policía Federal, y a través de ella deberá verificarse que el aspirante cumpla con los requisitos, que para cada caso establecen las normas referidas, no obstante, en el caso de la separación del servicio derivado de los procesos de promoción, el legislador estableció al igual que en el caso de la Ley General, que deben concurrir los tres requisitos indicados en el precepto impugnado, por lo que la interpretación del artículo impugnado debe hacerse de forma integral.

Los argumentos planteados por el promovente son infundados, en virtud de que parten de premisas incorrectas, generadas por una interpretación aislada de porciones normativas, al distinguir supuestos jurídicos que el legislador no reguló como tal. En ese sentido, el Ombudsman nacional considera que el no obtener una promoción es causa suficiente para separar del servicio a uno de sus integrantes, conclusión que es inexacta y carente de sustento.

De la simple lectura del artículo 22, fracción I, incisos a), b) y c) de la Ley de la Policía Federal se derivan dos supuestos para que proceda la separación de un elemento del servicio profesional de carrera policial, por un lado, el incumplimiento de los requisitos de permanencia y, por otro, que durante los procedimientos de promoción, el integrante no participe en tres procesos

consecutivos o que, participando en ellos no logre obtener el ascenso correspondiente, pero, además, deberá concurrir que el interesado haya alcanzado la edad límite y que no tenga los méritos suficientes para lograr su permanencia.

Así pues, es claro que en la separación de un integrante del servicio durante los procedimientos de promoción, deben concurrir los tres requisitos indicados y no sólo el relativo a la obtención de grado inmediato superior.

Cabe señalar, que el fin que persigue el artículo 22 impugnado es legítimo, pues busca la profesionalización de los cuerpos de seguridad pública y la salvaguarda de los valores de rectitud y alto valor ético que se requiere en el Sistema Nacional y, en ese tenor, los supuestos que prevé la Ley de la Policía Federal para la separación del servicio, guardan proporción con el fin constitucional seguido. Al respecto, sirve de apoyo la tesis de rubro ***“POLICÍAS. SI BIEN LOS REQUISITOS DE PERMANENCIA POR REGLA GENERAL NO PUEDEN LIMITAR SUS GARANTÍAS INDIVIDUALES SÍ LO PUEDEN HACER EXCEPCIONALMENTE CUANDO ESTÉN RELACIONADAS CON LA PROFESIONALIZACIÓN.”***

Por lo anterior, el examen de proporcionalidad que sugiere el promovente del medio de control que nos ocupa, debe realizarse tomando en consideración la totalidad de la fracción I del artículo 22 impugnado, pues dicho precepto es claro al señalar que deberán concurrir una serie de supuestos para que proceda la separación del servicio de uno de sus integrantes.

Por lo que se refiere a la frase “por causas imputables a él”, contrario a lo manifestado por el organismo constitucional autónomo, dicha mención brinda certeza al sustentante pues excluye de la hipótesis normativa cualquier causa que impida que el elemento policial obtenga una promoción y las reduce a sólo aquellas que se vinculen y se generen en la esfera jurídica del interesado.

En todos caso, que las causas sean imputables a él, reducen la posibilidad de una cláusula abierta, pues obliga a la institución a fundar y motivar las causas que le son imputables al sustentante, por lo que la referida porción normativa, por sí misma no es inconstitucional.

3.- El marco jurídico previsto por las operaciones encubiertas en los artículos 8, fracción VII y 10, fracción XII, de la Ley de la Policía Federal, no transgrede los artículos 14 y 21 de la Constitución Federal, tal y como se desprende de las siguientes manifestaciones:

Con la reforma constitucional de junio de dos mil ocho, se dotó a la Policía Federal de facultades de investigación, como parte de un sistema coordinado de funciones de los órganos encargados de mantener el orden y la paz social.

Dicha atribución no se origina en la norma secundaria, sino en la Constitución, cuyo artículo 21, párrafo noveno, dispone, entre otras cuestiones, que la seguridad pública comprende la

prevención de los delitos y que la actuación de las instituciones de seguridad pública se regirán por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución.

De tal manera, el presupuesto normativo que prevé la realización de operaciones encubiertas y de usuarios simulados para la prevención de delitos, como facultad de la Policía Federal, así como la relativa a que el reglamento definirá con precisión los lineamientos mínimos para el ejercicio de esa atribución, no contraviene precepto constitucional alguno. En este sentido, la Policía Federal se encuentra facultada para utilizar medidas y técnicas especiales de investigación de conformidad con los lineamientos mínimos que establezca el reglamento.

Cabe indicar, que el desarrollo de las actividades impugnadas, de manera alguna conlleva a la configuración de actos privativos en perjuicio de los particulares, por los que deban estar reservadas a disposiciones legales y no reglamentarias, en tanto que no privan de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos a las personas investigadas.

Las operaciones encubiertas y usuarios simulados, son meras técnicas especiales de investigación en ejercicio de una función pública constitucional y legalmente conferida a las instituciones policiales, cuya práctica no implica la irrupción del domicilio, intimidad, comunicaciones, entre otras cuestiones, como lo enuncia el Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. En términos generales, las operaciones en

cuestión sugieren el ingreso de agentes policiales a las estructuras, asociaciones o agrupaciones con propósitos delictivos a efecto de proveer información sobre la ruta, procedencia y destino de las operaciones ilícitas, así como de aquella que permita identificar la composición de organizaciones delictivas, bajo figuras como la de agente encubierto, agente revelador, informante, etc.

Incluso, la intervención de comunicaciones privadas, constituye una medida especial de investigación independiente a las operaciones encubiertas y usuarios simulados, que, por su impacto directo a la esfera jurídica del gobernado sí se encuentra regulada de manera general en el capítulo XI de la Ley de la Policía Federal, por tanto, los lineamientos mínimos para su ejecución pueden válidamente contenerse en el Reglamento del ordenamiento citado.

Por otra parte, el promovente sostiene que la norma impugnada es violatoria del artículo 21 de la Constitución Federal, en virtud de que no establece el momento en que la investigación realizada mediante la operación encubierta pasará a manos del Ministerio Público, pues en términos de tal precepto constitucional, la Policía Federal deberá actuar bajo el mando y autoridad del Ministerio Público, siendo que la facultad de estar al mando de la investigación de los delitos es exclusiva de este último.

Dicho argumento resulta inoperante por insuficiente para declarar la inconstitucionalidad del artículo 8º, fracción VII de la

Ley de la Policía Federal, toda vez que no expone consideraciones lógico-jurídicas tendentes a demostrar la inconstitucionalidad del precepto legal, pues la actora únicamente señala la violación al precepto legal aludido.

Al efecto, resulta de gran importancia señalar, que la realización de operaciones encubiertas y usuarios simulados se llevarán a cabo en materia de investigación para la prevención de los delitos, función en la cual las policías actúan de manera autónoma de conformidad con el artículo 21, primer párrafo, constitucional, referido con anterioridad.

De conformidad con las reformas constitucionales en materia de seguridad pública y justicia penal, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el dieciocho de junio de dos mil ocho, se estableció la responsabilidad de investigar a las policías, como un aspecto fundamental de la Seguridad Pública, creándose un esquema de corresponsabilidad en la investigación, en aras de establecer en nuestro país una verdadera policía científica, capaz de dar respuesta a una de las demandas más recurrentes de la población, el flagelo de la delincuencia y el crimen organizado.

Así pues, se está en presencia de un instrumento de trabajo flexible a partir del cual los fiscales se coordinarán ágilmente con la policía para ir obteniendo las piezas del caso que habrán de litigar, por lo que la Ley de la Policía Federal fue expedida acorde con las nuevas disposiciones constitucionales en materia de investigación para la prevención de los delitos, reconociendo en la

inteligencia policial un instrumento necesario para hacer efectiva esa tarea pública.

Cabe señalar, que las tareas de inteligencia se rigen por los principio de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos, reconocidos en la Constitución Federal y que los mismos razonamientos plasmados con antelación respecto del artículo 8º, deben ser tomados en cuenta al analizar el contenido 10º, también impugnado, ya que al no haber expresado la actora, razones suficientes para confrontar el contenido de ese numeral con algún precepto constitucional, resulta inoperante el estudio de una facultad que no se encuentra desarrollada aún en una norma general.

SÉPTIMO.- Al emitir su opinión, el Procurador General de la República señaló, sustancialmente, lo siguiente:

- Primero, segundo y tercer concepto de invalidez:

De los artículos 1, 32 y 35 de la Constitución Federal, se desprende que:

- La Constitución General de la República, prohíbe la discriminación motivada por el origen étnico o nacional.
- Que la ley de la materia regulará el ejercicio de los derechos a favor de los mexicanos que posean otra nacionalidad y establecerá normas para evitar conflictos a quienes posean doble nacionalidad.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 48/2009.

- Que el ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, por disposición de la Ley Fundamental se requiera ser mexicano por nacimiento, se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad.
- Que la reserva establecida en el punto anterior, también será aplicable a los casos que así lo señalen otras leyes establecidas por el Congreso de la Unión.
- Que la propia Constitución General de la República, establece que en tiempo de paz, ningún extranjero podrá servir en el Ejército, ni en las fuerzas de policía o seguridad pública.
- Que es un derecho de los ciudadanos mexicanos poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley.
- Que para pertenecer al activo del Ejército en tiempo de paz y al de la Armada o al de la Fuerza Aérea en todo momento, o desempeñar cualquier cargo o comisión en ellos, se requiere ser mexicano por nacimiento.

De los numerales que el accionante considera inconstitucionales, se desprende que para poder ingresar a los cargos de comisionado General y Policía Federal, ambos de dicha corporación, así como para ocupar los cargos de Subprocurador, Visitador General, Oficial General, Agente del Ministerio Público de la Federación, Policía Federal Ministerial y Perito de Carrera, todos de la Procuraduría General de la República, es requisito indispensable ser mexicano por nacimiento.

Asimismo, en tales preceptos, el legislador estableció como requisito, que además de ser mexicanos por nacimiento, para ocupar los cargos de Comisionado General, Policía Federal y Ministerial, es necesario no tener otra nacionalidad, situación que, a juicio de la promovente, resulta inconstitucional por considerar que dichas condicionantes contravienen lo dispuesto por el artículo 1º y 35 de la Constitución Federal, toda vez que dicho requisito restringe el acceso de los ciudadanos naturalizados a cargos públicos, lo que se traduce en un trato discriminatorio ya que la calidad en comento, no se refiere a aptitudes o idoneidades, sino que alude a factores intrínsecos que nada tienen que ver con las capacidades de una persona para desempeñar los cargos de mérito.

Al efecto, se considera que no le asiste la razón al accionante, toda vez que realiza una errónea interpretación de lo preceptuado por los numerales 1º, párrafo tercero y 32 de la Constitución General de la República en virtud de que las hipótesis en ellas contenidas, no deben ser vistas de manera independiente, sino concatenadamente.

Lo anterior es así toda vez que el Constituyente, si bien estableció que todo individuo gozará de las garantías que otorga la Norma Suprema, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y en las condiciones que ella misma establece y en el propio numeral estatuyó la proscripción de toda discriminación motivada por origen étnico y nacional, entre otras cuestiones, también lo es que este imperativo constitucional no es absoluto, pues se encuentra sujeto a

excepciones previstas en el propio Ordenamiento Supremo, como es el caso del artículo 32 constitucional.

De la interpretación del artículo 32 constitucional, se advierte que el ejercicio de los cargos y funciones para los cuales se requiera ser mexicano por nacimiento, por disposición de la propia Carta Magna, se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad, y que esa reserva será aplicable también a aquellos cargos o funciones que así lo señalen otras leyes federales.

En el caso concreto, las normas combatidas fueron expedidas por el Congreso de la Unión en ejercicio de su facultad creadora de leyes, en estricto cumplimiento a lo dispuesto por el numeral 32 de la Constitución General, es decir, el legislador federal consideró pertinente establecer en los preceptos impugnados que para acceder a los cargos públicos en ellos regulados, es requisito ser mexicano por nacimiento.

Lo anterior no implica que las normas contengan una condicionante discriminatoria que atente contra lo dispuesto por el numeral 1° de la Norma Fundamental, en atención a que es evidente que la garantía de no discriminación prevista en ella, no es absoluta, sino que existen ciertas excepciones que la propia Constitución establece.

En tal sentido, si el numeral 32 de la Norma Suprema, contempla la posibilidad de que el Congreso de la Unión establezca en leyes federales la reserva de los cargos y funciones

en los que se requiera ser mexicano por nacimiento se trata de una excepción a la garantía contemplada en el tercer párrafo del artículo 1º constitucional, por lo que las normas impugnadas únicamente acatan el mandato constitucional establecido en el numeral 32 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reservando la calidad de mexicano por nacimiento para ocupar algunos cargos que la propia ley establece, toda vez que la función policial es de orden público y por tanto le corresponde al Estado, por medio del Poder Legislativo, establecer a través de las normas los requisitos necesarios para acceder a los cargos públicos inherentes a la referida función, como lo es la reserva que instituyó el legislador 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.

Robustece a lo anterior la parte conducente de la exposición de motivos de la iniciativa de reformas al artículo 32 de la Constitución General de la República, emitida por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión y publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinte de marzo de mil novecientos noventa y siete, en la que, en síntesis, se adujo que:

- En el marco de la reforma, resulta indispensable tener presente que el ejercicio de los cargos y funciones correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias del Estado mexicano que por naturaleza sustentan el fortalecimiento de la identidad y soberanía nacionales exige que sus titulares estén libres de cualquier

posibilidad de vínculo jurídico o sumisión hacia otros países.

- Que por ello, se agrega un nuevo párrafo al artículo 32, en el que los cargos establecidos en la Constitución, tanto los de elección popular, tales como Presidente de la República, Diputados, Senadores y Gobernadores así como los Secretarios de Estado, Ministros de la Suprema Corte y todos los que señalen otras 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.
- Se consideró además que las Fuerzas Armadas por norma constitucional y legal tienen como misión principal garantizar la integridad, independencia y soberanía nacional, el derecho de pertenecer a las mismas y de desempeñar cargos y comisiones en ellas, se reserva igualmente a los mexicanos por nacimiento que no posean otra nacionalidad.

Al efecto, en el dictamen emitido por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, con motivo de la reforma al artículo 32 de la Constitución Federal, se manifestó lo siguiente:

“(...) III. Es igualmente significativo destacar que la reforma del artículo 32 resulta fundamental, a efecto de que las leyes correspondientes cuiden que no se produzcan conflictos de intereses o dudas en su identidad como mexicanos que pudieran estar en

las condiciones que estas reformas propiciarán en quienes siendo mexicanos que adoptaron otra nacionalidad, tengan la posibilidad de desempeñar funciones públicas en este país. De ahí la conveniencia de que aquel precepto que ordene que la ley regulará el ejercicio de los derechos que la “legislación mexicana otorga a los mexicanos que posean otra nacionalidad y establecerá normas para evitar conflictos de doble nacionalidad” así como que “el ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, por disposición de la presente Constitución, se requiera ser mexicano por nacimiento, se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad, texto al que se agrega que la misma reserva “será aplicable a los casos que así lo señalan otras leyes del Congreso de la Unión”

IV. En el marco de estas reformas es importante considerar que las Fuerzas Armadas por norma constitucional y legal tienen como misión principal garantizar la integridad, independencia, y soberanía de la nación, por lo que el desempeño de los cargos y comisiones dentro de las mismas, exige que sus integrantes posean ante todo una incuestionable lealtad y patriotismo ante México, libres de cualquier posibilidad de vínculo moral o jurídico hacia otros países, así como contar con una obediencia, sumisión o fidelidad incondicional a

nuestro país. Dicho requisito también se extiende al personal que tripule embarcaciones y aeronaves mercantes, mismas que en el derecho nacional e internacional, están consideradas como extensiones del suelo mexicano, patriotismo, sumisión, obediencia y fidelidad incuestionables e incondicionales. Este requisito se considera también indispensable para la operación de puestos, aeródromos, servicios de practica y funciones de agente aduanal referidos en el artículo 32 constitucional (...)

En las relatadas condiciones, resulta patente que las normas que se tildan de inconstitucionales no están regulando cuestiones inherentes a la nacionalidad, sino únicamente se refieren a uno de los requisitos que deben reunir aquellas personas interesadas en ocupar los cargos de Comisionado General, Policía Federal de dicha corporación, Subprocurador, Visitador General, Oficial Ministerial, Agente del Ministerio Público de la Federación, y perito de carrera, que es ser mexicanos por nacimiento y que no opten por otra nacionalidad.

En consecuencia, el argumento esgrimido por la promovente resulta infundado, por lo que procede reconocer la validez del precepto impugnado.

Por otra parte, en relación con la presunta violación a lo dispuesto por la fracción II del numeral 35 de la Constitución Federal, en el sentido de que los preceptos combatidos

establecen una distinción que restringe a los ciudadanos naturalizados para acceder a cargos públicos por no poseer la nacionalidad mexicana por nacimiento, se considera que resulta infundado, pues la calidad a la que se refiere la fracción II del artículo 35 de la Constitución Federal, es precisamente a la condición de que por motivo del origen y por razón de la voluntad adquieran las personas, esto es, a la de ser mexicano por nacimiento o por naturalización.

Si la fracción invocada en el párrafo que precede contempla como una prerrogativa del ciudadano el ser nombrado para cualquier empleo o comisión, también lo es que esto debe ser teniendo las calidades que fija la ley; consecuentemente, si las normas combatidas establecen que para poder acceder a los cargos públicos en ellos contemplados es requisito ser mexicano por nacimiento sin que se haya optado por otra nacionalidad, resulta obvio que se refiere a la calidad que contempla el artículo 35 constitucional.

Así pues, este derecho no se trata de un derecho limitado, sino más bien de un derecho que para su ejercicio debe apegarse a los requisitos establecidos por la Constitución Federal, por lo que el argumento aludido con anterioridad también deviene infundado, por lo que se deberá declarar su validez constitucional.

En relación con lo afirmado por el accionante, en el sentido de que los preceptos impugnados se contradicen entre sí, toda vez que por un lado establecen como requisito para ser Policía Federal Ministerial de Carrera, el ser mexicano por nacimiento y

no tener otra nacionalidad, mientras que por el otro, para ser Subprocurador o Visitador General sólo se exige que cuenten con la nacionalidad mexicana por nacimiento, debe tomarse en consideración, que el hecho de que el legislador federal, al expedir el precepto 18 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, no haya señalado expresamente que aquellas personas interesadas en ocupar el cargo de subprocurador o visitador general no solo deben ser mexicanos por nacimiento, sino también no tener otra nacionalidad, ello no implica una inconstitucionalidad, sino en todo caso una falta de técnica legislativa, pues es evidente que si la condición de no tener o adquirir otra nacionalidad se establece para quienes pretendan ejercer funciones públicas en procuración de justicia y en la función policial, ello involucra a todos los cargos de cualquier nivel.

Así pues, en todo caso es válido establecer distinciones entre jerarquías, pero además respecto de cargos cuya naturaleza constitucional es diferente, como lo son los órganos de procuración de justicia y los de policía; por ende, el hecho de que para los cargos de Subprocurador o Visitador General sólo se requiera ser mexicano por nacimiento, trae aparejado el hecho de no haber optado por otra nacionalidad, es decir, la calidad que exige la norma general es que la persona que aspire a los cargos referidos no deba gozar de doble nacionalidad.

Por lo anterior, no existe la incongruencia de la que se duele el promovente, pues, como ya se mencionó, el establecer como requisito para acceder a los cargos referidos en los preceptos que

se impugnan, el ser mexicano por nacimiento, implica el no haber optado por otra nacionalidad, consecuentemente, resulta infundado el argumento del accionante en ese sentido.

El promovente de la acción, señala que si bien el numeral 32 de la Norma Suprema establece que el legislador puede determinar los cargos y funciones en las que se podrá requerir ser mexicano por nacimiento, no es menos verdad que el párrafo tercero del precepto 1º de la Constitución Federal, prohíbe la discriminación basada en el origen nacional, por lo que existe una contradicción entre lo estipulado en los artículos 1º y 32 constitucionales. No obstante, de la interpretación exegética de la Ley Fundamental se advierte que sus postulados no se contradicen, sino que se perfeccionan, administrándose unos con otros, para así generar el orden constitucional mexicano del cual emanan las normas generales que detallan con precisión el sentido de dichos principios fundamentales.

Por lo tanto, al ser los órganos legislativos los encargados de emitir las referidas normas generales, éstos deberán respetar el mandato constitucional, reservando precisamente esa complementación que se presenta entre los propios numerales que componen la Constitución General de la República.

En tales condiciones resulta incorrecta la apreciación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en el sentido de que entre los artículos 1º y 32 constitucionales se realiza un enfrentamiento.

Se afirma lo anterior, ya que por una parte, el numeral 1° citado, estatuye que en el territorio mexicano todo individuo goza de las garantías que otorga la Ley Fundamental, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse más que en los casos y condiciones que ella misma establece, mientras que por la otra, el diverso 32 en cita, contempla que para el ejercicio de algunos cargos públicos el Congreso de la Unión podrá, a través de las leyes, imponer reserva consistente en requerir la calidad de ser mexicano por nacimiento.

- Sobre la inconstitucionalidad de los preceptos 22, fracción I, inciso a), de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y 87 de la Ley de fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, impugnados por considerar que contravienen los artículos 5° y 123 apartado B, fracción XIII de la Constitución General de la República, se advierte lo siguiente:

Los numerales 5°, 14 y 123, apartado B, fracciones XII y XIII de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, que el promovente aduce que fueron vulnerados, estatuyen cuatro principios fundamentales, a saber:

- El derecho de libre ocupación,
- La garantía de audiencia,
- La garantía de certeza, y
- El régimen especial laboral de los miembros del Poder Judicial de la Federación, así como de las fuerzas

armadas, policiales, del servicio exterior mexicano, y de las instituciones de procuración de justicia.

Cabe mencionar, que, sobre este último punto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronunció en la jurisprudencia P./J.24/95, visible en la página 43, del tomo II, correspondiente al mes de septiembre de mil novecientos noventa y cinco, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de la novena época, cuyo rubro dice: ***“POLICÍAS MUNICIPALES Y JUDICIALES AL SERVICIO DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO Y DE SUS MUNICIPIOS. SU RELACIÓN JURÍDICA ES DE NATURALEZA ADMINISTRATIVA.”***

Por cuanto hace a la garantía de libre ocupación cabe destacar, que dentro de la multiplicidad de derechos y garantías insertos en la norma Fundamental, se reconoce el derecho de libre ocupación, toda vez que implica la actividad inherente a todo ser humano como lo es el trabajo, el cual es titulado a través de máximas constitucionales que cualquier persona puede gozar con la realización de actos tendentes a administrarse a sí mismo y a lo suyos de los bienes necesarios para subsistir, desarrollarse y progresar.

En ese orden de ideas, es de afirmarse que el trabajo es una prerrogativa fundamental y un bien útil para el hombre digno de él pues es útil para expresar y acrecentar la dignidad humana. El valor del trabajo no sólo reside en el hecho de que es siempre personal, sino también por ser una necesidad. Efectivamente, el trabajo es necesario para formar y mantener una familia, adquirir

el derecho de propiedad, y contribuir al bien común de los seres que rodean al trabajador.

Por lo tanto, la plena ocupación es un objetivo obligado para todo ordenamiento económico orientado a la justicia y al bien común, una sociedad donde el derecho al trabajo sea anulado o sistemáticamente negado y donde las medidas políticas no permitan a los trabajadores alcanzar niveles satisfactorios de ocupación, no puede conseguir su legitimación ética ni la justa paz social, pues una de las características del derecho al trabajo es que implica la necesidad de garantizar su conservación.

En términos de lo expuesto, se arriba a la conclusión de que dicho principio tiene dos sentidos primordiales: El primero, es el otorgamiento del mismo, es decir, la facultad que tiene toda persona para dedicarse a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siempre y cuando sea lícita; y, el segundo, referente a que esa libertad únicamente podrá coartarse por determinación judicial cuando se ataquen derechos de tercero o por resolución administrativa cuando se ofendan los derechos de la sociedad.

Al efecto, el artículo 5º constitucional en comento, garantiza el derecho al trabajo conforme a los siguientes lineamientos:

- A ninguna persona podrá impedírsele que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode siendo lícito.

- El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial cuando se ataquen derechos de terceros.
- Tal ejercicio, también podrá impedirse por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley cuando se ofendan los derechos de la sociedad.

De lo anterior se advierte que el derecho al trabajo no se prevé de manera irrestricta o ilimitada, sino que se condiciona a la satisfacción de determinados presupuestos fundamentales, a saber: a) Que no se trate de una actividad ilícita; b) Que no se afecten derechos de terceros y c) Que no se afecten derechos de la sociedad en general.

En lo referente al primer presupuesto, la garantía constitucional cobra real vigencia en la medida que se refiera a una actividad lícita, esto es, que esté permitida por la ley; dicho de otra manera, la garantía no podrá exigirse cuando sea ilícita, es decir, que esté prohibida por la ley o bien, que aun cuando no esté prohibida expresamente, de alguna manera pueda significar una transgresión al derecho positivo mexicano.

Por lo referente al segundo presupuesto, éste implica que la garantía no podrá ser exigida si la actividad a la que pretende dedicarse la persona, lleva a su vez la afectación de derechos de terceros, esto es, aún con la permisión del Estado para desempeñarla, exista un derecho preferente, tutelado por la ley a favor de otro u otros que se ubiquen en una situación jurídica

determinada, que pueda verse afectado por el desarrollo de la actividad de aquél.

Por su parte, el tercer presupuesto indica que el derecho al trabajo será exigible siempre y cuando la actividad, aunque lícita, no afecte el derecho de la sociedad, esto es, existe un imperativo que subyace frente al derecho de los gobernados en lo individual, que es el derecho de la sociedad en general, al existir un derecho que pondera y asegura el derecho positivo mexicano que se traduce en la convivencia y bienestar social en todos sus ámbitos, por lo que se protege el interés social por encima del interés particular; por lo que cuando este último puede lesionar el del primero, afectando dichos valores, en aras de ese interés mayor, se limita o condiciona el individual, cuando con éste puede afectarse aquél en una proporción mayor del beneficio que obtendrá un solo individuo, por lo que la garantía consagrada en el artículo 5º constitucional no es absoluta, en cuanto pondera a su vez la licitud de la actividad que se trate así como los derechos de terceros y de la sociedad en general, consignando de esta manera limitaciones a dicha garantía, basadas en principios fundamentales a los que debe atenderse para su exigibilidad y tutela.

El Poder Legislativo, en su función de emitir leyes, puede restringir la libertad de trabajo de una manera general, impersonal y abstracta, determinando que una actividad es lícita, pero de ninguna manera puede establecer restricciones a esa garantía en relación con los gobernados en particular, aunque éstos se

mencionen de modo implícito, de modo tal que una vez aplicada a ellos la disposición, ésta perdiera su eficacia.

La razón radica en que la ley debe tener los atributos señalados y además que el propio precepto constitucional reserva a la función judicial y a la administrativa ese tipo de restricciones personales al determinar que la libertad ocupacional puede vedarse por resolución judicial, cuando se afecten derechos de tercero y por resolución gubernativa, en los términos que señale la ley, cuando se afecten derechos de la sociedad; considera aplicable al caso, la tesis de jurisprudencia, de rubro **“LIBERTAD DE TRABAJO. NO ES ABSOLUTA DE ACUERDO CON LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES QUE LA RIGEN (ARTÍCULO 5º, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.)”**

La garantía de libre ocupación, implica la garantía de que el individuo pueda emplearse en la actividad que más le acomode, permitiendo iniciar con el goce de los derechos tutelados por el numeral 123 constitucional, más no implica la permanencia del sujeto en el trabajo, ya que ésta se encuentra sujeta a las características y condiciones propias de la actividad establecidas en la ley, lo cual será abordado en el siguiente apartado.

El numeral 123 de la Constitución General de la República, desarrolla, a través de derechos concretos, las garantías sociales de los trabajadores que, conforme al numeral 5º de la Norma Suprema, realizan una actividad revestida de los tres elementos anteriormente analizados.

En ese tenor, es menester señalar que dentro de las peculiaridades del numeral 123 de la Constitución Federal, se prevén cuestiones relativas a los trabajadores que prestan sus servicios a personas físicas o morales de carácter privado y a personas que laboran para personas morales públicas.

Al respecto, dentro de las diversas disposiciones que establece el apartado B del numeral 123 de la Constitución Federal, se desprende la existencia de dos regímenes especiales, el de los trabajadores del Poder Judicial de la Federación y el de las fuerzas armadas, instituciones policiales, el del servicio exterior mexicano y las de procuración de justicia.

Respecto de los primeros, es decir, del Poder Judicial de la Federación, la especialidad del régimen se limita al ámbito jurisdiccional, es decir, a precisar las instancias a las que se someterán a consideración las controversias laborales entre patrón y trabajador, siendo en este caso el Consejo de la Judicatura Federal o la Suprema Corte de Justicia de la Nación, según corresponda, además de que no existe disposición alguna, constitucional o legal, que actualice la hipótesis de la separación del encargo por no participar en los procesos de profesionalización y escalafón.

No obstante, respecto al régimen especial de las fuerzas armadas, instituciones policiales, del servicio exterior mexicano o de las de procuración de justicia, no es la jurisdicción a la que corresponde dirimir los conflictos, porque los trabajadores de tales

rubros se regirán por sus propias leyes, lo cual incluye, entre otros aspectos, el ingreso, permanencia, profesionalización y separación, la cual, es de destacar que tratándose de Agentes del Ministerio Público, peritos y los miembros de las instituciones policiales de los tres niveles de gobierno, en caso de ser injustificada sólo ameritará como indemnización una retribución económica, más no así la reinstalación.

Es menester destacar que los motivos del poder revisor de la Constitución, fue contar con fuerzas policiales profesionales, honestas y efectivas, a efecto de garantizar el bien común de la sociedad, por encima de aspectos individuales.

Es prudente destacar, que si bien el régimen constitucional de las fuerzas armadas, instituciones policiales, del servicio exterior mexicano y las de procuración de justicia, es especial, lo cierto es que no es de carácter laboral sino administrativo, por lo que en términos de la fracción XIII, apartado B, del artículo 123 de la Constitución Federal, se rigen por normas administrativas y reglamentos correspondientes y por tanto, las determinaciones que tomen dichas entidades con respecto a sus trabajadores no constituyen actos particulares sino de autoridad.

En ese orden de ideas, es dable concluir que es insostenible la invocación de garantías laborales a favor de los militares, marinos, cuerpos de seguridad pública, personal del servicio exterior, agentes del ministerio público y peritos, toda vez que la propia Constitución Federal los excluye frente al Estado, de una relación laboral.

El artículo 14 constitucional prevé el principio de seguridad jurídica en que se encuentra inmersa la garantía genérica de audiencia y se exige que en todo acto privativo que emita el Estado, debe darse necesariamente el cumplimiento de la conjunción de las cuatro garantías específicas de seguridad jurídica que la integran, a saber:

- En contra de la persona a quien se pretenda privar de un bien jurídico tutelado por la ley, se siga un juicio.
- Que dicho juicio se sustancie ante los tribunales previamente establecidos.
- Que en el mismo se observen las formalidades esenciales del procedimiento, y
- Que el fallo se dicte conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho o circunstancia que hubieren motivado el juicio.

En tal virtud, se debe partir de la premisa de que el principio de seguridad jurídica comprende el conjunto de modalidades a que tiene que sujetarse cualquier acto de autoridad para producir, válidamente, la privación de derechos en la esfera del gobernado, lo que se traduce en una serie de requisitos, condiciones o elementos que deben ser satisfechos para no violentar las mismas. En consecuencia, un acto de autoridad que no cumpla dichos requisitos previos, no debe ser jurídicamente válido.

En el caso, el artículo 22, fracción I, inciso a), de la Ley de la Policía Federal, específicamente en la porción normativa que el

promovente estima inconstitucional, señala que la conclusión del servicio de un integrante, es la terminación de su nombramiento o la cesación de sus efectos legales por separación o incumplimiento a cualquiera de los requisitos de permanencia, o cuando en los procesos de promoción concurren las siguientes circunstancias:

- Que hubiere sido convocado a tres procesos consecutivos de promoción sin que haya participado en los mismos.
- Que habiendo hecho lo anterior, no hubiere obtenido el grado inmediato superior que le correspondería por causas imputables a él.

Con el propósito de analizar adecuadamente la norma impugnada en su contexto integral, es necesario hacerlo a la luz de las razones que le dieron origen y que permiten dilucidar que el objetivo fundamental de la norma combatida es la obligación de la profesionalización y actividad escalafonaria de los miembros de las instituciones policiales, como medio para lograr en éstas la eficacia, eficiencia, calidad, puntual combate a la inseguridad y generar confianza social.

Debe considerarse inatendible el argumento hecho valer por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, habida cuenta de que como se demostró anteriormente, la relación existente entre las instituciones policiales y sus miembros, no es de carácter laboral sino administrativa, por lo que no procede aludir a la violación de garantías o derechos humanos laborales.

Por lo tanto, si de conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los organismos de derechos humanos sólo pueden interponer acciones de inconstitucionalidad en contra de normas generales que violen derechos humanos y en el caso que nos ocupa no se surte tal situación, no se actualiza la hipótesis para analizar el argumento planteado por el promovente.

Lo anterior es así, aunado a que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, realiza una interpretación parcial del inciso a) de la fracción I del artículo 22 de la Ley de la Policía Federal, ya que los supuestos para que surta efectos la terminación del nombramiento de un integrante de una institución policial o la cesación de los efectos del mismo, por causa de separación, será por incumplimiento de los requisitos de permanencia o cuando concurren las circunstancias establecidas en los incisos a), b) y c) de dicha fracción.

Sin embargo, para que surtan efectos esos supuestos, deben concurrir además los establecidos en los incisos b) y c) del propio numeral 22 de la Ley de la Policía Federal, los cuales contemplan que la persona haya alcanzado la edad máxima correspondiente a su jerarquía y que de su expediente se desprenda que no existen méritos suficientes a juicio de la comisión para conservar su permanencia.

Debe entenderse que el supuesto contenido en el inciso a) tampoco puede existir sin la concurrencia de lo establecido en los otros dos incisos del artículo que se impugna.

Al efecto, no debe perderse de vista, la naturaleza flexible de la norma que se combate, toda vez que se prevén tres ocasiones consecutivas para que el integrante de la institución policial participe y logre en los procesos de promoción, el grado inmediato que le corresponde, así como que existen dos aspectos que guardan sentido directo con los motivos que dieron origen a la norma, que es la profesionalización de los cuerpos policiales y la necesidad de su separación cuando sus elementos no cumplan con estos requisitos, ya que de eliminarlos, se haría nugatorio el sistema de profesionalización y estatismo de sus integrantes.

Con relación al artículo 22 impugnado en estudio, se estudian los siguientes aspectos:

-Violación al artículo 5° de la Constitución Federal.

En términos de la errada interpretación a la norma combatida por parte del promovente, en la que afirma la existencia de una violación a la garantía de libre ocupación, porque la norma es excesiva, cabe señalar que dicho argumento deviene infundado, porque la relación de los miembros de las corporaciones policiales con el Estado es de carácter administrativo y no laboral; en segundo lugar, porque la garantía de libre ocupación es un presupuesto constitucional que garantiza a todo individuo emplearse en la actividad que mas le acomode, siendo lícita, sin

embargo, es por demás evidente que la norma que se combate no le impide al individuo emplearse como miembro de una fuerza policial, sino que representa un requisito de permanencia, que en unión a los supuestos señalados en los incisos b) y c) del numeral 22, fracción I, de la Ley de la Policía Federal, el legislador estimó necesario para otorgar a la sociedad certeza de que los cuerpos de seguridad pública cumplirían con sus expectativas.

Por lo anterior, no es dable equiparar una causa de separación a un obstáculo que impida al individuo a dedicarse a lo que mas le convenga.

- Desproporción de la norma impugnada.

El numeral 22, fracción I, inciso a), de la Ley de Policía Federal que se combate, establece como una de las formas de conclusión del servicio, la figura de la separación sin que proceda la reinstalación del mismo, independientemente del medio de defensa que promuevan para combatir la separación, lo que es acorde al texto constitucional del artículo 123, apartado B, fracción XIII.

De tal manera, el hecho de que la norma combatida establezca que una de las causas de separación del cargo es que en los procesos de promoción no se obtenga el grado inmediato superior, por causas imputables al propio servidor público, cuando concurren además la hipótesis previstas en los incisos b) y c) de la fracción I del numeral 22 combatido, de ninguna manera resulta excesivo, dado que la promoción en el puesto a que se refiere la

disposición impugnada, presupone necesariamente la profesionalización como medio para lograrla a los procesos a que es convocado o en los que desee participar.

- Violación a la garantía de certeza jurídica.

Deviene infundado el argumento del promovente en el sentido de que la norma combatida viola el numeral 14 de la Constitución Federal, al establecer que la separación se actualizará cuando el servidor público no consiga una promoción “por causas imputables a él”, porque considera que genera incertidumbre en tanto que constituye una cláusula abierta que puede propiciar arbitrariedad.

Al efecto, como se sabe, se requiere la concurrencia de lo establecido en los incisos a), b) y c) del artículo que se impugna, por lo que dicha porción normativa, en ningún momento vulnera la garantía de certeza jurídica.

Cabe resaltar, que en la Ley de la Policía Federal, en su numeral 24, se establece que el Consejo Federal es la instancia colegiada encargada de normar, conocer, y resolver toda controversia que se suscite en relación con los procedimientos del servicio profesional, el régimen disciplinario de la Policía Federal y su profesionalización, con lo que queda a salvo el derecho de garantía de audiencia del miembro de la corporación policial que en un momento dado actualice las hipótesis contenidas en el diverso numeral 22 de la ley en comento.

- En relación con el argumento del accionante en el sentido de que los numerales 36, fracción I, inciso a), de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y 87 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, que regulan el acceso a los empleos públicos de perito de carrera y auditor especial de la federación, los argumentos vertidos por el promovente, resultan de igual manera infundados, en virtud de que la Constitución Federal en su artículo 32, último párrafo, señala que los mexicanos serán preferidos a los extranjeros en igualdad de circunstancias, para toda clase de concesiones y para todos los empleos, cargos o comisiones en que no sea indispensable la calidad de ciudadano.

Por lo anterior, resulta evidente que la intención del constituyente corresponde a que en ciertos cargos y comisiones, sea indispensable que las personas que aspiren a tales puestos tengan la calidad de ciudadano mexicano por nacimiento, por lo que no se actualiza la pretendida violación a lo dispuesto por los numerales 5° y 123 de la Constitución Federal.

- Respecto de los argumentos vertidos con relación a los artículos 8, fracción VII y 10, fracción XII de la Ley de la Policía Federal, referidos por el promovente como violatorios de los artículos 14 y 21 de la Constitución Federal, se indica, que contrario a lo aseverado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la propia Ley de la Policía Federal establece como una obligación del agente, el participar en operaciones encubiertas y de usuarios simulados para la prevención de delitos, además de que señala de manera expresa que será el

reglamento el que definirá con precisión los lineamientos mínimos para el ejercicio de tal atribución.

Así, tomando en consideración que la existencia del reglamento se encuentra supeditada a la previa emisión de una norma general, que en el caso concreto, es la Ley de la Policía Federal y que por tanto el reglamento que se emita, en términos de lo previsto en la fracción VII del artículo 8 de la Constitución Federal, tendrá que detallar de manera pormenorizada los lineamientos mínimos a los que deberán sujetarse los agentes que lleven a cabo tales funciones, resulta inconcuso que lejos de crear incertidumbre, la referida ley otorga la certeza requerida para lograr la prevención del delito, que es el bien común que persigue la sociedad.

Por cuanto hace al argumento relativo a que no se establece el momento en que la investigación realizada se pondrá a disposición del Ministerio Público, debe tomarse en consideración que la facultad de investigación de la policía radica en dos etapas, la primera, relacionada con los actos tendentes a prevenir el ilícito, en la cual, de existir actos preparativos que sean punibles en sí mismos se dará vista de inmediato al Ministerio Público, y la segunda, en que el Ministerio Público asume la conducción y mando de la policía en su carácter de auxiliar de aquél, cuando se advierta la comisión de un delito en la etapa de investigación preventiva.

En tal sentido, resulta incorrecta la afirmación del promovente en tanto considera que no se establece el momento en que el

Ministerio Público tendrá, dentro del ámbito de su competencia, conocimiento de los hechos que le corresponde conocer.

Por último, los argumentos dirigidos a manifestar que el contenido del artículo 10, fracción XII, impugnado, es contrario al principio de certeza, resultan infundados, toda vez que la parte normativa del precepto combatido únicamente establece una de las facultades con las que cuenta el Comisionado General de la Policía, consistente en autorizar, previo acuerdo con el secretario, operaciones encubiertas y de usuarios simulados, para desarrollar operaciones de inteligencia para la prevención de delito, por tanto, los requisitos que exige la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se contemplen en la fracción XII referida, se encontrarán, en su momento, regulados en el reglamento respectivo.

OCTAVO.- Recibidos los informes de las autoridades, formulados los alegatos y encontrándose instruido el procedimiento, se puso el expediente en estado de resolución.

C O N S I D E R A N D O:

PRIMERO.- Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que se

plantea la posible contradicción entre diversos artículos de la Ley de la Policía Federal, la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, así como la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SEGUNDO.- Por cuestión de orden, en primer lugar, se analizará si la acción de inconstitucionalidad fue presentada oportunamente.

El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, 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.”

Conforme a este artículo, el plazo para la presentación de la acción será de treinta días naturales y el cómputo respectivo deberá hacerse a partir del día siguiente al en que se hubiere publicado la norma impugnada, considerando, en materia electoral, todos los días como hábiles.

Del escrito inicial se advierte que el Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, señala como normas generales impugnadas los artículos 7, fracción I, 8 fracción VII, 10 fracción XII, 17, inciso A, fracción I, Artículo 22, fracción I, inciso A de la Ley de la Policía Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el uno de junio de dos mil nueve; el numeral 87, fracción I, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, así como los preceptos 18, fracción I, 23 inciso a), 34, fracción I, inciso a), 35, fracción I, inciso a), y 36, fracción I, inciso a), de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, publicados todos en el Diario Oficial de la Federación el veintinueve de mayo de dos mil nueve.

Por consiguiente, el plazo de treinta días naturales para promover la acción, respecto de los preceptos de la Ley de la Policía Federal inició el martes dos de junio y venció el uno de julio de dos mil nueve, mientras que el plazo para incoar la acción respecto de los preceptos de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación y de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, inició el lunes uno de junio y feneció el martes treinta de junio dos mil nueve.

En el caso, la acción de inconstitucionalidad fue presentada el veintinueve de junio de dos mil nueve, en el domicilio del funcionario autorizado para recibir promociones fuera del horario de labores de este Alto Tribunal (según se desprende de la razón que consta al reverso de la foja ochenta y nueve del expediente),

por lo que fue presentada en forma oportuna respecto de todas y cada una de las leyes impugnadas.

TERCERO.- A continuación, se procederá a analizar la legitimación de quien promueve la acción, por ser un presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción.

Suscribe el escrito inicial de demanda de acción de inconstitucionalidad, José Luis Soberanes Fernández, en su carácter de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, lo que acredita con la copia del acuerdo de la Cámara de Senadores, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el nueve de noviembre de dos mil cuatro, que obra en la foja noventa y uno de autos.

Ahora bien, el artículo 105, fracción II, inciso g), 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:

(...)

g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución. Así mismo los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en los estados de la República, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.”

Por otra parte, la Ley Reglamentaria de la materia, estatuye que las partes deben comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos de conformidad con el artículo 59, en relación con el diverso 11, de la ley en cita, tal y como a continuación se reproduce:

“ARTÍCULO 59. En las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán en todo aquello que no se encuentre previsto en este Título, en lo conducente, las disposiciones contenidas en el Título II.”

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

Asimismo, en términos de lo dispuesto en los artículos 15, fracción I, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y 18 de su Reglamento Interno, corresponde al Presidente de la referida Comisión su representación legal, tal y como puede advertirse de la reproducción textual de los artículos en cita:

“ARTÍCULO 15. El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

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

“ARTÍCULO 18. La Presidencia es el órgano ejecutivo de la Comisión Nacional. Está a cargo de un presidente, al cual le corresponde ejercer, de acuerdo con lo establecido en la Ley, las funciones directivas de la Comisión Nacional y su representación legal.”

En consecuencia, debe considerarse que en el caso, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es un órgano legitimado para ejercer la presente acción de inconstitucionalidad, y que la persona que la suscribe, cuenta con la representación de dicha Comisión.

Es importante resaltar que conforme al artículo 105, fracción II, inciso g), constitucional, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es un órgano legitimado para promover acción de inconstitucionalidad contra leyes de carácter general, como lo es la norma que se impugna, por estimar que viola derechos fundamentales, como lo plantea el accionante en su demanda.

CUARTO.- Al no haber causal de improcedencia alguna, invocada por las partes, o que se haya advertido de oficio por este Alto Tribunal, se procede a examinar los conceptos de invalidez planteados por el accionante.

QUINTO.- Una vez precisado lo anterior, se procede al estudio de los conceptos de invalidez planteados por el promovente, en los que se solicita se declare la invalidez de las normas siguientes:

- Artículos 7, fracción I, 8, fracción VII, 10, fracción XII, 17, inciso a), fracción I y 22, fracción I, inciso a), de la Ley de la Policía Federal, creada mediante Decreto que expide la Ley de la Policía Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el lunes primero de junio de dos mil nueve.
- Artículo 18, fracción I, 23, inciso a), 34, fracción I, inciso a), 35, fracción I, inciso a) y 36, fracción I, inciso a), de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República,
- Artículo 87, fracción I, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, creado mediante Decreto que “expide la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el viernes veintinueve de mayo de dos mil nueve.

Por razón de técnica, se realizará, en primer lugar, el análisis de los tres primeros conceptos de invalidez, al encontrarse relacionados con el aspecto de la nacionalidad y plantearse, esencialmente, que los artículos impugnados vulneran el principio de igualdad y no discriminación y la libertad de trabajo; y, posteriormente, se estudiarán los dos restantes conceptos de invalidez, que plantean problemáticas distintas.

1. Primero, segundo y tercer conceptos de invalidez:

Como se indicó en el resultando segundo, en el primer concepto de invalidez, la Comisión Nacional de los Derechos

Humanos se manifiesta en contra de los artículos 7, fracción I y 17, inciso a), fracción I de la Ley de la Policía Federal; 18, fracción I, 23, inciso a), 34, fracción I, inciso a), 35, fracción I, inciso a) y 36, fracción I, inciso a), de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, por considerar que violan lo dispuesto en el artículo 1º, párrafo tercero y 35, fracción II, de la Constitución Federal, al establecer una distinción discriminatoria, motivada por el origen nacional, respecto de los mexicanos por naturalización.

Por su parte, en el segundo concepto de invalidez, se impugnan los artículos 7, fracción I y 17, inciso a), fracción I, de la Ley de la Policía Federal, y 35, fracción I, inciso a), de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, por considerar que violan lo dispuesto en los artículos 1º, 32, primer párrafo y 35, fracción II, de la Constitución Federal, dado que establecen la prohibición de acceder a los cargos públicos de Comisionado General de la Policía, Policía Federal y agente de la Policía Federal Ministerial, para los mexicanos por nacimiento con doble nacionalidad.

Por último, en el tercer concepto de invalidez, se plantea que los artículos 36, fracción I, inciso a), de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y 87 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, que regulan el acceso a los empleos públicos de perito de carrera y auditor especial de la Federación, violan el derecho al trabajo previsto en los artículos 5º y 123 constitucionales y discriminan a los extranjeros por su propia condición nacional, al vedarles, de

manera absoluta, el ingreso a los mismos, sin un fin constitucional legítimo.

Los preceptos impugnados por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en los referidos conceptos de invalidez, disponen:

LEY DE LA POLICÍA FEDERAL

“ARTÍCULO 7. Para ser Comisionado General de la Policía Federal deberán cumplirse los requisitos siguientes:

I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento que no tenga otra nacionalidad, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles; (...).”

“ARTÍCULO 17. Para ingresar o permanecer en la Policía Federal se requiere:

A. Para el ingreso:

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

**LEY DE FISCALIZACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS
DE LA FEDERACIÓN**

“ARTÍCULO 87.- Para ejercer el cargo de Auditor Especial de la Federación se deberán cumplir los siguientes requisitos:

I. Ser ciudadano mexicano, en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos; (...).”

**LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE
LA REPÚBLICA**

“ARTÍCULO 18.- Los subprocuradores, Oficial Mayor y Visitador General serán nombrados y removidos libremente por el Presidente de la República, a propuesta del Procurador General de la República.

Para ser Subprocurador o Visitador General, se deberá cumplir con los siguientes requisitos:

I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento; (...).”

“ARTÍCULO 23.- Los oficiales ministeriales auxiliarán al Ministerio Público de la Federación en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con lo que establezcan el reglamento de esta ley y los acuerdos que emita el Procurador General de la República.

Para ser oficial ministerial se requiere:

a) **Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos; (...).**”

“ARTÍCULO 34.- Para ingresar y permanecer como agente del Ministerio Público de la Federación de carrera, se requiere:

I. Para ingresar:

a) **Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos; (...).**”

“ARTÍCULO 35.- Para ingresar y permanecer como agente de la Policía Federal Ministerial de carrera, se requiere:

I. Para ingresar:

a) **Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles, sin tener otra nacionalidad; (...).**”

“ARTÍCULO 36.- Para ingresar y permanecer como perito de carrera, se requiere:

I. Para ingresar:

a) Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos; (...).”

Con base en el contenido de los preceptos transcritos, se tiene que, de manera esquematizada, los cargos a que tales preceptos se dirigen y los requisitos que, en lo que interesa, se exigen para ocuparlos, son los siguientes:

Ley de la Policía Federal		
ARTÍCULO	CARGO	REQUISITO
7	Comisionado General de la Policía Federal.	<ul style="list-style-type: none"> • Ciudadanía mexicana por nacimiento. • Sin otra nacionalidad.
17	Policía Federal	<ul style="list-style-type: none"> • Ciudadanía mexicana por nacimiento. • Sin otra nacionalidad.

Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República		
ARTÍCULO	CARGO	REQUISITO
18	Subprocuradores, Oficial Mayor y Visitador General.	<ul style="list-style-type: none"> • Ciudadanía mexicana por nacimiento.
23	Oficiales ministeriales.	<ul style="list-style-type: none"> • Ciudadanía mexicana por nacimiento.
34	Agente del Ministerio Público de la Federación.	<ul style="list-style-type: none"> • Ciudadanía mexicana por nacimiento.
35	Agente de la Policía Federal Ministerial de carrera.	<ul style="list-style-type: none"> • Ciudadanía mexicana por nacimiento. • Sin otra nacionalidad.
36	Perito de carrera.	<ul style="list-style-type: none"> • Ciudadanía mexicana por nacimiento

Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación		
ARTÍCULO	CARGO	REQUISITO
87	Auditor Especial de la Federación	<ul style="list-style-type: none"> • Ciudadanía mexicana por nacimiento.

Precisado lo anterior, a fin de examinar los argumentos planteados, estableceremos, primero, el marco constitucional y legal que rige los temas que nos ocupan:

Los artículos 30 a 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 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 31. Son obligaciones de los mexicanos:

I. Hacer que sus hijos o pupilos concurren a las escuelas públicas o privadas, para obtener la educación preescolar, primaria y secundaria, y reciban la militar, en los términos que establezca la ley.

II. Asistir en los días y horas designados por el Ayuntamiento del lugar en que residan, para recibir instrucción cívica y militar que los mantenga aptos en el ejercicio de los derechos de ciudadano, diestros en el manejo de las armas, y conocedores de la disciplina militar.

III. Alistarse y servir en la guardia nacional, conforme a la ley orgánica respectiva, para asegurar y defender la independencia, el territorio, el honor, los derechos e intereses de la patria, así como la tranquilidad y el orden interior; y

IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.”

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

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

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

Esa misma calidad será indispensable en capitanes, pilotos, patrones, maquinistas, mecánicos y, de una manera general, para todo el personal que tripule cualquier embarcación o aeronave que se ampare con la bandera o insignia

mercante mexicana, Será también necesaria para desempeñar los cargos de capitán de puerto y todos los servicios de 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.”

Capítulo III.

De los extranjeros

“ARTÍCULO 33. Son extranjeros los que no posean las calidades determinadas en el artículo 30. Tienen derecho a las garantías que otorga el Capítulo I, Título Primero, de la presente Constitución, pero el Ejecutivo de la Unión tendrá la facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente.

Los extranjeros no podrán de ninguna manera inmiscuirse en los asuntos políticos del país.”

Capítulo IV

De los ciudadanos mexicanos

“ARTÍCULO 34. Son ciudadanos de la República los varones y mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos:

- I. Haber cumplido 18 años, y**
- II. Tener un modo honesto de vivir.”**

“ARTÍCULO 35. Son prerrogativas del ciudadano:

- I. Votar en las elecciones populares;**
- II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley;**
- III. Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país;**
- IV. Tomar las armas en el Ejército o Guardia Nacional, para la defensa de la República y de sus instituciones, en los términos que prescriben las leyes; y**
- V. Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición.”**

“ARTÍCULO 36. Son obligaciones del ciudadano de la República:

I. Inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que el mismo ciudadano tenga, la industria, profesión o trabajo de que subsista; así como también inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos, en los términos que determinen las leyes.

La organización y funcionamiento permanente del Registro Nacional de Ciudadanos y la expedición del documento que acredite la ciudadanía mexicana son servicios de interés público, y por tanto, responsabilidad que corresponde al Estado y a los ciudadanos en los términos que establezca la ley,

II. Alistarse en la Guardia Nacional;

III. Votar en las elecciones populares en los términos que señale la ley;

IV. Desempeñar los cargos de elección popular de la Federación o de los Estados, que en ningún caso serán gratuitos; y

V. Desempeñar los cargos concejiles del municipio donde resida, las funciones electorales y la de jurado.”

“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 nobiliarios, 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.”

Como se advierte de los numerales transcritos, conforme a la Norma Fundamental, la nacionalidad mexicana podrá adquirirse por nacimiento o por naturalización, es decir, nuestro sistema

contempla la nacionalidad mexicana originaria y derivada. La primera, prevista en el apartado A del artículo 30 constitucional, a través de los sistemas de *ius soli* –derecho de suelo-, y de *ius sanguinis* –derecho de sangre-, esto es, la nacionalidad en razón del lugar del nacimiento y la nacionalidad en razón de la nacionalidad de los padres o de alguno de ellos, respectivamente.

La segunda, esto es, la nacionalidad derivada o adquirida, denominada en nuestra Norma Fundamental como nacionalidad por naturalización, es, conforme al apartado B del citado artículo 30 constitucional, aquella que se adquiere u obtiene por voluntad de una persona, constituyendo un acto soberano del Estado que otorga la nacionalidad, acogiendo al individuo como parte de su pueblo, una vez que se surten los requisitos que el propio Estado, en ejercicio de dicha soberanía, establece para tal efecto.

Al efecto, en el citado numeral 30, apartado B, se señala que 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.

También se advierte de los preceptos transcritos, que se prevén los derechos y obligaciones de quienes son considerados mexicanos, y lo relativo a la ciudadanía mexicana, cuyo presupuesto necesariamente es contar con la nacionalidad mexicana.

Ahora bien, es pertinente señalar que el texto de los artículos 30, 32 y 37 constitucionales tiene su origen en la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación, el veinte de marzo de mil novecientos noventa y siete, siendo relevante a nuestro estudio, referir las partes conducentes de dicho procedimiento de reforma:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

“En ejercicio de la facultad que al Presidente de la República confiere el artículo 71, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, me permito someter a consideración de esa honorable soberanía el reformar los artículos 30, 32 y 37 de nuestra Ley Fundamental.

La reforma constitucional propuesta tiene por objeto la no pérdida de la nacionalidad mexicana, independientemente de que se adopte alguna otra nacionalidad o ciudadanía. Con esta medida, se pretende que quienes opten por alguna nacionalidad distinta a la mexicana, puedan ejercer plenamente sus derechos en su lugar de residencia, en igualdad de circunstancias respecto a los nacionales del lugar.

Esta reforma constitucional se ve motivada por el hecho de que un número importante de mexicanos que reside en el extranjero, se ve desfavorecido frente a los nacionales de otros países cuyas

legislaciones consagran la no pérdida de su nacionalidad. De esta manera, México ajustaría su legislación a una práctica crecientemente utilizada en la comunidad internacional y, con ello, se daría pie para que sus nacionales defiendan de mejor manera sus intereses donde residen, sin menoscabo de conservar su nacionalidad mexicana.

Cabe destacar que es una característica del migrante mexicano, mantener vivo el apego a sus raíces, su cultura, sus valores y tradiciones nacionales. Además de la restricción constitucional vigente de pérdida de la nacionalidad, ese mismo apego les conduce a que no busquen la adopción de otra nacionalidad, aunque así lo aconsejen sus intereses, ya sean laborales, ciudadanos, de bienestar familiar o de otra índole en el país donde residen. Se daría así con esta reforma un importante estímulo para quienes han vivido en el exterior, toda vez que se eliminarían los obstáculos jurídicos para que después de haber emigrado puedan repatriarse a nuestro país.

(...)

Para proponer este cambio, se tuvieron en cuenta los resultados y las conclusiones de una serie de foros y mesas redondas que realizaron las Cámaras de Diputados y de Senadores, en los que han participado los sectores académico, político, social,

cultural y de representantes de mexicanos en el exterior.

Esta reforma constitucional, que se realizaría en ejercicio de la facultad soberana del Estado mexicano, tanto de identificar y determinar quiénes son sus nacionales, como de establecer los supuestos legales que permitan preservar la nacionalidad mexicana, tiene como objetivo establecer la no pérdida de la nacionalidad mexicana por nacimiento, independientemente de que se adopte otra nacionalidad o ciudadanía.

En virtud de lo anterior, desaparecerían las causales de pérdida de nacionalidad mexicana por nacimiento señaladas en el apartado A del artículo 37 constitucional, salvo en circunstancias excepcionales exclusivamente aplicables a personas naturalizadas mexicanas.

Se cuida en todo momento que los mexicanos por nacimiento continúen manteniendo lazos con nuestro país. Para lograr ese objetivo, se establece una nueva modalidad en el artículo 30 respecto a la transmisión de la nacionalidad, a los que nazcan en el extranjero, hijos de mexicanos nacidos en territorio nacional, así como a los que nazcan en el extranjero, hijos de mexicanos por naturalización.

Por otra parte, se mantienen y fortalecen, tanto en el artículo 30 como en lo relativo a los extranjeros que contraen matrimonio, como en el artículo 37, en lo relativo a la pérdida de la nacionalidad,

critérios específicos para asegurar que los mexicanos por naturalización, acrediten plenamente un vínculo efectivo con el país y una voluntad real de ser mexicanos.

De igual manera, se agrega un nuevo párrafo, en el artículo 32, para que aquellos mexicanos por nacimiento, que posean otra nacionalidad, al ejercer sus derechos y cumplir sus obligaciones derivados de la legislación mexicana, siempre sean considerados como mexicanos, por lo que, para el ejercicio de esos derechos y el cumplimiento de sus obligaciones, deberán sujetarse a las condiciones que establezcan las leyes nacionales.

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

Por ello, se agrega otro nuevo párrafo también en el artículo 32, en el que los cargos establecidos en la Constitución, tanto los de elección popular, tales como los de Presidente, Senadores, Diputados y Gobernadores, así como los de Secretarios de Estado, Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y todos los que se señalen en otras 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.

(...)

Atendiendo a la finalidad de esta reforma, y considerando que un número significativo de mexicanos por nacimiento han adquirido otras nacionalidades, se prevé conceder un plazo de tres años a partir de la entrada en vigor de esta reforma para que dichas personas puedan acudir ante las autoridades competentes a efecto de recuperar su nacionalidad mexicana. (...)

DICTAMEN CÁMARA DE ORIGEN (SENADORES)

“(...) A continuación se da cuenta de los razonamientos generales y específicos que llevaron a estas comisiones unidas a proponer la aprobación de estas modificaciones legislativas.

VALORACIÓN GENERAL

La nacionalidad, el sentimiento de pertenencia, la lealtad a instituciones, a símbolos, a tradiciones y a una cultura, no se agotan en una demarcación geográfica.

Hecho jurídico y político, la nacionalidad es también una expresión espiritual que va más allá de los límites impuestos por las fronteras y las normas. La nacionalidad, la convicción de

compartir el destino de un agregado humano, de fortalecerlo, de hacerlo crecer, no puede ser limitada o constreñida por el espacio en que se desenvuelva la vida y menos aún en la realidad de un mundo cada vez más globalizado, que admite el flujo permanente no sólo de bienes y capitales sino también de personas.

Resultado de un largo devenir histórico, el proceso migratorio de México tiene una importancia central en el desarrollo de nuestro país. Alentado por fenómenos económicos y desequilibrios en el desarrollo, los mexicanos que emigran, conforman ya un hecho social que ha sido objeto de estudio y de reflexión. Sus condiciones de vida, sus derechos, su desenvolvimiento como minoría en otros países, preocupan a la sociedad mexicana, que está convencida de la necesidad de dar la más amplia protección a quienes han tenido que salir de nuestras fronteras y que sin embargo mantienen la convicción de ser mexicanos.

Es necesario apuntar el hecho de que el vínculo entre nuestros migrantes y su nacionalidad, en el ámbito espiritual y cultural, en muchas ocasiones sobrevive a pesar de la presión que significa la discriminación. En efecto, núcleos amplios de compatriotas que obligados por condiciones económicas adversas o en busca de nuevas perspectivas, trabajan y realizan su vida fuera de nuestras fronteras, tienen que soportar

condiciones injustas, aun cuando realizan una función productiva y cumplen con todas las obligaciones de cualquier ciudadano de la nación en que viven.

(...)

Las comisiones unidas expresamos nuestra coincidencia con la iniciativa enviada por el Ejecutivo, que propone eliminar las trabas jurídicas para que un mexicano pueda acceder a la nacionalidad del país en el cual está residiendo, sin perder su nacionalidad original y conservando algunas de sus prerrogativas. De esta manera, se cumple con una demanda y anhelo de muchos mexicanos en el extranjero y de sus familias en nuestro territorio, para lograr que la residencia en otro país y la conservación de la nacionalidad mexicana, no sean un factor que limite su desarrollo en el exterior ni los separe de sus raíces nacionales.

(...)

La nacionalidad, sus raíces sociales y sus consecuencias jurídicas

El concepto de nación implica a un grupo de individuos que tienen una historia común y que comparten un proyecto de desarrollo para el futuro. Al referirnos a esos grandes grupos sociales, podemos emplear la palabra nación, si ellos mantienen una continuidad histórica, si han existido como un todo orgánico fácil de distinguir

de los demás; si poseen modalidades o particularidades que les son inherentes y si, a través del tiempo, se pueden seguir los desarrollos específicos de su existencia.

Pueden estos grupos sociales tener diversidad de razas, de religiones, de idiomas, pero si se hallan unidos por el pasado, solidarizados en el presente y proyectados al futuro en una acción común, constituyen naciones, es decir, tienen una personalidad y en consecuencia su propia nacionalidad.

La nacionalidad también es el lazo jurídico que une a los individuos con el Estado y que los hace sujetos del mismo, siendo entonces la base de unión entre el individuo y una determinada organización jurídica. El hecho de la nacionalidad pertenece tanto a la esfera pública como a la privada, desde el momento que otorga derechos políticos y contempla todos los demás derechos y obligaciones que pueda tener el hombre.

Asimismo, es el atributo que señala a los individuos como integrantes, dentro del Estado, del elemento social denominado pueblo. El pueblo de un Estado es algo real y está constituido por un determinado grupo de seres humanos, que buscan en el Estado el marco adecuado para la consecución de sus fines colectivos.

Los hombres pueden adoptar diversos medios para la consecución de sus objetivos comunes, entre los

cuales se halla precisamente el Estado, a través de su orden jurídico y de las diversas abstracciones necesarias para la aplicación de dicho orden a los hechos concretos.

Para que el concepto de nacionalidad adquiera consecuencias jurídicas, es preciso que sea condición o resultante de las normas de derecho que tienen como centro de producción al Estado. El orden jurídico hace de la nacionalidad un determinado estatus del cual resulta un condicionamiento a ciertos deberes y un goce de ciertos derechos.

Irrenunciabilidad de la nacionalidad mexicana.

La propuesta contenida en esta iniciativa, más que fomentar la doble nacionalidad, propone establecer que la nacionalidad mexicana no se puede perder.

(...)

En el Plan Nacional de Desarrollo, 1995-2000, claramente sostiene en relación con este tema que: “La situación de millones de mexicanos en el exterior...exige no sólo reforzar la protección consular sino facilitar la mejor defensa de sus derechos”. Concluye, además, que: “La Nación mexicana rebasa el territorio que contienen sus fronteras. Por eso, un elemento esencial del programa nación mexicana será promover las reformas constitucionales y legales para que los mexicanos preserven su nacionalidad,

independientemente de la ciudadanía o la residencia que hayan adoptado.”

Cabe señalar que éste no es un fenómeno nuevo. Entre otros, los siguiente países aceptan y reconocen la doble nacionalidad en sus cartas fundamentales o legislación reglamentaria: (...). En total, actualmente aceptan la doble nacionalidad más de cuarenta Estados de la comunidad internacional a través de su legislación interna o mediante la suscripción de tratados.

DE LAS MODIFICACIONES A LA INICIATIVA

(...)

III. La imposibilidad de perder la nacionalidad mexicana que propone la iniciativa, conlleva la necesidad no sólo de prever los posibles conflictos jurídicos derivados de la doble nacionalidad, sino de evitarlos.

La doble o múltiple nacionalidad puede originar conflictos de orden económico, jurisdiccionales, políticos, incluso de lealtades de los individuos que tienen esa circunstancia.

Hay dos formas de tratar los conflictos derivados de la doble o múltiple nacionalidad: La internacional, a través de la celebración de tratados internacionales, bien bilaterales o, multilaterales, y la nacional, mediante disposiciones idóneas en el derecho interno de cada país.

Entre otros problemas que han de preverse, para evitarlos, está el relativo al pago de impuestos de la

persona con la doble nacionalidad; aquí se ha de resolver el problema de a quién pagarlos o si tendrá que hacerlo en ambos países. El cumplimiento de los deberes militares será otro punto a tratar ya que las leyes militares son diferentes en cada país y obligan en diferente forma a los particulares.

En el ejercicio de derechos políticos nos encontramos con el problema para votar u ocupar puestos públicos, ya que no sería lógico que ocupe puestos públicos en más de un país; en cuanto al ejercicio de profesiones o actividades reservados a los nacionales y en su caso, la adquisición de derechos inmobiliarios sin las restricciones establecidas para los extranjeros se deberá definir el papel de las personas que cuenten con la doble nacionalidad. (...) Es necesario que las circunstancias arriba señaladas estén previstas, mediante disposiciones idóneas en las leyes secundarias de la materia. Es por ello, que estas comisiones unidas han propuesto un añadido a la parte final del primer párrafo del artículo 32, que diga “La ley... establecerá normas para evitar conflictos por doble nacionalidad”.

(...)

VI. Considerando que existen más de dos millones de mexicanos que han perdido la nacionalidad mexicana en busca de otra nacionalidad y en aras de ampliar lo más posible la oportunidad de que

más mexicanos obtengan la posibilidad de restablecer y fortalecer sus vínculos con México, estas comisiones unidas, con el consenso de todos los partidos en ellas representados, ha considerado conveniente ampliar el plazo que establece el artículo Segundo Transitorio para poder solicitar los beneficios del artículo 37 constitucional, de tres a cinco años.

(...)”

DICTAMEN CÁMARA REVISORA (DIPUTADOS)

“(...) CONSIDERANDO

I. Estas reformas constitucionales, que se realizan en ejercicio de la facultad soberana del Estado mexicano tanto de identificar y fijar quiénes son sus nacionales, como de establecer los supuestos legales que permitan preservar la nacionalidad mexicana, tienen como principal objetivo establecer la no pérdida de la nacionalidad mexicana por nacimiento, independientemente de que se adopte otra nacionalidad, ciudadanía o residencia, salvo en circunstancias excepcionales aplicables exclusivamente a personas naturalizadas mexicanas, siempre con la intervención del Poder Judicial, por lo que desaparecen las causales de pérdida de la nacionalidad mexicana por nacimiento señaladas en el inciso A del artículo 37 constitucional.

(...)

Esta reforma cuida que los mexicanos continúen manteniendo lazos fraternos con nuestro país. Para lograr este objetivo se establece una nueva modalidad en el artículo 30, respecto a la transmisión de la nacionalidad a los que nazcan en el exterior, hijos de mexicanos nacidos en territorio nacional, y a los que nazcan en el extranjero hijos de mexicanos por naturalización, lo que permitirá asegurar en estas personas el mismo aprecio que por México tienen sus progenitores.

II. La presente reforma no pretende crear nuevos mexicanos, sino reconocer la no pérdida de la nacionalidad mexicana de aquellos a quienes por nacimiento, les corresponde el goce de este derecho. Por eso, se mantienen y se fortalecen tanto en el artículo 30 relativo a los extranjeros que contraen matrimonio con mexicanos, como en el artículo 37 relativo a la pérdida de la nacionalidad, criterios específicos para asegurar que los mexicanos por naturalización acrediten plenamente un vínculo efectivo con el país y una voluntad real de ser mexicanos. De igual manera, se agrega un nuevo párrafo en el artículo 37 para que aquellos mexicanos por nacimiento que adquieran otra nacionalidad, al ejercer sus derechos derivados de la legislación mexicana, siempre sean considerados como mexicanos, por lo que, para el ejercicio de esos derechos, deberán sujetarse a las

condiciones que establezcan las leyes nacionales. Esta disposición tiene por objeto dejar en claro que aquellos mexicanos que se hayan naturalizado ciudadanos de otro país no podrán invocar la protección diplomática de gobierno extranjero, salvaguardando así otras disposiciones constitucionales, tales como la relativa a la doctrina Calvo.

III. Es igualmente significativo destacar que la reforma del artículo 32 resulta fundamental, a efecto de que las leyes correspondientes cuiden que no se produzcan conflictos de intereses o dudas en su identidad como mexicanos que pudieran estar en las condiciones que estas reformas propiciarán en quienes, siendo mexicanos que adoptaron otra nacionalidad, tengan la posibilidad de desempeñar funciones públicas en este país. De ahí, la conveniencia de que aquel precepto ordene que “la ley regulará el ejercicio de los derechos que la legislación mexicana otorga a los mexicanos que posean otra nacionalidad y establecerá normas para evitar conflictos por doble nacionalidad”, así como que “el ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, por disposición de la presente Constitución, se requiera ser mexicano por nacimiento, se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad”, texto al que se agrega que la misma

reserva “será aplicable a los casos que así lo señalan otras leyes del Congreso de la Unión”.

IV. En el marco de estas reformas, es importante considerar que las fuerzas armadas por norma constitucional y legal tienen como misión principal garantizar la integridad, independencia y soberanía de la nación, por lo que el desempeño de los cargos y comisiones dentro de las mismas, exige que sus integrantes posean ante todo una incuestionable lealtad y patriotismo hacia México, libres de cualquier posibilidad de vínculo moral o jurídico hacia otros países, así como contar con una sumisión, obediencia y fidelidad incondicional hacia nuestro país. Dicho requisito se extiende también al personal que tripule embarcaciones y aeronaves mercantes, mismas que en los términos del derecho nacional e internacional, están consideradas como extensiones del suelo mexicano, donde se ejercen actos de soberanía, lo que exige del mismo lealtad, patriotismo, sumisión, obediencia y fidelidad incuestionables e incondicionales. Este requisito se considera también indispensable para la operación de puertos, aeródromos, servicios de practicaje y funciones de agente aduanal referidos en el artículo 32 constitucional. (...)

Como se advierte, la reforma a los artículos 30, 32 y 37 constitucionales –efectuada en mil novecientos noventa y siete-,

tuvo como objetivo esencial establecer la no pérdida de la nacionalidad mexicana para aquellos mexicanos por nacimiento que, dada la gran migración hacia otro país, los obliga a adquirir la nacionalidad o ciudadanía en este último y que, por ende, se veían obligados a perder su nacionalidad mexicana, de acuerdo a la normatividad constitucional hasta entonces vigente; de ahí que, a raíz de dicha reforma, se permite por el Estado mexicano, la doble nacionalidad para los mexicanos por nacimiento, respondiendo, de esta manera, a la creciente migración de mexicanos, sobre todo, hacia los Estados Unidos de América.

En esa medida, se establece en la propia Constitución, concretamente en el artículo 32, que diversos cargos se reservan a quienes sean mexicanos por nacimiento **y no tengan otra nacionalidad**, con el objeto de preservar y salvaguardar la identidad y seguridad nacionales; así, se prevé, además, que en las leyes del Congreso de la Unión deberá señalarse expresamente los cargos respecto de los cuales opere dicha reserva. Derivado de esta reforma constitucional, se modificaron múltiples leyes secundarias para ajustarse a aquélla, a fin de establecer los cargos o funciones públicas **que se reservan a los mexicanos por nacimiento y no tengan otra nacionalidad**.

Sirve al caso aludir también a la vigente Ley de Nacionalidad que, de acuerdo con su numeral 1º, es reglamentaria de los artículos 30, 32 y 37, apartados A y B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en enero de mil novecientos noventa y ocho y que abrogó la anterior Ley de Nacionalidad. En lo que interesa dispone:

“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.”

Asimismo, en el artículo 15 del Reglamento de la Ley de Nacionalidad, publicado en el Diario Oficial de la Federación de diecisiete de junio de dos mil nueve, se 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.”

Por otra parte, frente a los argumentos de invalidez planteados, es necesario aludir a los principios de igualdad y de no discriminación consagrados en el artículo 1° de la Constitución Federal, a partir de su reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de catorce de agosto de dos mil uno; precepto que textualmente establece:

“ARTÍCULO 1. En los Estados Unidos Mexicanos, todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.

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, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por

objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.”

Respecto de este numeral, la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en la resolución emitida en el amparo en revisión 664/2008, el diecisiete de septiembre de dos mil ocho, determinó que del artículo 1° constitucional, se desprende que todo individuo gozara ampliamente de las garantías que el ordenamiento constitucional le otorga y que éstas no podrán restringirse, ni suspenderse, salvo en los casos y con las condiciones que en ella se establecen. Señalando, la Segunda Sala, que el artículo 1° constitucional establece un mandato hacia las autoridades para que se abstengan de emitir, en sus actos de autoridad, diferencias entre los gobernados, por cualquiera de las razones que se encuentran enunciadas en dicho artículo, lo que constituye el principio de igualdad que debe imperar entre los gobernados.

Por lo 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, con lo cual, se pretenden extender las garantías implícitas en el principio de igualdad, al ámbito de las acciones legislativas, ya que, por su naturaleza, pueden llegar a incidir significativamente en los derechos de las personas; sin embargo, dicha limitante, no se traduce en la prohibición absoluta de legislar o diferenciar respecto de las categorías enumeradas en el artículo 1° 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 otorgados por la Constitución a los gobernados, salvo que esta diferenciación constituya una acción positiva que tenga por objeto compensar la situación desventajosa en la que históricamente se han encontrado ciertos grupos.

En relación con dicho principio de igualdad, este Pleno, al resolver el amparo en revisión 220/2008, en sesión de diecinueve de agosto de dos mil ocho, sostuvo que tal 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, que se traduce en el hecho de que todos tengan derecho a recibir siempre el mismo trato que reciben aquellos que se encuentran en situaciones de hecho similares; por tanto, no toda diferencia de trato implicará siempre una violación a 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; apoyando la anterior consideración, en la tesis de jurisprudencia de la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: **“GARANTÍA DE NO DISCRIMINACIÓN. SU PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL.”**, en la que se estableció que la no discriminación es una garantía individual, que consiste en el derecho del gobernado a ser tratado en la misma forma que sus semejantes, situación que implica el deber jurídico de la autoridad de garantizar un trato idéntico a todas las personas que se ubiquen en las mismas circunstancias.

Por su parte, del criterio sustentado por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en la tesis de jurisprudencia de rubro: **“IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL.”**, que este Pleno comparte, se desprende que si bien es deseable mantener incólume el principio de igualdad en los dispositivos que rigen a los gobernados, existen situaciones en las que el legislador sí puede establecer diferencias entre los gobernados; sin embargo, dichas distinciones no pueden establecerse de forma arbitraria, por lo que, cuando éstas se establezcan, el juzgador debe analizar si el legislador tomó en cuenta ciertos factores que le darán validez constitucional a la norma, a saber:

- En primer lugar, debe verificar si se justifican las razones por las cuales se establece una diferenciación, para lo cual debe perseguir una finalidad objetiva y constitucionalmente válida, es decir, debe tener un objetivo fijo, admisible y posible de alcanzar mediante la inclusión de una norma clasificatoria.

- En segundo lugar, debe 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.

- Posteriormente, debe revisar que se cumpla con el requisito de proporcionalidad, para lo cual debe valorar si la distinción realizada va acorde con la finalidad pretendida, los bienes y los derechos constitucionales que se verán afectados

con tal distinción; en ese sentido, debe evitar pretender alcanzar objetivos constitucionalmente legítimos de un modo desproporcionado, ya que la persecución de un objetivo constitucional no puede hacerse a costa de una afectación innecesaria o desmedida de otros bienes y derechos constitucionalmente protegidos.

- Por último, es de gran importancia que, después de sopesar los anteriores puntos, el juzgador valore la factibilidad de la norma clasificatoria, pues debe tener en cuenta que el principio de igualdad constituye un derecho de carácter fundamental y que si bien es cierto que la Norma Fundamental le permite al legislador una mayor amplitud para realizar diferenciaciones en ciertos ámbitos, también lo es que, por otra parte, apremia al juzgador para que sea especialmente exigente al determinar si en un precepto, el legislador ha respetado las exigencias derivadas del principio mencionado.

Además, tratándose del principio de igualdad y no discriminación la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que en ese principio se contiene el reconocimiento de que siempre que la acción clasificadora del legislador incida en los derechos fundamentales garantizados constitucionalmente, será necesario aplicar con especial intensidad las exigencias derivadas del principio de igualdad y no discriminación y, por tanto, 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; dicha jurisprudencia determina textualmente:

IGUALDAD. CASOS EN LOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE HACER UN ESCRUTINIO ESTRICTO DE LAS CLASIFICACIONES LEGISLATIVAS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS). *La igualdad es un principio y un derecho de carácter fundamentalmente adjetivo que se predica siempre de algo, y este referente es relevante al momento de realizar el control de constitucionalidad de las leyes, porque la Norma Fundamental permite que en algunos ámbitos el legislador tenga más amplitud para desarrollar su labor normativa, mientras que en otros el Juez debe ser más exigente a la hora de determinar si aquél ha respetado las exigencias del principio de igualdad. El artículo 1o. de la Constitución Federal establece varios casos en los que procede dicho escrutinio estricto. Así, su primer párrafo proclama que todo individuo debe gozar de las garantías que ella otorga, las cuales no pueden restringirse ni suspenderse sino en los casos y con las condiciones que la misma establece, lo que evidencia la voluntad constitucional de asegurar en los más amplios términos el goce de los derechos fundamentales, y de que las limitaciones a ellos sean concebidas restrictivamente, de conformidad con el carácter excepcional que la Constitución les*

atribuye. Por ello, siempre que la acción clasificadora del legislador incida en los derechos fundamentales garantizados constitucionalmente, será necesario aplicar con especial intensidad las exigencias derivadas del principio de igualdad y no discriminación. Por su parte, el párrafo tercero del citado precepto constitucional muestra la voluntad de extender la garantía de igualdad a ámbitos que trascienden el campo delimitado por el respeto a los derechos fundamentales explícitamente otorgados por la Constitución, al prohibir al legislador que en el desarrollo general de su labor incurra en discriminación por una serie de motivos enumerados (origen étnico o nacional, género, edad, capacidades diferentes, condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias, estado civil) o en cualquier otro que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas. La intención constitucional es, por lo tanto, extender las garantías implícitas en el principio de igualdad al ámbito de las acciones legislativas que tienen un impacto significativo en la libertad y la dignidad de las personas, así como al de aquellas que se articulan en torno al uso de una serie de criterios clasificatorios mencionados en el referido tercer párrafo, sin que ello implique que al legislador le esté vedado absolutamente el uso de dichas

categorías en el desarrollo de su labor normativa, sino que debe ser especialmente cuidadoso al hacerlo. En esos casos, el Juez constitucional deberá someter la labor del legislador a un escrutinio especialmente cuidadoso desde el punto de vista del respeto a la garantía de igualdad.

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

Puntualizado todo lo anterior, se tiene que la propia Constitución establece diversos cargos públicos que expresamente **se reservan a mexicanos por nacimiento y que no adquieran otra nacionalidad.** Ello, atendiendo a que, como se advierte del procedimiento de la reforma al artículo 32 constitucional, la razón o los fines que tuvo en cuenta el órgano reformador para exigirlo así, 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.

Así pues, este Pleno advierte, por una parte, que la propia Norma Fundamental expresamente exige la nacionalidad mexicana por nacimiento y sin que se adquiriera otra nacionalidad,

tratándose de los depositarios de los Poderes de la Unión (artículos 55, 58, 82, 95, 99 y 100), el Procurador General de la República (artículo 102), los Secretarios de Despacho (artículo 91), los gobernadores de los Estados, los diputados de los Congresos locales y los magistrados de los Poderes Judiciales estatales (artículo 116), y los 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), por citar los ejemplos más representativos; y en el mismo artículo 32 constitucional exige dicha reserva para el Ejército mexicano, la Armada y la Fuerza Aérea, así como determinados cargos de la Marina mercante.

Ahora, como hemos referido, conforme a la primera parte del párrafo segundo del artículo 32, se mandata que tratándose de los cargos y funciones en que la propia Constitución exige ser mexicano por nacimiento, además no deben adquirir otra nacionalidad, y en la segunda parte del mismo párrafo, se dispone que dicha reserva, esto es, el ser mexicano por nacimiento y no adquirir otra nacionalidad también podrá exigirse a los casos que así lo señalen las leyes del Congreso de la Unión.

En esa medida, la disposición constitucional en cita prevé la facultad del Congreso de la Unión para establecer casos en los que opere la reserva en cuestión, es decir, dicho órgano legislativo sí puede establecer que ciertos cargos y funciones sean sólo para mexicanos por nacimiento y que no adquieran otra

nacionalidad, sin que ello se constituya en una discriminación entre quienes son mexicanos por nacimiento y quienes no lo son, pues, es la propia Norma Fundamental la que no sólo permite sino que ordena tal distinción.

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. Lo que encuentra correspondencia con lo ya establecido por esta Suprema Corte en diversos precedentes, en cuanto que el legislador podrá establecer clasificaciones o distinciones entre grupos o individuos, a fin de alcanzar un objetivo constitucionalmente válido, sin que, por tanto, ello se traduzca en una transgresión a los principios de igualdad y no discriminación. Finalidad que en el caso, como hemos precisado, se encamina a asegurar la soberanía y seguridad nacional, bajo la salvaguarda de conceptos tales como la lealtad e identidad nacionales.

De lo contrario, esto es, de no satisfacerse dicha finalidad constitucionalmente válida, entonces y sólo en esa medida, sí podría constituirse en una exigencia arbitraria, que coloque a los mexicanos por naturalización en una situación de discriminación

respecto de los mexicanos por nacimiento, concretamente, una discriminación por origen nacional, prohibida por el artículo 1º constitucional.

En este tenor, no tiene razón la promovente de la acción cuando sostiene que la reforma al artículo 1º Constitucional efectuada en dos mil uno, “derogó” lo dispuesto en el artículo 32 constitucional -en la parte que nos ocupa-, pues, de así haberlo pretendido el órgano reformador de la Constitución, hubiera aprobado tal derogación expresamente, y como vemos del procedimiento reformador en cuestión ello no ocurrió, por el contrario tal precepto sigue vigente.

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.

Es pues, de esta manera, que debe interpretarse lo dispuesto por una parte, en el artículo 32 constitucional, y lo consagrado en el artículo 1° de la misma Norma Fundamental, por lo que tampoco existe una antinomia entre ambos preceptos, como plantea la accionante.

Bajo este parámetro, entonces, deberá verificarse la constitucionalidad de los artículos 7, fracción I y 17 de la Ley de la Policía Federal, 18, fracción I, 23, inciso a), 34, fracción I, inciso a), 36, fracción I, inciso a), de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República impugnados, que exigen como requisito para ocupar los cargos ahí enunciados, la **nacionalidad mexicana por nacimiento**. Esto es, deberá atenderse a cada cargo o función, a fin de determinar si cada uno de los artículos impugnados se justifica en relación a asegurar el objetivo que se persigue en el artículo 32 constitucional.

Así, se procede a continuación al análisis concreto de los artículos impugnados:

- Por lo que se refiere al artículo 7°, fracción I, de la Ley de la Policía Federal, que prevé que para ser Comisionado de la Policía Federal se requiere ser mexicano por nacimiento, debe señalarse lo siguiente:

En la sesión pública del Tribunal Pleno correspondiente al catorce de abril de dos mil once, se tomó la votación definitiva del proyecto de resolución formulado bajo la ponencia del señor Ministro Valls Hernández, en el que proponía declarar fundado el concepto de invalidez

respectivo y, en consecuencia, declarar la invalidez del citado artículo.

Puesta a votación la consulta, seis de los señores Ministros (Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea, Valls Hernández, Sánchez Cordero y Presidente Silva Meza) lo hicieron a favor de la propuesta, y cuatro de los señores Ministros (Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales y Ortiz Mayagoitia) lo hicieron en contra.

Dada la votación de seis votos a favor de declarar la invalidez del artículo 7, fracción I, de la Ley de la Policía Federal, y no haber obtenido una mayoría calificada de ocho votos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 105, fracción II, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, el Tribunal Pleno desestimó la presente acción de inconstitucionalidad respecto del concepto de invalidez relativo a que dicha disposición es violatoria del artículo 1º constitucional, al discriminar a los mexicanos por naturalización respecto de los mexicanos por nacimiento.

- Por lo que se refiere al artículo 17, fracción I, de la Ley de la Policía Federal, que prevé: “Para ingresar o permanecer en la policía federal, se requiere: a) Para el ingreso: I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos políticos y civiles, sin tener otra nacionalidad.” Bajo

el parámetro constitucional señalado, este Pleno advierte que no se justifica que para ingresar el cargo de policía federal, deba tenerse la calidad de mexicano por nacimiento, dado que si bien sus funciones se vinculan con seguridad pública, ello no justifica una exigencia de ese tipo, por lo que sí resulta discriminatorio de los demás ciudadanos mexicanos y debe declararse su invalidez en esa porción normativa.

- El artículo 18, fracción I, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República en cuanto establece que para ser subprocurador o visitador general se deberá ser ciudadano mexicano por nacimiento, es constitucional, ya que, en cuanto a los subprocuradores se trata de cargos que, de acuerdo a la estructura de dicha Procuraduría, deberán suplir al Procurador en sus ausencias (artículo 89 de la propia ley orgánica) por lo que, es razonable exigir que cuenten con los mismos requisitos que aquél debe reunir para ocupar el cargo, entre ellos, tener la calidad de mexicano por nacimiento; y por lo que hace a los visitadores generales, se advierte que se trata de una función que conforme a la estructura de la institución desempeñan labores de suma relevancia, vinculadas además con confidencialidad, que, por ende, sí justifican sean ocupados por mexicanos por nacimiento. Por lo que debe reconocerse su validez.
- En cuanto al artículo 23 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República que dispone que para

ser oficial ministerial se requiere ser ciudadano mexicano por nacimiento, esta Corte advierte que no se trata de una medida razonable bajo los parámetros que se han dado, pues, no se trata de cargos que se vinculen con cuestiones de soberanía, identidad o seguridad nacionales, y por ende debe declararse su invalidez.

- El artículo 34, fracción I, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República prevé que para ingresar como agente del Ministerio Público de la Federación de carrera se requiere ser ciudadano mexicano por nacimiento, también es inconstitucional, dado que, vistas las funciones que realiza, tampoco se justifica tal exigencia, por consiguiente, debe declararse su invalidez.
- El artículo 35 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, señala que para ingresar como agente de la Policía Federal Ministerial de Carrera se requiere ser ciudadano mexicano por nacimiento, sin que tampoco se justifique tal exigencia, pues igualmente no se advierte vinculación alguna con conceptos de identidad, lealtad o seguridad. Por tanto, debe declararse su invalidez.
- El artículo 36, fracción I, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, que prevé que para ingresar como perito de carrera debe ser ciudadano mexicano por nacimiento, también resulta inconstitucional, por las mismas razones que se han expresado respecto de los artículos anteriores, y debe declararse su invalidez.

En otro aspecto, el promovente argumenta que los artículos 7, fracción I y 17, fracción I, de la Ley de la Policía Federal y 35, fracción I, inciso a) de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, son inconstitucionales, al exigir que para ocupar los puestos que ahí se enuncian, no se tenga otra nacionalidad.

Al respecto, debemos recordar que el artículo 32 constitucional, dispone 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.” Así, conforme a la Norma Fundamental la reserva comprende ambos aspectos: ser mexicano por nacimiento y no adquirir otra nacionalidad. Bastará por tanto con que el Congreso de la Unión establezca el requisito de tener nacionalidad mexicana por nacimiento para que también opere la exigencia de que no se adquiera otra nacionalidad. Es decir, tal exigencia es concomitante de la primera.

En esa medida, si bien se trata de una restricción para quienes teniendo doble nacionalidad, puedan acceder a determinado cargo, lo es, porque la propia Constitución así lo mandata. Además, no se trata de una total “prohibición” para acceder al mismo, como afirma la accionante, ya que, conforme a los artículos 16 y 17 de la Ley de Nacionalidad, aquellos mexicanos por nacimiento que pretendan acceder al ejercicio de algún cargo o función para el que se requiera no tener otra nacionalidad, deberán presentar el certificado de nacionalidad

mexicana, el cual se podrá solicitar a la Secretaría de Relaciones Exteriores, únicamente para los efectos en comento; debiendo formular renuncia expresa de la nacionalidad que les sea atribuida, a toda sumisión, obediencia y fidelidad a cualquier Estado extranjero, especialmente la de aquel 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. De igual forma, 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; estableciendo, la misma ley, que el certificado de nacionalidad mexicana se expedirá una vez que el interesado haya cumplido con los requisitos que señalan la propia ley y su reglamento. Por tanto, satisfecho dicho procedimiento, sí podrían acceder al cargo en cuestión.

Por consiguiente, este Pleno, considera que por lo que hace al primero de los artículos impugnados – 7, fracción I, de la Ley de la Policía Federal-, la medida legislativa en cuestión es constitucional, ya que, en concordancia con la exigencia de ser mexicano por nacimiento, debe también satisfacerse el no adquirir otra nacionalidad, lo que se justifica en cuanto que se trata de un cargo o función de suma relevancia –Comisionado de la Policía Federal-, al ser el titular de dicha institución y ésta tener un importante papel para la seguridad pública, por lo que tal reserva lo que pretende es evitar conflictos por doble o múltiple nacionalidad y su efecto negativo en el desempeño de tal cargo,

por tanto debe reconocerse la validez de la exigencia de no tener otra nacionalidad.

En lo que respecta a los numerales 17, fracción I y 35, fracción I, inciso a), impugnados, este Pleno advierte que, por el contrario, sí resultan inconstitucionales, dado que, como ya se ha determinado, respecto de los cargos a que se refieren – Policía Federal y agente de la Policía Federal ministerial de carrera-, no encuentra razonabilidad la exigencia de que exclusivamente deban ser cubiertos por quienes son mexicanos por nacimiento, por lo que entonces no encuentra ya sentido el que no tengan otra nacionalidad. Por lo que debe declararse su invalidez en ese aspecto.

Por último, en cuanto al tercer concepto de invalidez, en el que se plantea que los artículos 36, fracción I, inciso a), de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y 87 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, que regulan el acceso a los empleos públicos de perito de carrera y auditor especial de la Federación, violan el derecho al trabajo previsto en los artículos 5° y 123 constitucionales y discriminan a *los extranjeros* por su propia condición nacional, al vedarles, de manera absoluta, el ingreso a los mismos, sin un fin constitucional legítimo, se estima infundado, por los siguientes motivos.

Respecto de este tópico, debe atenderse a lo dispuesto en el artículo 33 constitucional, que dispone que serán considerados extranjeros aquellas personas que no posean las calidades determinadas en el artículo 30 de la misma Norma Fundamental,

y tienen derecho a las garantías que otorga el Capítulo Primero, Título Primero, de dicho ordenamiento. Además el artículo 32, último párrafo, constitucional, dispone que “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”. Por último, es relevante la prohibición contenida en el 32, en el sentido de que “En tiempos de paz, ningún extranjero podrá servir en el Ejército ni en las fuerzas de policía o seguridad pública”.

Por tanto, al tenor de tales disposiciones, este Pleno advierte que, si el cargo de perito de carrera de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, se vincula con las funciones de las fuerzas policíacas o de seguridad pública, siendo que, además, conforme al artículo 123, fracción XIII, de la Constitución Federal, tal cargo forma parte de las instituciones policiales, entonces, es constitucional el que los extranjeros no puedan acceder al mismo.

Tratándose del cargo de Auditor Especial, este Pleno estima que la exigencia de ser ciudadano mexicano para acceder al cargo, se trata de una medida razonable, en tanto se trata de un servidor público de nivel muy importante para la función estatal, como se advierte de las atribuciones legales con que cuenta (artículos 88 y 83, respectivamente, de la propia ley impugnada), que justifica se reserve sólo a mexicanos. Efectivamente, además de las atribuciones que se le otorgan, es importante tener presente que en términos del artículo 83 de la propia Ley de

Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, el citado servidor público puede ejercer el cargo de Auditor Superior de la Federación hasta en tanto este último sea designado, así como suplirlo en sus ausencias, por lo que es indudable que el cargo a que alude el artículo 87 impugnado, no puede recaer en una persona extranjera.

En este tenor, debe reconocerse la validez de los artículos 36, fracción I, inciso a), de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y 87 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, en cuanto no permiten el acceso de los extranjeros a los puestos a que se refieren.

En virtud de todo lo anterior, se desestima el concepto de invalidez respecto del artículo 7, fracción I, de la Ley de la Policía Federal, en cuanto se alega se discrimina a los mexicanos por naturalización; se reconoce la validez del artículo 18, fracción I, de la Ley de la Policía Federal, en cuanto exige que para ser subprocurador y visitador general se requiere ser ciudadano mexicano por nacimiento; y se declara la invalidez de los artículos 17, fracción I, de la Ley de la Policía Federal, y 23, inciso a), 34, fracción I, inciso a), 35, fracción I y 36, fracción I, inciso a), de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, en cuanto restringen el acceso a los cargos o empleos públicos a que se refieren, tratándose de los mexicanos por naturalización.

Además, se reconoce la validez del artículo 7, fracción I, de la Ley de la Policía Federal, en cuanto exige ser mexicano por nacimiento y no contar con otra nacionalidad; y se declara la

invalidez de los artículos 17, fracción I, de la Ley de la Policía Federal y 35, fracción I, inciso a), de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, en la porción normativa que exige no tener otra nacionalidad.

Por último, se reconoce la validez de los artículos 36, fracción I, inciso a), de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y 87 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, en cuanto no permiten el acceso a los extranjeros a los cargos a que se refieren.

SEXTO.- Por otra parte, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en su cuarto concepto de invalidez, considera inconstitucional el artículo 22, fracción I, inciso a), de la Ley de la Policía Federal, cuyo texto completo es el siguiente:

“ARTÍCULO 22. La conclusión del servicio de un integrante es la terminación de su nombramiento o la cesación de sus efectos legales por las siguientes causas:

I. Separación, por incumplimiento a cualquiera de los requisitos de permanencia, o cuando en los procesos de promoción concurren las siguientes circunstancias:

a) Si hubiere sido convocado a tres procesos consecutivos de promoción sin que haya participado en los mismos, o que habiendo

participado en dichos procesos no hubiese obtenido el grado inmediato superior que le correspondería por causas imputables a él;

- b) Que haya alcanzado la edad máxima correspondiente a su jerarquía, de acuerdo con lo establecido en las disposiciones aplicables; y,**
- c) Que del expediente del integrante no se desprendan méritos suficientes a juicio del Consejo Federal para conservar permanencia.”**

El promovente plantea que dicho dispositivo transgrede los artículos 5º, 14 y 123, apartado B, fracción XIII de la Constitución Federal, en virtud de que estima que el hecho de que se considere suficiente para la conclusión del servicio de un integrante la concurrencia de la convocatoria a tres procesos consecutivos de promoción sin que haya participado en los mismos o que, habiendo participado en dichos procesos, no hubiese obtenido el grado inmediato superior que le correspondería por causas imputables a él, constituye una restricción desproporcional a los derechos laborales de los sujetos receptores de la norma, además de generar incertidumbre jurídica.

Las aludidas disposiciones constitucionales, en lo que interesa, establecen:

“ARTÍCULO 5. A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero o por resolución gubernativa dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial.

(...).”

“ARTÍCULO 14. A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna. Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

(...).”

“ARTÍCULO 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la

ley.

El Congreso de la Unión, sin contravenir las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

(...)

B.- Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores:

(...)

XIII. Los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del ministerio público, peritos y miembros de las instituciones policiales, se regirán por sus propias leyes.

Los agentes del ministerio público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de la federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, podrán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento del acto señalen para permanecer en dichas instituciones, o removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones. Si la autoridad jurisdiccional resolviere que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fue

injustificada, el Estado sólo estará obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho, sin que, en ningún caso, proceda su reincorporación al servicio, cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa que se hubiere promovido.

(...).”

De la lectura de los artículos transcritos, se advierte que la Constitución Federal otorga a sus gobernados las garantías de libre ocupación o libertad de trabajo y de certeza y audiencia, así como que los miembros de las instituciones policiales se regirán por sus propias leyes y podrán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento del acto señalen para permanecer en dichas instituciones.

Destaca, entonces, un régimen especial para los militares, marinos, cuerpos de seguridad y personal del servicio exterior, pues si bien, en un principio, la relación entre el Estado y sus empleados debe equipararse a una relación laboral, dichos sectores se encuentran excluidos de tal equiparación, por lo que debe considerarse que los gobernados que presten sus servicios en dichas áreas, tienen una relación de carácter administrativo y no laboral, de ahí que deban regirse por leyes y reglamentos de igual naturaleza.

Resulta ilustrativa a este respecto, la tesis P./J. 24/95, sustentada por este Tribunal en Pleno, que es del tenor literal siguiente:

“POLICÍAS MUNICIPALES Y JUDICIALES AL SERVICIO DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO Y DE SUS MUNICIPIOS. SU RELACIÓN JURÍDICA ES DE NATURALEZA ADMINISTRATIVA. La relación Estado-empleado fue, en principio, de naturaleza administrativa, pero en derecho positivo mexicano, en beneficio y protección de los empleados, ha transformado la naturaleza de dicha relación, equiparándola a una de carácter laboral y ha considerado al Estado como un patrón sui generis. Sin embargo, de dicho tratamiento general se encuentran excluidos cuatro grupos, a saber: los militares, los marinos, los cuerpos de seguridad pública y el personal del servicio exterior, para los cuales la relación sigue siendo de orden administrativo y, el Estado, autoridad. Por tanto, si los miembros de la policía municipal o judicial del Estado de México, constituyen un cuerpo de seguridad pública, están excluidos por la fracción XIII Apartado B del artículo 123, en relación con los artículos 115, fracción VIII, segundo párrafo y 116, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la determinación jurídica que considera la relación del servicio

asimilada a la de trabajo y al Estado equiparado a un patrón, de donde se concluye que la relación que guardan con el gobierno del Estado o del Municipio, es de naturaleza administrativa y se rige por las normas también administrativas de la ley y reglamentos que les correspondan y que, por lo tanto, las determinaciones que dichas entidades tomen en torno a ésta no constituyen actos de particulares, sino de una autoridad, que en el caso particular referente a la orden de baja del servicio, hace procedente el juicio de amparo ante el juez de Distrito.”

Por su parte, respecto de los miembros de las corporaciones policiacas, la Ley de la Policía Federal establece en su Capítulo IV, denominado “Del Servicio de Carrera Policial”, lo siguiente:

Capítulo IV

Del Servicio Profesional de Carrera Policial

“ARTÍCULO 16. La carrera policial 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 el integrante. Se regirá por las normas siguientes:

I. La Policía Federal deberá consultar los antecedentes de los aspirantes en el Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública, antes de que se autorice su ingreso a la misma;

II. Todo aspirante deberá tramitar, obtener y mantener actualizado el Certificado Único Policial, que expedirá el Centro de Control de Confianza, conforme al protocolo aprobado por el Centro Nacional de Acreditación y Control de Confianza;

III. Ninguna persona podrá ingresar a la Policía Federal si no ha sido debidamente certificada e inscrita en el Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública;

IV. Sólo ingresarán y permanecerán en la Policía Federal aquellos aspirantes e integrantes que cursen y aprueben los programas de formación, capacitación y profesionalización;

V. La permanencia de los integrantes está condicionada al cumplimiento de los requisitos que determine la Ley y su Reglamento;

VI. Los méritos de los integrantes serán evaluados por el Consejo Federal, encargado de determinar

las promociones y verificar que se cumplan los requisitos de permanencia;

VII. El reglamento establecerá los criterios para la promoción de los miembros de la Policía Federal que deberán ser, por lo menos, los resultados obtenidos en los programas de profesionalización, los méritos demostrados en el desempeño de sus funciones y sus aptitudes de mando y liderazgo;

VIII. El Reglamento establecerá el régimen de estímulos y previsión social que corresponda a las funciones de los integrantes;

IX. Los integrantes podrán ser cambiados de adscripción, con base en las necesidades del servicio, sin que esa adscripción implique inamovilidad en la sede a la que fueron destinados;

X. El cambio de un integrante de un área operativa a otra de distinta especialidad sólo podrá ser autorizado por el Consejo Federal;

XI. Las sanciones de amonestación, suspensión o remoción que se apliquen a los integrantes, se determinarán mediante el procedimiento que señala la Ley y su Reglamento. En el procedimiento de aplicación de sanciones se

salvaguardará en todo tiempo la garantía de audiencia;

XII. Los procedimientos para la selección, ingreso, formación, capacitación, adiestramiento, desarrollo, actualización, permanencia y promoción de integrantes serán establecidos en las disposiciones reglamentarias que al efecto se expidan, y

XIII. El Consejo Federal aplicará los procedimientos relativos a cada una de las etapas de la Carrera Policial.

La Carrera Policial es independiente de los nombramientos para desempeñar cargos administrativos o de dirección que el integrante llegue a desempeñar en la Policía Federal. En ningún caso los derechos adquiridos en la Carrera Policial implicarán inamovilidad en cargo alguno.”

“ARTÍCULO 17. Para ingresar o permanecer en la Policía Federal, se requiere:

(...)

B. Para la Permanencia:

- I. Ser de notoria buena conducta, no haber sido condenado por sentencia irrevocable por delito doloso;***
- II. Mantener actualizado su Certificado Único Policial;***
- III. No superar la edad máxima de retiro que establezca el reglamento de la Ley, salvo lo previsto en el artículo 21;***
- IV. Acreditar que ha concluido, al menos, los estudios siguientes:***
 - a) En el caso de integrantes de las áreas de investigación, enseñanza superior, equivalente u homologación por desempeño, a partir de bachillerato;***
 - b) Tratándose de integrantes de las áreas de prevención, enseñanza media superior o equivalente, y***
 - c) En caso de integrantes de las áreas de reacción, los estudios correspondientes a la enseñanza media básica.***
- V. Aprobar los cursos de formación, capacitación y profesionalización;***
- VI. Aprobar los procesos de evaluación de control de confianza;***
- VII. Aprobar las evaluaciones del desempeño;***
- VIII. Participar en los procesos de promoción o ascenso que se convoquen, conforme a las disposiciones aplicables;***

- IX. Abstenerse de consumir sustancias psicotrópicas, estupefacientes u otras que produzcan efectos similares;***
- X. No padecer alcoholismo;***
- XI. Someterse a exámenes para comprobar la ausencia de alcoholismo o el no uso de sustancias psicotrópicas, estupefacientes u otras que produzcan efectos similares;***
- XII. No estar suspendido o inhabilitado, ni haber sido destituido por resolución firme como servidor público;***
- XIII. No ausentarse del servicio sin causa justificada, por un periodo de tres días consecutivos o de cinco días dentro de un término de treinta días;***
- XIV. Abstenerse de incurrir en cualquier acto u omisión que afecte la prestación del servicio;***
- XV. No incurrir en actos u omisiones que causen la pérdida de confianza, y***
- XVI. Las demás que establezcan las disposiciones legales aplicables.”***

Se desprende, por un lado, del Capítulo IV de la Ley de la Policía Federal, la importancia del Servicio Profesional de Carrera Policial, que se integra con el grado policial, las insignias, condecoraciones, estímulos y reconocimientos obtenidos, el resultado de los procesos de promoción, el registro de las correcciones disciplinarias y sanciones que acumule el integrante, y, por otro, los requisitos de permanencia que deben cumplir los

integrantes de las corporaciones policiales, entre ellos, participar en los procesos de promoción o ascenso que se convoquen, de conformidad con las disposiciones que al efecto apliquen.

Precisado lo anterior, en respuesta a los argumentos de invalidez ya referidos, este Pleno considera que, por lo que respecta a la garantía de libre ocupación, reconocida en el artículo 5º constitucional y que se refiere a la libertad del individuo para realizar la función que más le acomode, es un principio natural imprescindible para el ser humano, en primer lugar, por ser el medio indispensable para lograr su subsistencia, así como su desarrollo económico y patrimonial, posibilitándolo para acceder a mejores expectativas de vida y en, segundo término, porque incluye al individuo social y productivamente, con lo cual se propicia el desarrollo económico estatal y se promueven la justicia y el bienestar social.

Dada su trascendencia, el Estado debe fortalecer dicha prerrogativa, asegurando al gobernado la permanencia en el empleo, mediante mecanismos que deberán ser establecidos en las leyes, las cuales deberán proteger al trabajador frente a cualquier circunstancia desproporcional que se presente entre él y su patrón, pues, de no ser así, el otorgamiento de dicha prerrogativa perdería eficacia.

No obstante lo anterior, debe tenerse en cuenta que el otorgamiento de la garantía en estudio, no es absoluta, pues del propio artículo 5º constitucional, se advierte la existencia de tres

limitantes a la garantía de libre ocupación, que consisten en lo siguiente:

- 1) En primer lugar, prohíbe todas aquellas actividades ilícitas.
- 2) Luego, establece que la autoridad judicial se encuentra facultada para prohibir aquellas actividades que, siendo lícitas, perjudiquen derechos legítimos de terceros;
- 3) Finalmente, dispone que la autoridad gubernativa podrá prever otras limitaciones a la garantía de libre ocupación, en beneficio de la sociedad en general.

De lo anterior, se advierte que las limitantes al interés individual se dan siempre en razón de que el Constituyente pondera el derecho individual del gobernado y el bienestar social.

Resulta aplicable a lo anterior, la tesis de jurisprudencia de rubro: ***“LIBERTAD DE TRABAJO. NO ES ABSOLUTA DE ACUERDO CON LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES QUE LA RIGEN (ARTÍCULO 5º, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).”***

Por otra parte, tal como anteriormente se apuntó, el artículo 123, apartado B, de la Constitución Federal, desarrolla las garantías sociales de los trabajadores al servicio del Estado y es en dicho dispositivo donde, además de establecer el régimen

especial de carácter administrativo por el que deberán regirse los militares, marinos, cuerpos de seguridad y personal del servicio exterior, durante el ejercicio de sus funciones, se prevé que, en razón de tal distinción, dichos sectores deberán regirse por sus propias leyes, entendiéndose que éstas serán siempre también de naturaleza administrativa, destacando, en la parte final de la fracción XIII, que en caso de la separación de los servidores públicos de que se trata resulte injustificada, sólo les corresponderá una indemnización, mas nunca la reinstalación.

En esta tesitura, debe tomarse en cuenta que, al analizar un precepto constitucional, debe atenderse a su finalidad, por lo que, la fracción XIII del citado artículo 123 constitucional, al establecer, por una parte, que los sujetos en ella regulados, pueden ser separados de sus cargos cuando incumplan con los requisitos de permanencia señalados en sus propias leyes y, por otra, que en caso de que la autoridad jurisdiccional resuelva que dicha separación fue injustificada, sólo procederá una indemnización y nunca la reinstalación en su empleo, tiene su razón de ser en la necesidad estatal de contar con servidores públicos capacitados y eficientes, ya que, mientras más se procure su profesionalización, mayor será la calidad del servicio que presten a la sociedad, asegurando así el interés general o bien común, por encima de cualquier interés individual, en atención a que las actividades encomendadas a estos sujetos no tienen una finalidad económica, como cualquier relación laboral, sino que tiene como objetivo el control de todos los sectores sociales, con la finalidad última de hacer posible su sana convivencia.

En ese tenor, resulta infundado el concepto de invalidez en el sentido de que el artículo impugnado viola los artículos 5º y 123 constitucionales, ya que, como se explicó, la libertad de trabajo no es absoluta y, tratándose de los miembros de las corporaciones policiales, regulados en la Ley de la Policía Federal, estos encuadran en un régimen especial por cuanto a los servicios que prestan, los cuales son de carácter administrativo, y sujetos a diversos requisitos que deben cumplir para su permanencia; resultando, además, inadmisibile que pretendan invocarse a su favor, derechos laborales que no son compatibles con el ejercicio de las funciones que dichos servidores llevan a cabo, pues, como se viene diciendo, aun cuando es cierto que, en términos generales existe una relación de trabajo entre el poder público y sus empleados, también lo es que esta relación no reúne los elementos de un contrato de trabajo *per se*, en virtud de que este último, tiene por objeto la retribución económica, mientras que las funciones encomendadas al Estado, lejos de perseguir un interés monetario, tienen como objetivo primordial velar por el bienestar social y, precisamente, en virtud de esa diferencia de objetivos, es que las exigencias entre estos dos tipos de actividades también son diversas, encontrándose, en este sentido, sujetos a un régimen de carrera policial que, para lograr sus objetivos, exige determinados requisitos para la permanencia de los miembros de los cuerpos de policía.

Por otra parte, respecto del argumento en el que se manifiesta que la disposición impugnada, contraviene lo dispuesto por el artículo 14 constitucional, que prevé los principios de audiencia y seguridad jurídica, al señalar de manera genérica, que

el miembro de la corporación policiaca será separado de su cargo cuando, siendo convocado a tres procesos consecutivos de promoción, no participe en ellos o cuando, habiendo participado, no obtenga el grado superior jerárquico que le corresponde, por causas imputables a él, sin especificar cuáles son dichas causas, lo que genera inseguridad jurídica y dejar, además, en estado de indefensión al miembro de la corporación policiaca, al negarle el derecho de audiencia al trabajador que, siendo despedido injustificadamente, pretenda exigir su reinstalación, también resultan infundados, por las siguientes razones.

En cuanto al artículo 14 constitucional, el Pleno ha sustentado que dicho precepto contiene cuatro garantías de seguridad jurídica, consistentes en que 1) En contra de la persona a la que se pretenda privar de un bien jurídico tutelado por la ley, se siga un juicio; 2) Que dicho juicio sea seguido por tribunales previamente establecidos; 3) Que en su substanciación se observen las formalidades esenciales del procedimiento, y 4) Que el fallo se dicte conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho o circunstancia que motivó el juicio.

En este sentido, para estimar válido cualquier acto de privación por parte de una autoridad y para que surta efectos en la esfera jurídica del gobernado, ha de emitirse conforme a las directrices que se establecen en el citado artículo 14 constitucional.

Por su parte, la porción normativa que se impugna, señala que la conclusión del servicio de un integrante, se da por la

terminación de su nombramiento o la cesación de sus efectos legales, por separación o incumplimiento a cualquiera de los requisitos de permanencia o, cuando en los procesos de promoción, concurran las circunstancias siguientes:

- Que **siendo convocado a tres procesos consecutivos de promoción, no haya participado en ellos o que, habiendo participado, no hubiere obtenido el grado inmediato superior que le correspondería, por causas imputables a él.**
- Que haya **alcanzado la edad máxima** correspondiente a su jerarquía, de acuerdo con lo establecido en las disposiciones aplicables.
- Que del expediente del integrante **no se desprendan méritos suficientes** a juicio del Consejo Federal, para conservar su permanencia.

Al respecto, es necesario tener en consideración lo que ya se ha dicho en relación con la importancia y necesidad de la profesionalización de los miembros de las corporaciones policiales en su carácter de servidores públicos, pues, a la luz de dichos razonamientos, puede concluirse que la disposición impugnada, de ninguna manera, contraría lo estatuido por el artículo 14 de la Constitución Federal, pues, precisamente, en atención a dicha necesidad, el legislador incorporó en la Ley de la Policía Federal, el servicio profesional de carrera policial, estableciendo la obligación para los miembros de dicha institución, de mantenerse actualizados y aptos para realizar las funciones que se les exigen,

pues es sólo mediante un mecanismo rígido, que puede lograrse una profesionalización efectiva, que satisfaga la demanda social en materia de seguridad pública.

Además, debe tenerse en cuenta que, como se ha precisado, de lo establecido en el Capítulo IV de la Ley de la Policía Federal, denominado “Del Servicio Profesional de Carrera”, se desprende que la disposición impugnada forma parte de **un sistema que tiene por objeto asegurar la profesionalización de los elementos de dicha corporación policiaca**, al ser la profesionalización uno de los elementos del Servicio de Carrera Policial, mediante el cual es posible evaluar la calidad del desempeño de los miembros de la Policía Federal; sin perder de vista que, en el mismo capítulo, específicamente, en el artículo 17 de la referida ley, se señala que **es uno de los requisitos necesarios para la permanencia** de los miembros de la Policía Federal, por lo que la disposición impugnada, además de estar justificada, guarda congruencia con el referido sistema.

Así pues, si el artículo 123 Constitucional, establece que los integrantes de los cuerpos policiacos se regirán por sus propias leyes, se entiende que deben someterse a los principios y requisitos establecidos, en este caso, en la Ley de la Policía Federal, entonces, no se advierte transgresión alguna a la Norma Fundamental.

Aunado a lo anterior, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos realiza una interpretación aislada o parcial del artículo 22 de la Ley de la Policía Federal, ya que pierde de vista que la

separación del servidor público no se dará sólo por la circunstancia establecida en el inciso a) de dicho artículo, sino que, para ello, deben concurrir simultáneamente los supuestos enunciados en los incisos b) y c) del mismo numeral, que se refieren a haber alcanzado el tope de edad correspondiente a su jerarquía y que, de su expediente, no se advierta mérito alguno que pueda considerarse para su permanencia; además de que, como se advierte del artículo impugnado, el inciso a) otorga al servidor público, **tres oportunidades consecutivas**, para lograr ascender en los procesos de promoción.

Por tanto, no puede negarse que la norma es suficientemente flexible, al prever las referidas tres oportunidades para participar en procesos de promoción, más la actualización de las otras dos hipótesis contenidas en el artículo 22, siendo, entonces, indudable, que la persona que se ubique en tales supuestos, difícilmente puede considerarse un elemento idóneo, por lo que aun en detrimento de su interés personal, debe velarse, primordialmente, por el bienestar de la sociedad, en virtud de que, como ya se dijo, el Estado tiene la obligación de brindar servicios efectivos a la sociedad y, en ese sentido, se encuentra facultado para establecer los mecanismos que considere pertinentes para lograr la profesionalización de los elementos que integren los cuerpos policiales.

Aunado a lo anterior, es necesario referir lo que los artículos 24, 26 y 27 de la Ley de la Policía Federal, textualmente, señalan:

“ARTÍCULO 24. El Consejo Federal es la instancia colegiada encargada de normar, conocer y resolver toda controversia que se suscite en relación con los procedimientos del Servicio Profesional, el Régimen Disciplinario de la Policía Federal y su Profesionalización.”

“ARTÍCULO 26. Son atribuciones del Consejo Federal:

I. Emitir normas relativas al ingreso, selección, permanencia, estímulos, promoción y reconocimiento de los integrantes;

II. Establecer los lineamientos para los procedimientos de Servicio Profesional;

(...)

IV. Elaborar los planes y programas de Profesionalización que contendrá los aspectos de formación, capacitación, adiestramiento y actualización;

V. Establecer los procedimientos aplicables a la Profesionalización;

(...)

X. Aplicar y resolver los procedimientos relativos al ingreso, selección, permanencia, promoción y reconocimiento de los integrantes;

XI. Verificar el cumplimiento de los requisitos de permanencia de los integrantes;

XII. Analizar la formación, capacitación, adiestramiento, desarrollo, actualización, las sanciones aplicadas y los méritos de los integrantes a fin de determinar quiénes cumplen con los requisitos para ser promovidos;
(...)

XVIII. Sancionar a los integrantes por incumplimiento a los deberes previstos en la presente Ley y disposiciones aplicables que deriven de ésta;
(...).

“ARTÍCULO 27. En los procedimientos que instruya el Consejo Federal contra los integrantes se salvaguardará en todo tiempo la garantía de audiencia.”

De tales numerales se advierte que, además, deviene infundado el argumento del promovente, en el que aduce que se viola la garantía de audiencia de los miembros de la Policía Federal, toda vez que el Consejo Federal es la instancia

encargada de resolver los conflictos suscitados en relación con los procedimientos del servicio profesional, entre ellos, los de permanencia, en los que deberá salvaguardarse en todo tiempo dicha garantía, estableciéndose el procedimiento relativo.

En consecuencia, procede reconocer la validez del artículo 22, fracción I, inciso a), de la Ley de la Policía Federal.

SÉPTIMO.- Finalmente, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en su quinto concepto de invalidez, considera que los artículos 8, fracción VII y 10, fracción XII, de la Ley de la Policía Federal, transgreden lo dispuesto por los preceptos 14 y 21 de la Constitución Federal.

Los artículos impugnados, en la parte que interesa, señalan:

“ARTÍCULO 8. La Policía Federal, tendrá las atribuciones y obligaciones siguientes:

(...)

VII.- Llevar a cabo operaciones encubiertas y de usuarios simulados para la prevención de delitos. El Reglamento definirá con precisión los lineamientos mínimos para el ejercicio de esta atribución.”

“ARTÍCULO 10. Son atribuciones del Comisionado General de la Policía Federal:

(...)

XII.- Autorizar, previo acuerdo con el Secretario, operaciones encubiertas y de usuarios simulados para desarrollar operaciones de inteligencia para la prevención.”

a) Motivos de inconstitucionalidad del artículo 8° fracción VII, de la Ley de la Policía Federal.

La Ley de la Policía Federal, en su artículo 8°, fracción VII, confiere a la Policía Federal la atribución de llevar a cabo operaciones encubiertas y de usuarios simulados para la prevención de los delitos, señalando que los lineamientos mínimos de esta actividad, se encontrarán regulados en el Reglamento respectivo. Lo que, según el accionante, implica una violación al artículo 14 constitucional, al ser contrario al principio de certeza y seguridad jurídica.

Lo anterior, según afirma, porque las operaciones encubiertas implican la realización de una multiplicidad de actos de autoridad, que pueden llegar a tener una injerencia grave en los derechos fundamentales de los particulares objeto de las mismas, tales como el derecho a la intimidad, a la inviolabilidad del domicilio y de las comunicaciones privadas o bien, el derecho del procesado a conocer el nombre de quien lo acusa, entre otros.

Por tanto, es clara y evidente la posibilidad de que en la realización de las correspondientes operaciones, se cometan violaciones a los derechos humanos, en contra del principio de certeza y legalidad, debido a que la ley que crea y autoriza la realización de estas actividades no fija los lineamientos mínimos bajo los cuales se deben regir las operaciones encubiertas, constituyéndose en realidad como una ley en blanco, que amplía el margen de actuación de la norma reglamentaria, que, por virtud de esta atribución podrá reglar aspectos sustantivos que sólo corresponden a la ley por disposición constitucional.

Añade la accionante que la norma impugnada es incierta en cuanto a la forma y límites de las operaciones, a lo que se suma la ausencia de una regulación que establezca la duración de la operación y los casos en que ésta deba prolongarse.

En aras de evidenciar la supuesta inconstitucionalidad de la norma, se cita a la Ley de Seguridad Nacional en lo tocante a la figura de intervención de comunicaciones, que se encuentra regulada de la misma manera en la normatividad en cuestión y que estatuye que son medidas preventivas que realiza el Estado de manera extraordinaria.

También la ley es omisa en cuanto a los lineamientos que deben regir la figura del policía encubierto, pues no especifica cuál será su proceder durante la realización de estas operaciones, por lo que no se sabe si la labor del agente encubierto sólo podrá realizarse con la anuencia del mismo o bien, eventualmente podría obligársele a realizarlo y, por lo tanto, a cometer conductas

delictuosas en perjuicio de su libertad de conciencia, además de que tampoco especifica si dichos agentes estarán legitimados para la comisión de delitos durante la realización de las operaciones, ni las normas para la protección de la identidad e integridad de su persona ni se prohíbe que en el desempeño de su misión inciten o provoquen un delito que en condiciones normales no se habría cometido.

Señala la promovente que es de suma importancia que la ley contemple una regulación detallada en torno a esta problemática, pues, desde la perspectiva de los derechos fundamentales, es relevante contar con un régimen legal claro y detallado, no sólo en cuanto a los derechos y la protección con que deben contar estos policías, sino también en torno a las obligaciones, límites y responsabilidades a los que están sujetos.

Así pues, resulta evidente la manera en que dichas omisiones en la ley, transgreden de manera grave, no sólo los derechos de las personas que en determinado momento puedan ser sujetas de una investigación por parte de un agente encubierto, sino también, los derechos de los mismos agentes.

Por otro lado, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, aduce que las operaciones encubiertas transgreden los derechos fundamentales, por lo que es preciso se consideren actividades de tipo extraordinario, que deben regirse por los principios de legalidad, proporcionalidad y subsidiariedad.

Indica que el principio de subsidiariedad, se refiere a que su procedencia debe estar restringida a la persecución de delitos graves, incluso únicamente a los casos de delincuencia organizada.

Por lo anterior, las operaciones encubiertas, deben apegarse al principio de proporcionalidad, situación que no ocurre en la especie, pues resulta totalmente desproporcionado que una medida tan extrema se utilice para la prevención de todos los delitos, interpretación que tácitamente se desprende de la redacción actual de la ley.

La norma impugnada es violatoria del artículo 21 de la Constitución Federal en virtud de que no establece el momento en que la investigación realizada mediante la operación encubierta pasará a manos del Ministerio Público, ya que, en términos del precepto constitucional en cita, la Policía Federal deberá actuar bajo el mando y autoridad del Ministerio Público, al ser un auxiliar de éste en la investigación y persecución de los delitos.

b) Motivos de inconstitucionalidad del artículo 10, fracción XII, de la Ley de la Policía Federal

El citado precepto prevé la facultad del Comisionado General de la Policía de autorizar operaciones encubiertas y de usuarios simulados para desarrollar operaciones de inteligencia para la prevención, lo que resulta contrario al principio de certeza consagrado en el artículo 14 constitucional, pues no se

establecen los requisitos mínimos de procedencia de dicha autorización.

Las operaciones encubiertas representan medidas estatales de prevención del delito con carácter extraordinario, pues tienen el propósito de atacar directamente conductas delictivas sumamente desarrolladas y sofisticadas, por lo que resulta fundamental que tanto la autoridad como el acto por el cual autorice una operación de este tipo, tengan una fundamentación y motivación definidas, lo que no es posible dada la vaguedad de la redacción del precepto impugnado, pues éste se limita a establecer la facultad en cuestión, pero sin señalar los requisitos mínimos de procedencia.

Así pues, debe destacarse el hecho de que la Policía tiene como finalidad la protección de los derechos y libertades consignados en nuestro orden jurídico, por lo que su obligación constitucional va más allá, en el sentido de que en todas sus actividades debe imperar una actitud de respeto hacia los mismos, con lo cual se pone de manifiesto, la incongruencia de las normas que se impugnan.

Este Pleno estima que no asiste la razón a la accionante, pues, si bien el artículo 8 de la Ley de la Policía Federal, regula las facultades de dicho cuerpo policiaco, dentro de las cuales, en la fracción VII, impugnada, se prevé la atribución de la policía federal de realizar operaciones encubiertas y de usuarios simulados, señalando que será el reglamento el que defina con precisión los lineamientos mínimos para el ejercicio de esta

atribución, ello no hace inconstitucional, en sí misma, tal disposición.

En efecto, de las manifestaciones vertidas por la promovente, tendentes a evidenciar la inconstitucionalidad del artículo 8, fracción VII, se advierte que lo efectivamente impugnado es la circunstancia de que dicha norma no detalle los lineamientos mínimos para el ejercicio de las operaciones encubiertas, dejando esta regulación al reglamento respectivo, lo que a juicio de la accionante transgrede los derechos humanos no sólo de quienes sean sujetos de dichas operaciones sino de los propios agentes que realicen tales operaciones.

Al efecto, debemos considerar que las garantías de certeza y de seguridad jurídica, reconocidas en el artículo 14 constitucional, consisten en el derecho del gobernado -al que, en un momento dado, se le pretenda privar de una prerrogativa establecida en la ley- de ser sujeto a un juicio en el cual pueda dilucidar sus derechos, ante tribunales previamente establecidos, en el que se observen las formalidades esenciales del procedimiento, y que el fallo correspondiente, se dicte de conformidad con leyes expedidas con anterioridad al hecho o circunstancia que motivó el juicio.

En aras de asegurar al gobernado la salvaguarda de tales derechos y con la finalidad última de proteger su persona, familia, posesiones o derechos, frente a cualquier acto de autoridad, que pretenda limitarlos, el artículo 14 constitucional establece un conjunto de condiciones y requisitos a los que previamente debe

sujetarse la autoridad para que su actuación genere una afectación válida en la esfera jurídica del individuo; condiciones y requisitos a los cuales deben sumarse los que se establezcan en las leyes ordinarias aplicables.

Por otra parte, el reglamento es una norma de carácter general, abstracta e impersonal, cuya expedición corresponde al Titular del Poder Ejecutivo, con la finalidad de contar con las normas reglamentarias necesarias para la ejecución de las leyes expedidas por el órgano legislativo; facultad que se encuentra contenida en el artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

“ARTÍCULO 89. Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia;

(...).”

La facultad reglamentaria es una función materialmente legislativa y formalmente administrativa, que tiene por objeto complementar o desarrollar el contenido de una ley, por lo que, jerárquicamente, el reglamento se encuentra subordinado a la ley, y carece de la autonomía que ésta posee.

No debe perderse de vista que, en las leyes, por su propia y especial naturaleza, no pueden preverse todos los supuestos posibles, por lo que su grado de generalidad y abstracción, debe ser amplio, complementando su interpretación con lo dispuesto en las disposiciones derivadas; en contraste, los reglamentos tienden a delinear los supuestos previstos en la ley, en concordancia con lo dispuesto en ella y en la Constitución Federal, con la finalidad de que la individualización y aplicación del orden jurídico, sea claro y efectivo.

Al respecto, este Pleno, en la tesis de jurisprudencia P./J. 79/2009 de rubro “FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL. SUS PRINCIPIOS Y LIMITACIONES”, ha establecido que la facultad reglamentaria está sujeta al principio de legalidad, del cual derivan, a su vez, dos principios subordinados: el de reserva de ley y el de subordinación jerárquica a la misma. El primero, relativo a que el reglamento no puede abordar materias reservadas en forma exclusiva a las leyes emanadas del Congreso de la Unión, esto es, que sólo el órgano legislativo tiene por mandato constitucional regular. El segundo principio, consiste en que el reglamento debe estar precedido de una ley, a la que precisamente desarrollará, complementará o detallará y en la que encuentre su justificación y medida.

Partiendo de lo anterior, se considera que, en el caso, la disposición impugnada, que establece que, a través de un reglamento, se definirán los lineamientos mínimos para la realización de operaciones encubiertas y de usuarios simulados para la prevención de delitos para la prevención del delito, no

vulnera, en modo alguno, la certeza y la seguridad jurídica, pues, en primer lugar, no se advierte que tales lineamientos sean una materia reservada a la ley; en segundo término, precisamente, en el reglamento se normará esa actuación policial, a la que deberá sujetarse quien la desempeñe; y, finalmente, pero no menos importante, la función de la policía federal está regida por lo dispuesto en el artículo 21 de la Constitución Federal, que expresamente dispone que “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.”

De igual manera, la propia Ley de la Policía Federal, en sus artículos 15 y 19, entre otros, dispone que la actuación de sus miembros se sujetará invariablemente a los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución; así también, se enuncian los deberes de los integrantes de la Policía Federal, resaltando, que deberán conducirse siempre con dedicación y disciplina, así como con apego al orden jurídico y respeto a las garantías individuales y derechos humanos reconocidos en la Constitución; que deberán cumplir sus funciones con absoluta imparcialidad y sin discriminación alguna y abstenerse, en todo momento, de infligir o tolerar actos de tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes, aun cuando se trate de una orden superior o se argumenten circunstancias especiales, como amenazas a la seguridad pública, urgencia en las investigaciones o cualquier otra; observar un trato respetuoso con todas las personas, debiendo abstenerse de todo acto arbitrario y

de limitar indebidamente las acciones o manifestaciones que en ejercicio de sus derechos constitucionales y con carácter pacífico realice la población; utilizar los protocolos de investigación y de cadena de custodia adoptados por su corporación; abstenerse de sustraer, ocultar, alterar o dañar información o bienes en perjuicio de las instituciones, así como que deberán hacer uso de la fuerza de manera racional y proporcional, con pleno respeto a los derechos humanos, manteniéndose dentro de los límites y alcances que se establecen en las disposiciones legales aplicables y los procedimientos previamente establecidos.

Por consiguiente, el reglamento en cuestión, en cuanto establezca los lineamientos para la realización de operaciones encubiertas y de usuarios simulados para la prevención de delitos, en respeto al citado principio de legalidad que rige la facultad reglamentaria, debe ceñirse al marco que rige la actuación de los miembros de la policía federal, establecido en la Ley de la Policía Federal.

Con base en lo anterior, se concluye que la norma impugnada, por sí sola, en cuanto remite al reglamento, no vulnera las garantías de certeza y de seguridad jurídica, pues dicha prerrogativa tiene por objeto limitar la actuación de las autoridades, frente a la inminente privación o afectación de un bien jurídico tutelado, situación que, en el caso, se satisface, al no contraponerse la tutela de dicha garantía con la facultad reglamentaria del Titular del Poder Ejecutivo. En todo caso, sería el reglamento el que en caso de ser deficiente, podría vulnerar dicha garantía y, en su caso, se tienen las vías legales para

combatirlo, o bien, para impugnar la actuación que fuera del marco legal llegase a efectuar algún miembro de la policía federal al llevar a cabo las citadas actividades.

En estas condiciones, no asiste razón a la accionante al afirmar que, ante la falta de regulación en la ley de los lineamientos mínimos de la atribución en cuestión, se violen derechos humanos, *per se*, pues, se reitera, no se está ante una materia reservada a la ley; la actuación de la Policía Federal se rige por los principios y disciplina que tanto el artículo 21 constitucional como la propia Ley exige y que no debe contrariar el reglamento que expida el Ejecutivo Federal y en caso de que este último ordenamiento no guardara dicho respeto, al regular las operaciones en cuestión, no guarda relación con la constitucionalidad de la ley impugnada, en sí misma.

En otro aspecto, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que las normas impugnadas transgreden lo dispuesto por el artículo 21 constitucional, toda vez que no se establece el momento en que la investigación realizada por medio de una operación encubierta pasará a manos del Ministerio Público, pues, en términos del mencionado numeral, la policía federal deberá actuar bajo el mando y autoridad de la representación social.

Para analizar tal planteamiento de invalidez, es necesario, aludir a lo dispuesto por el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que, en lo que interesa, dispone:

“ARTÍCULO 21. La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función. El ejercicio de la acción penal ante los tribunales corresponde al Ministerio Público. La ley determinará los casos en que los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial.

(...)

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.

(...)

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.

(...).”

Asimismo, en la Ley de la Policía Federal, se prevé, en lo que interesa:

“ARTÍCULO 2. La Policía Federal es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Seguridad Pública, y sus objetivos serán los siguientes:

(...)

III. Prevenir la comisión de los delitos, e

IV. Investigar la comisión de delitos bajo la conducción y mando del Ministerio Público de la Federación, en términos de las disposiciones aplicables.”

“ARTÍCULO 5. La investigación para la prevención de los delitos, en términos de los artículos 16 y 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es el conjunto sistematizado de acciones y procedimientos encaminados a la planeación, obtención, procesamiento y aprovechamiento de la información, con el propósito exclusivo de evitar la comisión de delitos, con base en los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a las garantías individuales y los derechos humanos reconocidos en la Constitución.”

“ARTÍCULO 8. La Policía Federal tendrá las atribuciones y obligaciones siguientes:

I. Prevenir la comisión de delitos y las faltas administrativas que determinen las leyes federales;

(...)

IV. Realizar investigación para la prevención de los delitos;

(...)

IX. Realizar bajo la conducción y mando del Ministerio Público las investigaciones de los delitos cometidos, así como las actuaciones que le instruya éste o la autoridad jurisdiccional conforme a las normas aplicables;

(...)

XII. Verificar la información que reciba sobre hechos que puedan ser constitutivos de delito, para, en su caso, remitirla al Ministerio Público;

(...)

XIV. Participar en la investigación ministerial, en la detención de personas y en el aseguramiento de bienes que el Ministerio Público considere se encuentren relacionados con los hechos delictivos, así como practicar las diligencias necesarias que permitan el esclarecimiento de los delitos y la identidad de los probables responsables, en cumplimiento de los mandatos del Ministerio Público; (...).”

De lo anterior, se desprende que es infundado el concepto de invalidez en estudio, pues, como lo reconoce la propia accionante, en términos de la Norma Fundamental, la investigación de los delitos está a cargo del Ministerio Público Federal y, para esa función, las policías están al mando y conducción del mismo. Luego, innegablemente la policía federal encuadra en ese mandato. Asimismo, de acuerdo con el artículo 21 en cita, se tiene un sistema nacional de seguridad pública,

dentro del cual la Policía Federal no actúa sólo en auxilio de las funciones que competen al Ministerio Público, sino en apoyo de la población en todos los ámbitos, federal, local y municipal, para la prevención de los delitos, por lo que deben coordinarse entre sí ambos órdenes de gobierno. Igualmente, es relevante que la Policía Federal es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Seguridad Pública, que tiene como atribución prevenir la comisión de los delitos; siendo, como ya se precisó, auxiliares del Ministerio Público Federal, por lo que, se reitera, no sólo actúan bajo su mando, sino que, además, conforme al artículo 8, fracción VII, cuya constitucionalidad se ha verificado, en el Reglamento se darán los lineamientos mínimos para las operaciones encubiertas. Por lo que el artículo 8, fracción VII, impugnado, no resulta inconstitucional en sí mismo, al no establecer el momento en que el Ministerio Público, dentro del ámbito de su competencia, tendrá conocimiento de los hechos que le corresponde conocer y que derivan de una operación encubierta, pues, para ello, deberá estarse ante todo a la normatividad que al efecto se expida, así como a los mandatos constitucionales y a lo que se establece en la Ley de la Policía Federal y en la legislación aplicable respecto de la institución del Ministerio Público Federal.

Finalmente, respecto de los argumentos de invalidez del artículo 10, fracción XII, que plantea la accionante, en el sentido de que otorga al Comisionado General de la Policía la atribución de autorizar operaciones encubiertas y de usuarios simulados para desarrollar operaciones de inteligencia para la prevención, resulta contrario al principio de certeza consagrado en el artículo

14 constitucional, pues no se establecen los requisitos mínimos de procedencia de dicha autorización.

Lo anterior, según el órgano accionante, porque las operaciones encubiertas representan medidas estatales de prevención del delito con carácter extraordinario, pues tienen el propósito de atacar directamente conductas delictivas sumamente desarrolladas y sofisticadas, por lo que resulta fundamental que tanto la autoridad como el acto por el cual autorice una operación de este tipo, tengan una fundamentación y motivación definidas, lo que no es posible dada la vaguedad de la redacción del precepto impugnado, pues éste se limita a establecer la facultad en cuestión, pero sin señalar los requisitos mínimos de procedencia.

Así pues, debe destacarse el hecho de que la Policía tiene como finalidad la protección de los derechos y libertades consignados en nuestro orden jurídico, por lo que su obligación constitucional va más allá, en el sentido de que en todas sus actividades debe imperar una actitud de respeto hacia los mismos, con lo cual se pone de manifiesto, la incongruencia de las normas que se impugnan.

Tales argumentos también resultan infundados, pues, el ejercicio de la atribución conferida al Comisionado General de la Policía Federal, en cuanto decidir cuándo autorizar operaciones encubiertas, previo acuerdo con el Secretario de Seguridad Pública, no incide en la constitucionalidad de dicha atribución. Máxime cuando, precisamente, conforme al artículo 21 constitucional, son las autoridades que tienen a su cargo el

sistema nacional de seguridad pública –Ejecutivo federal, secretaría de Seguridad Pública, Ministerio Público, Policía Federal-, las que, dada la situación imperante en un momento determinado tienen el conocimiento de todo lo relativo a los delitos y su prevención, así como las dinámicas que al efecto se están dando socialmente y a partir de ahí decidir las medidas, políticas, operaciones, etcétera, que deban formularse o realizarse. Luego, si como ya precisamos anteriormente, no se está ante una materia reservada a la ley y, además, son las autoridades encargadas del sistema nacional de seguridad a las que compete decidir la necesidad de realizar dichas operaciones encubiertas –máxime cuando tal atribución se confiere al titular de la Policía Federal, previo acuerdo con el Secretario de Seguridad Pública- y cuya regulación válidamente puede delimitarse en otro tipo de ordenamientos, como reglamentos, protocolos, circulares, etcétera, que rijan la función policial.

Siendo relevante, además, como ya dijimos, que al ejercer dicha facultad, la autoridad competente debe ceñirse a lo dispuesto en la Constitución Federal y en las leyes y normatividad aplicables.

En consecuencia, se reconoce la validez de los artículos 8, fracción VII y 10, fracción XII, de la Ley de la Policía Federal.

OCTAVO.- En virtud de las consideraciones antes plasmadas, este Tribunal declara que la invalidez de los artículos 17, apartado A, fracción I, de la Ley de la Policía Federal, 23, párrafo segundo, inciso a), 34, fracción I, inciso a), 35, fracción I, inciso a) y 36, fracción I, inciso a), de la Ley Orgánica de la

Procuraduría General de la República, en las respectivas porciones normativas que indican “por nacimiento”; así como 17, apartado A, fracción I, de la Ley de la Policía Federal y 35, fracción I, inciso a), de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, en las porciones normativas que indican: “sin tener otra nacionalidad”, 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, que a la letra disponen:

“ARTÍCULO 41. Las sentencias deberán contener:

(...)

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

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

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

SEGUNDO.- Se desestima la presente acción de inconstitucionalidad en relación con el concepto de invalidez relativo a que el artículo 7º, fracción I, de la Ley de la Policía Federal es violatorio del artículo 1º constitucional, al discriminar a los mexicanos por naturalización respecto de los mexicanos por nacimiento.

TERCERO.- Se declara la invalidez de los artículos 17, apartado A, fracción I, de la Ley de la Policía Federal, 23, párrafo segundo, inciso a), 34, fracción I, inciso a), 35, fracción I, inciso a) y 36, fracción I, inciso a), de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, en las respectivas porciones normativas que indican “por nacimiento”; así como 17, apartado A, fracción I, de la Ley de la Policía Federal y 35, fracción I, inciso a), de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, en las porciones normativas que indican: “sin tener otra nacionalidad”, la que surtirá efectos a partir de la fecha de notificación de los presentes puntos resolutiveos al Congreso de la Unión.

CUARTO.- Se reconoce la validez de los artículos 7º, fracción I, en la porción normativa que indica: “no tenga otra nacionalidad”, 8º, fracción VII, 10, fracción XII y 22, fracción I, inciso a), de la Ley de la Policía Federal; y 18, fracción I y 36, fracción I, inciso a), salvo en la porción normativa indicada en el resolutiveo anterior, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, así como 87 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, en términos de los considerandos quinto, sexto y séptimo de esta resolutiveo.

QUINTO.- Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta”.

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

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

En relación con el punto resolutivo Primero:

Se aprobó por unanimidad de votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza.

En relación con el punto resolutivo Segundo:

Los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Silva Meza votaron a favor de declarar fundado el concepto de invalidez relativo a que el artículo 7º, fracción I, de la Ley de la Policía Federal, es violatorio del artículo 1º constitucional, al discriminar a los mexicanos por naturalización respecto de los mexicanos por nacimiento. Los señores Ministros Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales y Ortiz Mayagoitia votaron en contra del proyecto.

Por tanto, dada la votación de seis votos a favor de la propuesta de declarar fundado el concepto de invalidez relativo a que el artículo 7º, fracción I, de la Ley de la Policía Federal, es violatorio del artículo 1º constitucional, al discriminar a los mexicanos por naturalización respecto de los mexicanos por nacimiento, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, párrafo último, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 constitucional, se desestimó la acción de inconstitucionalidad al no haberse obtenido una mayoría calificada de ocho votos.

En relación con el punto resolutivo Tercero:

Por mayoría de diez votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza, en cuanto a declarar la invalidez del artículo 17, apartado A, fracción I, de la Ley de la Policía Federal, en la porción normativa que indica “por nacimiento”, al ser violatorio del artículo 1º constitucional al discriminar a los mexicanos por naturalización respecto de los mexicanos por nacimiento. El señor Ministro Franco González Salas votó en contra.

Por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza, en cuanto a declarar la invalidez del artículo 23, párrafo segundo, inciso a), de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República en la

porción normativa que indica: “por nacimiento”, al ser violatorio del artículo 1º constitucional al discriminar a los mexicanos por naturalización respecto de los mexicanos por nacimiento. Los señores Ministros Aguirre Anguiano y Franco González Salas votaron en contra del proyecto.

Por mayoría de diez votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza, en cuanto a declarar la invalidez de los artículos 34, fracción I, inciso a), 35, fracción I, inciso a) y 36, fracción I, inciso a), de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, en sus porciones normativas que indican “por nacimiento”, al ser violatorios del artículo 1º constitucional al discriminar a los mexicanos por naturalización respecto de los mexicanos por nacimiento, votaron a favor. El señor Ministro Franco González Salas votó en contra del proyecto.

Por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Silva Meza, en cuanto a declarar la invalidez del artículo 17, apartado A, fracción I, de la Ley de la Policía Federal, en la porción normativa que indica “sin tener otra nacionalidad”. Los señores Ministros Franco González Salas, Valls Hernández y Ortiz Mayagoitia votaron en contra.

Por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García

Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza, en cuanto a declarar la invalidez del artículo 35, fracción I, inciso a), de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República que indica “sin tener otra nacionalidad”. Los señores Ministros Franco González Salas y Valls Hernández votaron en contra.

En relación con el punto resolutivo Cuarto:

Por mayoría de seis votos de los señores Ministros Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández y Ortiz Mayagoitia, en cuanto al reconocimiento de validez del artículo 7º, fracción I, de la Ley de la Policía Federal, en su porción normativa que indica “no tenga otra nacionalidad”. Los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea, Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Silva Meza votaron en contra.

Por mayoría de seis votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Luna Ramos, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández y Ortiz Mayagoitia, en cuanto al reconocimiento de validez de los artículos 8º, fracción VII y 10, fracción II, de la Ley de la Policía Federal. Los señores Ministros Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea, Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Silva Meza votaron en contra (El señor Ministro Franco González Salas estuvo ausente durante la votación de estos preceptos).

Por unanimidad de once votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza, en cuanto al reconocimiento

de validez del artículo 22, fracción I, inciso a), de la Ley de la Policía Federal.

Por mayoría de seis votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales y Ortiz Mayagoitia, en cuanto al reconocimiento de validez del artículo 18, fracción I, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. Los señores Ministros Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Silva Meza votaron en contra.

Por mayoría de seis votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales y Ortiz Mayagoitia, en cuanto al reconocimiento de validez del artículo 36, fracción I, inciso a), de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, sin tomar en cuenta la porción normativa que indica “por nacimiento”. Los señores Ministros Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Silva Meza votaron en contra.

Por mayoría de siete votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales y Ortiz Mayagoitia, en cuanto al reconocimiento de validez del artículo 87 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. Los señores Ministros Cossío Díaz, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Silva Meza votaron en contra.

En relación con el punto resolutivo Quinto:

Se aprobó por unanimidad de votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza.

Los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Silva Meza, reservaron su derecho para formular votos particulares, de minoría o concurrentes.

El señor Ministro Presidente Juan N. Silva Meza declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados. Doy fe.

MINISTRO PRESIDENTE

JUAN N. SILVA MEZA.

MINISTRO PONENTE

SERGIO A. VALLS HERNÁNDEZ

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

LIC. RAFAEL COELLO CETINA

Esta hoja forma parte de la acción de inconstitucionalidad número 48/2009, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, fallada el catorce de abril de dos mil once, en el sentido siguiente: **PRIMERO.-** Es procedente y parcialmente fundada la presente acción de inconstitucionalidad. --- **SEGUNDO.-** Se desestima la presente acción de inconstitucionalidad en relación con el concepto de invalidez relativo a que el artículo 7º, fracción I, de la Ley de la Policía Federal es violatorio del artículo 1º constitucional, al discriminar a los mexicanos por naturalización respecto de los mexicanos por nacimiento. --- **TERCERO.-** Se declara la invalidez de los artículos 17, apartado A, fracción I, de la Ley de la Policía Federal, 23, párrafo segundo, inciso a), 34, fracción I, inciso a), 35, fracción I, inciso a) y 36, fracción I, inciso a), de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, en las respectivas porciones normativas que indican “por nacimiento”; así como 17, apartado A, fracción I, de la Ley de la Policía Federal y 35, fracción I, inciso a), de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, en las porciones normativas que indican: “sin tener otra nacionalidad”, la que surtirá efectos a partir de la fecha de notificación de los presentes puntos resolutivos al Congreso de la Unión. --- **CUARTO.-** Se reconoce la validez de los artículos 7º, fracción I, en la porción normativa que indica: “no tenga otra nacionalidad”, 8o, fracción VII, 10, fracción XII y 22, fracción I, inciso a), de la Ley de la Policía Federal; y 18, fracción I y 36, fracción I, inciso a), salvo en la porción normativa indicada en el resolutivo anterior, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, así como 87 de

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 48/2009.

la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, en términos de los considerandos quinto, sexto y séptimo de esta resolución. --- **QUINTO.**- Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta”. Conste.

**VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO
SERGIO A. VALLS HERNÁNDEZ, EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 48/2009**

En la acción de inconstitucionalidad 48/2009, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se argumentó, entre otras cuestiones, lo siguiente:

- a) Que los artículos 7º fracción I y 17, inciso a), fracción I de la Ley de la Policía Federal; 18, fracción I, 23, inciso a) 34, fracción I; inciso a), y 36, fracción I, inciso a), de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, violan lo dispuesto en el párrafo tercero del artículo 1º y 35, fracción II, de la Constitución Federal, al regular una distinción discriminatoria, motivada por el origen nacional respecto de los mexicanos por naturalización.
- b) Que los artículos 7º, fracción I, 17, inciso a, fracción I de la Ley de la Policía Federal y 35, fracción I, inciso a), de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, violan lo dispuesto en los artículos 1º, 32, primer párrafo y 35, fracción II de la Constitución Federal, al establecer la prohibición de acceder a los cargos públicos de Comisionado General de la Policía, Policía Federal y Agente de la Policía Federal Ministerial a los mexicanos por nacimiento que hayan obtenido otra u otras nacionalidades.
- c) Que los artículos 36, fracción I, inciso a, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y 87 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la

Federación, violan el derecho al trabajo contemplado en los artículos 5° y 123 constitucionales y discriminan a los extranjeros, por lo que viola el mandato de no discriminación por origen nacional contenido en el artículo 1° constitucional. Esto porque, dichos artículos al regular el acceso a los empleos públicos de perito de carrera y auditor especial de la Federación, vulneran el derecho al trabajo y discriminan a los extranjeros por su condición nacional, al vedarles de manera absoluta el ingreso a los mismos, sin una finalidad constitucional legítima.

Con relación a tales planteamientos, el Tribunal en Pleno, por mayoría, determinó:

- Es la Constitución la que dispone diversos cargos públicos que expresamente **se reservan a mexicanos por nacimiento y que no adquieran otra nacionalidad**, lo que, según se advierte del procedimiento de reforma al artículo 32 constitucional, obedece a que las razones y/o fines que tuvo en cuenta el órgano reformador para exigirlo así, 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.

- Así, la propia Norma Fundamental expresamente exige la nacionalidad mexicana por nacimiento y sin que se adquiriera otra nacionalidad, tratándose de los depositarios de los Poderes de la Unión (artículos 55, 58, 82, 95, 99 y 100), el Procurador General de la República (artículo 102), los Secretarios de Despacho (artículo 91), los gobernadores de los Estados, los diputados de los Congresos locales y los magistrados de los Poderes Judiciales estatales (artículo 116); y los 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), por citar los ejemplos más representativos; y en el mismo artículo 32 constitucional exige dicha reserva para el Ejército mexicano, la Armada y la Fuerza Aérea, así como determinados cargos de la Marina mercante.
- Conforme a la primera parte del párrafo segundo del artículo 32, se mandata que tratándose de los cargos y funciones en que la propia Constitución exige ser mexicano por nacimiento, además no deben adquirir otra nacionalidad, y en la segunda parte del mismo párrafo, se dispone que dicha reserva, esto es, el ser mexicano por nacimiento y no adquirir otra nacionalidad también podrá exigirse a los casos que así lo señalen las leyes del Congreso de la Unión. Por tanto, conforme a la Constitución dicho órgano legislativo sí puede establecer que ciertos cargos y funciones sean sólo para mexicanos

por nacimiento y que no adquieran otra nacionalidad, sin que ello se constituya en una discriminación entre quienes son mexicanos por nacimiento y quienes no lo son, pues, es la propia Norma Fundamental la que, no sólo permite, sino que ordena tal distinción.

- Que en esa medida, tal facultad de configuración legislativa no es irrestricta, ya que debe satisfacer una razonabilidad en función de los cargos de que se trate. 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. Lo que se corresponde con lo señalado por la Suprema Corte en diversos precedentes, en cuanto que el legislador podrá establecer clasificaciones o distinciones entre grupos o individuos, a fin de alcanzar un objetivo constitucionalmente válido, sin que, por tanto, se traduzca en una transgresión a los principios de igualdad y no discriminación. Finalidad que en el caso, se encamina a asegurar la soberanía y seguridad nacional, bajo la salvaguarda de conceptos tales como la lealtad e identidad nacionales.
- Con base en estas consideraciones, la mayoría del Pleno concluyó que de esta manera debía interpretarse lo dispuesto en el precepto 32 constitucional y frente a ello, lo consagrado en el artículo 1º de la misma Norma

Fundamental y bajo este parámetro, entonces, es que se analizaría, en primer lugar, la constitucionalidad de los artículos 7, fracción I y 17 de la Ley de la Policía Federal, 18, fracción I, 23, inciso a), 34, fracción I, inciso a), 36, fracción I, inciso a), de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República impugnados, que exigen como requisito para ocupar los cargos ahí enunciados, la **nacionalidad mexicana por nacimiento**. Es decir, atender a cada cargo o función, a fin de determinar si cada uno de los artículos impugnados se justifica en relación a asegurar el objetivo que se persigue en el artículo 32 constitucional.

Derivado de este examen, el Pleno concluyó lo siguiente:

- Que el artículo 17, fracción I, de la Ley de la Policía Federal, que prevé: “Para ingresar o permanecer en la policía federal, se requiere: a) Para el ingreso: I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos políticos y civiles, sin tener otra nacionalidad.”; era inconstitucional pues, no se justifica que para ingresar el cargo de policía federal, deba tenerse la calidad de mexicano por nacimiento, dado que si bien sus funciones se vinculan con seguridad pública, ello no justifica una exigencia de ese tipo, por lo que sí resulta discriminatorio de los demás ciudadanos mexicanos. Declarando su invalidez.
- Que el artículo 18, fracción I, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República en cuanto establece que para ser subprocurador o visitador general se deberá

ser ciudadano mexicano por nacimiento, es constitucional, ya que, en tratándose de los subprocuradores, corresponden a cargos que, de acuerdo a la estructura de dicha Procuraduría, deberán suplir al Procurador en sus ausencias (artículo 89 de la propia ley orgánica) por lo que, es razonable exigir que cuenten con los mismos requisitos que aquél debe reunir para ocupar el cargo, entre ellos, tener la calidad de mexicano por nacimiento; y por lo que hace a los visitadores generales, se advierte que se trata de una función que conforme a la estructura de la institución desempeñan labores de suma relevancia, vinculadas además con confidencialidad, que, por ende, sí justifican sean ocupados por mexicanos por nacimiento. Por lo que se reconoció su validez.

- En cuanto al artículo 23 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República que dispone que para ser oficial ministerial se requiere ser ciudadano mexicano por nacimiento, es inconstitucional, porque no se trata de una medida razonable bajo los parámetros que se han dado, dado que, no se trata de cargos que se vinculen con cuestiones de soberanía, identidad o seguridad nacionales, y por ende, se declaró su invalidez.
- El artículo 34, fracción I, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República que prevé que para ingresar como agente del Ministerio Público de la Federación de carrera se requiere ser ciudadano mexicano por nacimiento, también es inconstitucional, dado que, vistas las funciones que realiza, tampoco se justifica tal exigencia, por consiguiente, declaró su invalidez.

- El artículo 35 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, en cuanto señala que para ingresar como agente de la Policía Federal Ministerial de Carrera se requiere ser ciudadano mexicano por nacimiento, tampoco se justifica tal exigencia, pues, igualmente, no se advierte vinculación alguna con conceptos de identidad, lealtad o seguridad. Por tanto, declaró su invalidez.
- Por último, el artículo 36, fracción I, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, que prevé que para ingresar como perito de carrera debe ser ciudadano mexicano por nacimiento, también es inconstitucional, por las mismas razones que se han expresado respecto de los artículos anteriores, declarando su invalidez.
- Por lo que se refiere al artículo 7º, fracción I, de la Ley de la Policía Federal, que prevé que para ser Comisionado de la Policía Federal se requiere ser mexicano por nacimiento, se desestimó la acción respecto del concepto de invalidez relativo a que dicha disposición es violatoria del artículo 1º constitucional, al discriminar a los mexicanos por naturalización respecto de los mexicanos por nacimiento al no haberse alcanzado una mayoría calificada de cuando menos ocho votos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 105, fracción II, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional.

Asimismo, en cuanto al diverso aspecto planteado por el promovente, en el sentido de que los artículos 7, fracción I y 17,

fracción I, de la Ley de la Policía Federal y 35, fracción I, inciso a) de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, son inconstitucionales, al exigir que para ocupar los puestos que ahí se enuncian, no se tenga otra nacionalidad, el Pleno por mayoría estableció que, conforme al artículo 32 constitucional, la reserva para ocupar determinados cargos comprende ambos aspectos: Ser mexicano por nacimiento y no adquirir otra nacionalidad, por lo que, basta con que el Congreso de la Unión establezca el requisito de tener nacionalidad mexicana por nacimiento para que también opere la exigencia de que no se adquiera otra nacionalidad. Tal exigencia es concomitante de la primera. Luego, si bien se trata de una restricción para quienes teniendo doble nacionalidad, puedan acceder a determinado cargo, lo es, porque la propia Constitución así lo mandata. Además, no se trata de una total “prohibición” para acceder al mismo, como afirma la accionante, ya que, conforme a los artículos 16 y 17 de la Ley de Nacionalidad, aquellos mexicanos por nacimiento que pretendan acceder al ejercicio de algún cargo o función para el que se requiera no tener otra nacionalidad, deberán presentar el certificado de nacionalidad mexicana, el cual se podrá solicitar a la Secretaría de Relaciones Exteriores, únicamente para los efectos en comento. Por tanto, satisfecho el procedimiento que para ello establece la ley, sí podrían acceder al cargo en cuestión.

En este tenor, el Pleno decidió que tratándose del primero de los artículos impugnados – 7, fracción I, de la Ley de la Policía Federal-, la medida legislativa en cuestión es constitucional, ya que, en concordancia con la exigencia de ser mexicano por

nacimiento, debe también satisfacerse el no adquirir otra nacionalidad, lo que se justifica en cuanto que se trata de un cargo o función de suma relevancia –Comisionado de la Policía Federal-, al ser el titular de dicha institución y ésta tener un importante papel para la seguridad pública, por lo que tal reserva, lo que pretende es evitar conflictos por doble o múltiple nacionalidad y su efecto negativo en el desempeño de tal cargo, por tanto, se reconoció su validez. Además, en lo que respecta a los numerales 17, fracción I y 35, fracción I, inciso a), impugnados, la mayoría determinó que, por el contrario, sí resultan inconstitucionales, en tanto que ya se resolvió previamente que respecto de los cargos a que se refieren –Policía Federal y agente de la Policía Federal ministerial de carrera-, no encuentra razonabilidad la exigencia de que exclusivamente deban ser cubiertos por quienes son mexicanos por nacimiento, por lo que entonces no encuentra ya sentido el que no tengan otra nacionalidad. Y declaró su invalidez en ese aspecto.

Finalmente, en cuanto al concepto de invalidez, en el que se planteó que los artículos 36, fracción I, inciso a), de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y 87 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, violan el derecho al trabajo previsto en los artículos 5° y 123 constitucionales y discriminan a *los extranjeros* por su propia condición nacional, al vedarles, de manera absoluta, el ingreso a los cargos que regulan aquellos numerales, sin un fin constitucional legítimo, la mayoría del Pleno lo estimó infundado, partiendo de lo dispuesto en los artículos 32 último párrafo y 33

constitucionales, por lo que, si el cargo de perito de carrera de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, se vincula con las funciones de las fuerzas policíacas o de seguridad pública, siendo que, además, conforme al artículo 123, fracción XIII, de la Constitución Federal, tal cargo forma parte de las instituciones policiales, entonces, es constitucional el que los extranjeros no puedan acceder al mismo. Asimismo, tratándose del cargo de Auditor Especial, la mayoría consideró que es una medida razonable, ya que se trata de un servidor público de nivel muy importante para la función estatal, como se advierte de las atribuciones legales con que cuenta (artículos 88 y 83, respectivamente, de la propia ley impugnada), que justifica se reserve sólo a mexicanos, y además de las atribuciones que se le otorgan, es importante tener presente, que en términos del artículo 83 de la propia Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, el citado servidor público puede ejercer el cargo de Auditor Superior de la Federación hasta en tanto este último sea designado, así como suplirlo en sus ausencias, por lo que es indudable que el cargo a que alude el artículo 87 impugnado, no puede recaer en una persona extranjera. Por tanto, se reconoció la validez de los citados artículos, en cuanto no permiten el acceso de los extranjeros a los puestos a que se refieren.

Disiento del parecer mayoritario en cuanto a la interpretación que se hace del artículo 32, en relación con el 1º, Constitucionales y, por tanto, de las conclusiones a las que bajo tal interpretación se arriba respecto de la validez o invalidez de los artículos impugnados. En esa medida, reitero, como voto

particular, la propuesta que, en mi carácter de Ministro Ponente, presenté al Tribunal en Pleno respecto de los referidos planteamientos de invalidez, con algunas modificaciones o precisiones derivado del debate que en las sesiones plenarias surgió con motivo de los temas en cuestión, en los siguientes términos:

Al encontrarse estrechamente relacionados los argumentos de invalidez ya referidos, se deben analizar en su conjunto, pues, se vinculan con el aspecto de la nacionalidad y se hace valer por la accionante esencialmente, que los artículos impugnados vulneran el principio de igualdad y no discriminación y la libertad de trabajo.

En efecto, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se manifestó en contra de los artículos 7, fracción I y 17, inciso a), fracción I de la Ley de la Policía Federal; 18, fracción I, 23, inciso a), 34, fracción I, inciso a), 35, fracción I, inciso a) y 36, fracción I, inciso a), de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, por considerar que violan lo dispuesto en el artículo 1º, párrafo tercero y 35, fracción II, de la Constitución Federal, al establecer una distinción discriminatoria, motivada por el origen nacional, respecto de los mexicanos por naturalización.

Señaló también que, los artículos 7, fracción I y 17, inciso a), fracción I, de la Ley de la Policía Federal, y 35, fracción I, inciso a), de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, por considerar que violan lo dispuesto en los artículos 1º, 32, primer párrafo y 35, fracción II, de la Constitución Federal,

dado que establecen la prohibición de acceder a los cargos públicos de Comisionado General de la Policía, Policía Federal y agente de la Policía Federal Ministerial, para los mexicanos por nacimiento con doble nacionalidad.

Por último, planteó que los artículos 36, fracción I, inciso a), de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y 87 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, que regulan el acceso a los empleos públicos de perito de carrera y auditor especial de la Federación, violan el derecho al trabajo previsto en los artículos 5° y 123 constitucionales y discriminan a los extranjeros por su propia condición nacional, al vedarles, de manera absoluta, el ingreso a los mismos, sin un fin constitucional legítimo.

Para analizar tales argumentos, es necesario precisar, primero, que los preceptos impugnados, disponen:

LEY DE LA POLICÍA FEDERAL

“ARTÍCULO 7. Para ser Comisionado General de la Policía Federal deberán cumplirse los requisitos siguientes:

I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento que no tenga otra nacionalidad, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles; (...)”

“ARTÍCULO 17. Para ingresar o permanecer en la Policía Federal se requiere:

A. Para el ingreso:

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

**LEY DE FISCALIZACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS
DE LA FEDERACIÓN**

“ARTÍCULO 87.- Para ejercer el cargo de Auditor Especial de la Federación se deberán cumplir los siguientes requisitos:

I. Ser ciudadano mexicano, en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos; (...).”

**LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE
LA REPÚBLICA**

“ARTÍCULO 18.- Los subprocuradores, Oficial Mayor y Visitador General serán nombrados y removidos libremente por el Presidente de la República, a propuesta del Procurador General de la República.

Para ser Subprocurador o Visitador General, se deberá cumplir con los siguientes requisitos:

I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento; (...)."

"ARTÍCULO 23.- Los oficiales ministeriales auxiliarán al Ministerio Público de la Federación en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con lo que establezcan el reglamento de esta ley y los acuerdos que emita el Procurador General de la República.

Para ser oficial ministerial se requiere:

a) Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos; (...)."

"ARTÍCULO 34.- Para ingresar y permanecer como agente del Ministerio Público de la Federación de carrera, se requiere:

I. Para ingresar:

a) Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos; (...)."

"ARTÍCULO 35.- Para ingresar y permanecer como agente de la Policía Federal Ministerial de carrera, se requiere:

I. Para ingresar:

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

“ARTÍCULO 36.- Para ingresar y permanecer como perito de carrera, se requiere:

I. Para ingresar:

a) Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos; (...).”

Precisado esto, para estar en posibilidad de examinar los argumentos de invalidez planteados, es necesario partir, primero, de qué se entiende por nacionalidad, así del marco constitucional y legal que rige los temas que nos ocupan.

La nacionalidad representa el lazo jurídico que une a los individuos con el Estado y los hace sujetos del mismo. La doctrina y diversas resoluciones emitidas por tribunales transnacionales -que más adelante referiremos con mayor precisión-, son coincidentes en señalar que la nacionalidad, en cuanto concepto jurídico, es el vínculo que une a una persona con un Estado y del cual derivan diversas implicaciones, al generar derechos y deberes correlativos o recíprocos, es decir, se trata de un vínculo jurídico-político de fidelidad y compromiso entre el individuo y un determinado Estado; a través de dicho vínculo el individuo se

integra a un Estado, como parte de él, destacando que toda persona tiene derecho a una nacionalidad, ya sea en forma originaria o bien, derivada o adquirida; así, se ha reconocido internacionalmente que corresponde a la soberanía de cada Estado regular quiénes son sus nacionales, como también en lo relativo al ingreso y permanencia de los extranjeros en su territorio, aspecto en el que se comprende que un Estado contemple la posibilidad de que un extranjero adquiriera la nacionalidad por naturalización, y la permisión o no de la doble o múltiple nacionalidad y su regulación.

Al respecto, es ilustrativo lo señalado por la Corte Internacional de Justicia, en la Conferencia de Codificación celebrada en La Haya, del trece de marzo al veintiuno de abril de mil novecientos treinta, por decisión de la VIII Asamblea de la Sociedad de las Naciones de mil novecientos veintisiete, en cuanto sostiene el siguiente concepto de nacionalidad:

“Según la práctica de los Estados, las decisiones arbitrales y judiciales, y las opiniones doctrinales, la nacionalidad es un vínculo jurídico que tiene en su base un hecho social de unión, una solidaridad efectiva de existencia, de intereses, de sentimientos, junto a una reciprocidad de derechos y deberes. Es, puede decirse, la expresión jurídica del hecho de que el individuo al cual ha sido conferida, sea directamente por la ley, sea un acto de autoridad, está de hecho más estrechamente unido a la

población del Estado que se la otorga que a la de cualquier otro Estado.”

En el caso de México, los artículos 30 al 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 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 31. Son obligaciones de los mexicanos:

I. Hacer que sus hijos o pupilos concurran a las escuelas públicas o privadas, para obtener la educación preescolar, primaria y secundaria, y reciban la militar, en los términos que establezca la ley.

II. Asistir en los días y horas designados por el Ayuntamiento del lugar en que residan, para recibir instrucción cívica y militar que los mantenga aptos en el ejercicio de los derechos de ciudadano, diestros en el manejo de las armas, y conocedores de la disciplina militar.

III. Alistarse y servir en la guardia nacional, conforme a la ley orgánica respectiva, para asegurar y defender la independencia, el territorio, el honor, los derechos e intereses de la patria, así como la tranquilidad y el orden interior; y

IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado

y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

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

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

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

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

todos los servicios de 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.”

CAPÍTULO III. DE LOS EXTRANJEROS

ARTÍCULO 33. Son extranjeros los que no posean las calidades determinadas en el artículo 30. Tienen derecho a las garantías que otorga el Capítulo I, Título Primero, de la presente Constitución, pero el Ejecutivo de la Unión tendrá la facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente.

Los extranjeros no podrán de ninguna manera inmiscuirse en los asuntos políticos del país.”

CAPÍTULO IV DE LOS CIUDADANOS MEXICANOS

ARTÍCULO 34. Son ciudadanos de la República los varones y mujeres que, teniendo la calidad de

mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos:

I.Haber cumplido 18 años, y

II.Tener un modo honesto de vivir.”

ARTÍCULO 35. Son prerrogativas del ciudadano:

I.Votar en las elecciones populares;

II.Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley;

III.Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país;

IV. Tomar las armas en el Ejército o Guardia Nacional, para la defensa de la República y de sus instituciones, en los términos que prescriben las leyes; y

V.Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición.”

ARTÍCULO 36. Son obligaciones del ciudadano de la República:

I.Inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que el mismo ciudadano tenga, la industria, profesión o trabajo de que subsista; así como también inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos, en los términos que determinen las leyes.

La organización y funcionamiento permanente del Registro Nacional de Ciudadanos y la expedición del documento que acredite la ciudadanía mexicana son servicios de interés público, y por tanto, responsabilidad que corresponde al Estado y a los ciudadanos en los términos que establezca la ley,

II. Alistarse en la Guardia Nacional;

III. Votar en las elecciones populares en los términos que señale la ley;

IV. Desempeñar los cargos de elección popular de la Federación o de los Estados, que en ningún caso serán gratuitos; y

V. Desempeñar los cargos concejiles del municipio donde resida, las funciones electorales y la de jurado.”

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 nobiliarios, 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 señale 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.”

Como se advierte de los numerales transcritos, conforme a la Norma Fundamental, la nacionalidad mexicana podrá adquirirse por nacimiento o por naturalización, es decir, nuestro sistema contempla la nacionalidad mexicana originaria y derivada. La primera, contenida en el apartado A del artículo 30 constitucional, a través de los sistemas de *ius soli* –derecho de suelo-, y de *ius sanguinis* –derecho de sangre-, esto es, la nacionalidad en razón del lugar del nacimiento y la nacionalidad en razón de la nacionalidad de los padres o de alguno de ellos, respectivamente.

Por su parte, la nacionalidad derivada o adquirida, denominada en nuestra Norma Fundamental como nacionalidad por naturalización, es, conforme al apartado B del citado artículo 30 constitucional, aquella que se adquiere u obtiene por voluntad de una persona, constituyendo un acto soberano del Estado que otorga la nacionalidad, acogiendo al individuo como parte de su pueblo, una vez que se surten los requisitos que el propio Estado, en ejercicio de dicha soberanía, establece para tal efecto. En el caso de México, en el citado numeral 30, apartado B, se señala que 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. Entre los requisitos que dicha ley exige para otorgar la nacionalidad por naturalización se exige la renuncia de la nacionalidad que se detente, elemento que importa tener presente en el caso.

Asimismo, destaca de los preceptos transcritos, los derechos y obligaciones de quienes son considerados MEXICANOS, que, como ya vimos, son tanto los mexicanos por nacimiento como por naturalización, y lo relativo a la ciudadanía mexicana cuyo presupuesto necesariamente es contar con la nacionalidad mexicana.

El texto vigente de los artículos 30, 32 y 37 constitucionales, tiene su origen en la reforma publicada en el Diario Oficial de la

Federación, el veinte de marzo de mil novecientos noventa y siete, siendo relevante a nuestro estudio, referir las partes conducentes de dicho procedimiento de reforma:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

En ejercicio de la facultad que al Presidente de la República confiere el artículo 71, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, me permito someter a consideración de esa honorable soberanía el reformar los artículos 30, 32 y 37 de nuestra Ley Fundamental.

La reforma constitucional propuesta tiene por objeto la no pérdida de la nacionalidad mexicana, independientemente de que se adopte alguna otra nacionalidad o ciudadanía. Con esta medida, se pretende que quienes opten por alguna nacionalidad distinta a la mexicana, puedan ejercer plenamente sus derechos en su lugar de residencia, en igualdad de circunstancias respecto a los nacionales del lugar.

Esta reforma constitucional se ve motivada por el hecho de que un número importante de mexicanos que reside en el extranjero, se ve desfavorecido frente a los nacionales de otros países cuyas legislaciones consagran la no pérdida de su nacionalidad. De esta manera, México ajustaría su legislación a una práctica crecientemente utilizada en la comunidad internacional y, con ello, se daría

pie para que sus nacionales defiendan de mejor manera sus intereses donde residen, sin menoscabo de conservar su nacionalidad mexicana.

Cabe destacar que es una característica del migrante mexicano, mantener vivo el apego a sus raíces, su cultura, sus valores y tradiciones nacionales. Además de la restricción constitucional vigente de pérdida de la nacionalidad, ese mismo apego les conduce a que no busquen la adopción de otra nacionalidad, aunque así lo aconsejen sus intereses, ya sean laborales, ciudadanos, de bienestar familiar o de otra índole en el país donde residen. Se daría así con esta reforma un importante estímulo para quienes han vivido en el exterior, toda vez que se eliminarían los obstáculos jurídicos para que después de haber emigrado puedan repatriarse a nuestro país.

(...)

Para proponer este cambio, se tuvieron en cuenta los resultados y las conclusiones de una serie de foros y mesas redondas que realizaron las Cámaras de Diputados y de Senadores, en los que han participado los sectores académico, político, social, cultural y de representantes de mexicanos en el exterior.

Esta reforma constitucional, que se realizaría en ejercicio de la facultad soberana del Estado mexicano, tanto de identificar y determinar quiénes

son sus nacionales, como de establecer los supuestos legales que permitan preservar la nacionalidad mexicana, tiene como objetivo establecer la no pérdida de la nacionalidad mexicana por nacimiento, independientemente de que se adopte otra nacionalidad o ciudadanía.

En virtud de lo anterior, desaparecerían las causales de pérdida de nacionalidad mexicana por nacimiento señaladas en el apartado A del artículo 37 constitucional, salvo en circunstancias excepcionales exclusivamente aplicables a personas naturalizadas mexicanas.

Se cuida en todo momento que los mexicanos por nacimiento continúen manteniendo lazos con nuestro país. Para lograr ese objetivo, se establece una nueva modalidad en el artículo 30 respecto a la transmisión de la nacionalidad, a los que nazcan en el extranjero, hijos de mexicanos nacidos en territorio nacional, así como a los que nazcan en el extranjero, hijos de mexicanos por naturalización.

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

De igual manera, se agrega un nuevo párrafo, en el artículo 32, para que aquellos mexicanos por nacimiento, que posean otra nacionalidad, al ejercer sus derechos y cumplir sus obligaciones derivados de la legislación mexicana, siempre sean considerados como mexicanos, por lo que, para el ejercicio de esos derechos y el cumplimiento de sus obligaciones, deberán sujetarse a las condiciones que establezcan las leyes nacionales.

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

Por ello, se agrega otro nuevo párrafo también en el artículo 32, en el que los cargos establecidos en la Constitución, tanto los de elección popular, tales como los de Presidente, Senadores, Diputados y Gobernadores, así como los de Secretarios de Estado, Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y todos los que se señalen en otras 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.

...

Atendiendo a la finalidad de esta reforma, y considerando que un número significativo de mexicanos por nacimiento han adquirido otras nacionalidades, se prevé conceder un plazo de tres años a partir de la entrada en vigor de esta reforma para que dichas personas puedan acudir ante las autoridades competentes a efecto de recuperar su nacionalidad mexicana. (...)

DICTAMEN CÁMARA DE ORIGEN (SENADORES)

“(...) A continuación se da cuenta de los razonamientos generales y específicos que llevaron a estas comisiones unidas a proponer la aprobación de estas modificaciones legislativas.

VALORACIÓN GENERAL

La nacionalidad, el sentimiento de pertenencia, la lealtad a instituciones, a símbolos, a tradiciones y a una cultura, no se agotan en una demarcación geográfica.

Hecho jurídico y político, la nacionalidad es también una expresión espiritual que va más allá de los límites impuestos por las fronteras y las normas. La nacionalidad, la convicción de compartir el destino de un agregado humano, de fortalecerlo, de hacerlo crecer, no puede ser limitada o constreñida por el espacio en que se desenvuelva la vida y menos aún en la realidad de

un mundo cada vez más globalizado, que admite el flujo permanente no sólo de bienes y capitales sino también de personas.

Resultado de un largo devenir histórico, el proceso migratorio de México tiene una importancia central en el desarrollo de nuestro país. Alentado por fenómenos económicos y desequilibrios en el desarrollo, los mexicanos que emigran, conforman ya un hecho social que ha sido objeto de estudio y de reflexión. Sus condiciones de vida, sus derechos, su desenvolvimiento como minoría en otros países, preocupan a la sociedad mexicana, que está convencida de la necesidad de dar la más amplia protección a quienes han tenido que salir de nuestras fronteras y que sin embargo mantienen la convicción de ser mexicanos.

Es necesario apuntar el hecho de que el vínculo entre nuestros migrantes y su nacionalidad, en el ámbito espiritual y cultural, en muchas ocasiones sobrevive a pesar de la presión que significa la discriminación. En efecto, núcleos amplios de compatriotas que obligados por condiciones económicas adversas o en busca de nuevas perspectivas, trabajan y realizan su vida fuera de nuestras fronteras, tienen que soportar condiciones injustas, aun cuando realizan una función productiva y cumplen con todas las obligaciones de cualquier ciudadano de la nación en que viven.

(...)

Las comisiones unidas expresamos nuestra coincidencia con la iniciativa enviada por el Ejecutivo, que propone eliminar las trabas jurídicas para que un mexicano pueda acceder a la nacionalidad del país en el cual está residiendo, sin perder su nacionalidad original y conservando algunas de sus prerrogativas. De esta manera, se cumple con una demanda y anhelo de muchos mexicanos en el extranjero y de sus familias en nuestro territorio, para lograr que la residencia en otro país y la conservación de la nacionalidad mexicana, no sean un factor que limite su desarrollo en el exterior ni los separe de sus raíces nacionales.

(...)

La nacionalidad, sus raíces sociales y sus consecuencias jurídicas

El concepto de nación implica a un grupo de individuos que tienen una historia común y que comparten un proyecto de desarrollo para el futuro. Al referirnos a esos grandes grupos sociales, podemos emplear la palabra nación, si ellos mantienen una continuidad histórica, si han existido como un todo orgánico fácil de distinguir de los demás; si poseen modalidades o particularidades que les son inherentes y si, a través del tiempo, se pueden seguir los desarrollos específicos de su existencia.

Pueden estos grupos sociales tener diversidad de razas, de religiones, de idiomas, pero si se hallan unidos por el pasado, solidarizados en el presente y proyectados al futuro en una acción común, constituyen naciones, es decir, tienen una personalidad y en consecuencia su propia nacionalidad.

La nacionalidad también es el lazo jurídico que une a los individuos con el Estado y que los hace sujetos del mismo, siendo entonces la base de unión entre el individuo y una determinada organización jurídica. El hecho de la nacionalidad pertenece tanto a la esfera pública como a la privada, desde el momento que otorga derechos políticos y contempla todos los demás derechos y obligaciones que pueda tener el hombre.

Asimismo, es el atributo que señala a los individuos como integrantes, dentro del Estado, del elemento social denominado pueblo. El pueblo de un Estado es algo real y está constituido por un determinado grupo de seres humanos, que buscan en el Estado el marco adecuado para la consecución de sus fines colectivos.

Los hombres pueden adoptar diversos medios para la consecución de sus objetivos comunes, entre los cuales se halla precisamente el Estado, a través de su orden jurídico y de las diversas abstracciones necesarias para la aplicación de dicho orden a los hechos concretos.

Para que el concepto de nacionalidad adquiera consecuencias jurídicas, es preciso que sea condición o resultante de las normas de derecho que tienen como centro de producción al Estado. El orden jurídico hace de la nacionalidad un determinado estatus del cual resulta un condicionamiento a ciertos deberes y un goce de ciertos derechos.

Irrenunciabilidad de la nacionalidad mexicana.

La propuesta contenida en esta iniciativa, más que fomentar la doble nacionalidad, propone establecer que la nacionalidad mexicana no se puede perder.

(...)

En el Plan Nacional de Desarrollo, 1995-2000, claramente sostiene en relación con este tema que: “La situación de millones de mexicanos en el exterior...exige no sólo reforzar la protección consular sino facilitar la mejor defensa de sus derechos”. Concluye, además, que: “La Nación mexicana rebasa el territorio que contienen sus fronteras. Por eso, un elemento esencial del programa nación mexicana será promover las reformas constitucionales y legales para que los mexicanos preserven su nacionalidad, independientemente de la ciudadanía o la residencia que hayan adoptado.”

Cabe señalar que éste no es un fenómeno nuevo. Entre otros, los siguiente países aceptan y reconocen la doble nacionalidad en sus cartas

fundamentales o legislación reglamentaria: (...). En total, actualmente aceptan la doble nacionalidad más de cuarenta Estados de la comunidad internacional a través de su legislación interna o mediante la suscripción de tratados.

DE LAS MODIFICACIONES A LA INICIATIVA

(...)

III. La imposibilidad de perder la nacionalidad mexicana que propone la iniciativa, conlleva la necesidad no sólo de prever los posibles conflictos jurídicos derivados de la doble nacionalidad, sino de evitarlos.

La doble o múltiple nacionalidad puede originar conflictos de orden económico, jurisdiccionales, políticos, incluso de lealtades de los individuos que tienen esa circunstancia.

Hay dos formas de tratar los conflictos derivados de la doble o múltiple nacionalidad: La internacional, a través de la celebración de tratados internacionales, bien bilaterales o, multilaterales, y la nacional, mediante disposiciones idóneas en el derecho interno de cada país.

Entre otros problemas que han de preverse, para evitarlos, está el relativo al pago de impuestos de la persona con la doble nacionalidad; aquí se ha de resolver el problema de a quién pagarlos o si tendrá que hacerlo en ambos países. El cumplimiento de los deberes militares será otro punto a tratar ya que las leyes militares son

diferentes en cada país y obligan en diferente forma a los particulares.

En el ejercicio de derechos políticos nos encontramos con el problema para votar u ocupar puestos públicos, ya que no sería lógico que ocupe puestos públicos en más de un país; en cuanto al ejercicio de profesiones o actividades reservados a los nacionales y en su caso, la adquisición de derechos inmobiliarios sin las restricciones establecidas para los extranjeros se deberá definir el papel de las personas que cuenten con la doble nacionalidad, (...) Es necesario que las circunstancias arriba señaladas estén previstas, mediante disposiciones idóneas en las leyes secundarias de la materia. Es por ello, que estas comisiones unidas han propuesto un añadido a la parte final del primer párrafo del artículo 32, que diga “La ley... establecerá normas para evitar conflictos por doble nacionalidad”.

(...)

VI. Considerando que existen más de dos millones de mexicanos que han perdido la nacionalidad mexicana en busca de otra nacionalidad y en aras de ampliar lo más posible la oportunidad de que más mexicanos obtengan la posibilidad de restablecer y fortalecer sus vínculos con México, estas comisiones unidas, con el consenso de todos los partidos en ellas representados, ha considerado conveniente ampliar el plazo que establece el

artículo Segundo Transitorio para poder solicitar los beneficios del artículo 37 constitucional, de tres a cinco años.

(...)”

DICTAMEN CÁMARA REVISORA (DIPUTADOS)

“(...) CONSIDERANDO

I. Estas reformas constitucionales, que se realizan en ejercicio de la facultad soberana del Estado mexicano tanto de identificar y fijar quiénes son sus nacionales, como de establecer los supuestos legales que permitan preservar la nacionalidad mexicana, tienen como principal objetivo establecer la no pérdida de la nacionalidad mexicana por nacimiento, independientemente de que se adopte otra nacionalidad, ciudadanía o residencia, salvo en circunstancias excepcionales aplicables exclusivamente a personas naturalizadas mexicanas, siempre con la intervención del Poder Judicial, por lo que desaparecen las causales de pérdida de la nacionalidad mexicana por nacimiento señaladas en el inciso A del artículo 37 constitucional.

...

Esta reforma cuida que los mexicanos continúen manteniendo lazos fraternos con nuestro país. Para lograr este objetivo se establece una nueva modalidad en el artículo 30, respecto a la

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

II. La presente reforma no pretende crear nuevos mexicanos, sino reconocer la no pérdida de la nacionalidad mexicana de aquellos a quienes por nacimiento, les corresponde el goce de este derecho. Por eso, se mantienen y se fortalecen tanto en el artículo 30 relativo a los extranjeros que contraen matrimonio con mexicanos, como en el artículo 37 relativo a la pérdida de la nacionalidad, criterios específicos para asegurar que los mexicanos por naturalización acrediten plenamente un vínculo efectivo con el país y una voluntad real de ser mexicanos. De igual manera, se agrega un nuevo párrafo en el artículo 37 para que aquellos mexicanos por nacimiento que adquieran otra nacionalidad, al ejercer sus derechos derivados de la legislación mexicana, siempre sean considerados como mexicanos, por lo que, para el ejercicio de esos derechos, deberán sujetarse a las condiciones que establezcan las leyes nacionales. Esta disposición tiene por objeto dejar en claro que aquellos mexicanos que se hayan naturalizado ciudadanos de otro país no podrán invocar la protección diplomática de gobierno extranjero,

salvaguardando así otras disposiciones constitucionales, tales como la relativa a la doctrina Calvo.

III. Es igualmente significativo destacar que la reforma del artículo 32 resulta fundamental, a efecto de que las leyes correspondientes cuiden que no se produzcan conflictos de intereses o dudas en su identidad como mexicanos que pudieran estar en las condiciones que estas reformas propiciarán en quienes, siendo mexicanos que adoptaron otra nacionalidad, tengan la posibilidad de desempeñar funciones públicas en este país. De ahí, la conveniencia de que aquel precepto ordene que “la ley regulará el ejercicio de los derechos que la legislación mexicana otorga a los mexicanos que posean otra nacionalidad y establecerá normas para evitar conflictos por doble nacionalidad”, así como que “el ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, por disposición de la presente Constitución, se requiera ser mexicano por nacimiento, se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad”, texto al que se agrega que la misma reserva “será aplicable a los casos que así lo señalan otras leyes del Congreso de la Unión”.

IV. En el marco de estas reformas, es importante considerar que las fuerzas armadas por norma constitucional y legal tienen como misión principal garantizar la integridad, independencia y soberanía

de la nación, por lo que el desempeño de los cargos y comisiones dentro de las mismas, exige que sus integrantes posean ante todo una incuestionable lealtad y patriotismo hacia México, libres de cualquier posibilidad de vínculo moral o jurídico hacia otros países, así como contar con una sumisión, obediencia y fidelidad incondicional hacia nuestro país. Dicho requisito se extiende también al personal que tripule embarcaciones y aeronaves mercantes, mismas que en los términos del derecho nacional e internacional, están consideradas como extensiones del suelo mexicano, donde se ejercen actos de soberanía, lo que exige del mismo lealtad, patriotismo, sumisión, obediencia y fidelidad incuestionables e incondicionales. Este requisito se considera también indispensable para la operación de puertos, aeródromos, servicios de practica y funciones de agente aduanal referidos en el artículo 32 constitucional. (...)

Como se advierte, la reforma efectuada a los artículos 30, 32 y 37 constitucionales -en mil novecientos noventa y siete-, tuvo como objetivo esencial establecer la no pérdida de la nacionalidad mexicana para aquellos mexicanos por nacimiento que, dada la gran migración hacia otro país, los obliga a adquirir la nacionalidad o ciudadanía en este último y que, por ende, se veían obligados a perder su nacionalidad mexicana, de acuerdo a la normatividad constitucional hasta entonces vigente; de ahí que,

a raíz de dicha reforma, se permita por el Estado mexicano, la doble nacionalidad para los mexicanos por nacimiento, respondiendo, de esta manera, a la creciente migración de mexicanos, sobre todo, hacia los Estados Unidos de América.

En ese contexto, se establece en la propia Constitución, concretamente en el artículo 32, que diversos cargos se reservan a quienes sean mexicanos por nacimiento **y no tengan otra nacionalidad**, con el objeto de preservar y salvaguardar la identidad y seguridad nacionales; así, se prevé, además, que en las leyes del Congreso de la Unión deberá señalarse expresamente los cargos respecto de los cuales opere dicha reserva. Derivado de esta reforma constitucional, se modificaron múltiples leyes secundarias para ajustarse a aquélla, a fin de establecer los cargos o funciones públicas **que se reservan a los mexicanos por nacimiento y no tengan otra nacionalidad**.

Por su parte, la vigente Ley de Nacionalidad que, de acuerdo con su numeral 1º, es reglamentaria de los artículos 30, 32 y 37, apartados A y B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en enero de mil novecientos noventa y ocho y que abrogó la anterior Ley de Nacionalidad, prevé, en lo que interesa:

“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.”

Advertimos de los numerales transcritos, que la Ley de Nacionalidad prevé el procedimiento y los requisitos para obtener la nacionalidad mexicana por naturalización; siendo relevante que se deberán formular las renunciaciones y protesta a que se refiere el artículo 17 de este ordenamiento, esto es, el interesado deberá renunciar, en forma expresa, a la nacionalidad que le sea atribuida, a toda sumisión, obediencia y fidelidad a cualquier Estado extranjero, especialmente la de aquel 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, deberá protestar adhesión, obediencia y sumisión a las leyes y autoridades mexicanas y abstenerse de realizar cualquier conducta que implique sumisión a un Estado extranjero; así también, deberá probar que sabe hablar español, conoce la historia del país y está integrado a la cultura nacional, y acreditar cierto tiempo de residencia, según los casos o supuestos que la propia legislación prevé.

Al efecto, en el artículo 15 del Reglamento de la Ley de Nacionalidad, publicado en el Diario Oficial de la Federación de diecisiete de junio de dos mil nueve, se 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.”*

También es relevante tratándose de la *nacionalidad*, tener presente que el artículo 15 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada y proclamada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en su resolución 217 A (III), de diez de diciembre de mil novecientos cuarenta y ocho, dispone que *“1. Toda persona tiene derecho a*

una nacionalidad. 2. A nadie se privará arbitrariamente de su nacionalidad ni del derecho a cambiar de nacionalidad". Igualmente, que el artículo 20 de la Convención Americana de Derechos Humanos (Pacto San José), ratificada por México en mil novecientos ochenta y uno, dispone "*Artículo 20. Derecho a la Nacionalidad. 1. Toda persona tiene derecho a una nacionalidad. 2. Toda persona tiene derecho a la nacionalidad del Estado en cuyo territorio nació si no tiene derecho a otra. 3. A nadie se le privará arbitrariamente de su nacionalidad ni del derecho a cambiarla.*"

Igualmente, para comprender mayormente la problemática en cuestión, que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al conocer del "Caso de las niñas Yean y Bosico vs República Dominicana", tratándose del **derecho a la nacionalidad** que consagra el citado artículo 20 de la Convención Americana interpretó lo siguiente,:

"(...)

136. Respecto al derecho consagrado en el artículo 20 de la Convención, la Corte entiende que la nacionalidad es la expresión jurídica de un hecho social de conexión de un individuo con un Estado. La nacionalidad es un derecho fundamental de la persona humana que está consagrado en la Convención Americana, así como en otros instrumentos internacionales, y es inderogable de conformidad con el artículo 27 de la Convención.

137. La importancia de la nacionalidad reside en

que ella, como vínculo jurídico político que liga a una persona a un Estado determinado, permite que el individuo adquiera y ejerza los derechos y responsabilidades propias de la pertenencia a una comunidad política. Como tal, la nacionalidad es un prerrequisito para el ejercicio de determinados derechos. 138. La Corte ha establecido que: '(l)a nacionalidad, conforme se acepta mayoritariamente, debe ser considerada como un estado natural del ser humano. Tal estado es no sólo el fundamento mismo de su capacidad política sino también de parte de su capacidad civil. De allí que, no obstante que tradicionalmente se ha aceptado que la determinación y regulación de la nacionalidad son competencia de cada Estado, la evolución cumplida en esta materia nos demuestra que el derecho internacional impone ciertos límites a la discrecionalidad de los Estados y que, en su estado actual, en la reglamentación de la nacionalidad no sólo concurren competencias de los Estados, sino también las exigencias en la protección integral de los derechos humanos.(...) En efecto, de la perspectiva doctrinaria clásica en que la nacionalidad se podía concebir como un atributo que el Estado otorgaba a sus súbditos, se va evolucionando hacia un concepto de nacionalidad en que, junto al de ser competencia del Estado, reviste el carácter de un derecho de la persona humana.' 139. La Convención Americana

recoge el derecho a la nacionalidad en un doble aspecto: el derecho a tener una nacionalidad desde la perspectiva de dotar al individuo de un mínimo de amparo jurídico en el conjunto de relaciones, al establecer su vinculación con un Estado determinado, y el de proteger al individuo contra la privación de su nacionalidad en forma arbitraria, porque de ese modo se le estaría privando de la totalidad de sus derechos políticos y de aquellos derechos civiles que se sustentan en la nacionalidad del individuo. 140. La determinación de quiénes son nacionales sigue siendo competencia interna de los Estados. Sin embargo, su discrecionalidad en esa materia sufre un constante proceso de restricción conforme a la evolución del derecho internacional, con vistas a una mayor protección de la persona frente a la arbitrariedad de los Estados. Así que en la actual etapa de desarrollo del derecho internacional de los derechos humanos, dicha facultad de los Estados está limitada, por un lado, por su deber de brindar a los individuos una protección igualitaria y efectiva de la ley y sin discriminación y, por otro lado, por su deber de prevenir, evitar y reducir la apatridia. 141. La Corte considera que el principio de derecho imperativo de protección igualitaria y efectiva de la ley y no discriminación determina que los Estados, al regular los mecanismos de otorgamiento de la nacionalidad, deben abstenerse de producir

regulaciones discriminatorias o que tengan efectos discriminatorios en los diferentes grupos de una población al momento de ejercer sus derechos. Además, los Estados deben combatir las prácticas discriminatorias en todos sus niveles, en especial en los órganos públicos, y finalmente debe adoptar las medidas afirmativas necesarias para asegurar una efectiva igualdad ante la ley de todas las personas.¹⁴². Los Estados tienen la obligación de no adoptar prácticas o legislación respecto al otorgamiento de la nacionalidad, cuya aplicación favorezca el incremento del número de personas apátridas, condición que es derivada de la falta de nacionalidad, cuando un individuo no califica bajo las leyes de un Estado para recibirla, como consecuencia de su privación arbitraria, o bien por el otorgamiento de una nacionalidad que no es efectiva en la práctica. (...)”

También la Corte Interamericana, en la Opinión Consultiva OC-4/84 de diecinueve de enero de mil novecientos ochenta y cuatro, solicitada por el Gobierno de Costa Rica, en relación con la Propuesta de modificación a la Constitución Política de aquel país, se pronunció acerca de la naturalización, en los términos siguientes:

“(...) III. Cuestiones relativas al derecho a la Nacionalidad. 31. Las preguntas formuladas por el Gobierno entrañan dos grupos de problemas

jurídicos generales que la Corte examinará separadamente. En primer lugar, la materia se relaciona con el derecho a la nacionalidad reconocido por el artículo 20 de la Convención. En segundo término se plantean varias cuestiones atinentes a la discriminación prohibida por la misma. 32. La nacionalidad, conforme se acepta mayoritariamente, debe ser considerada como un estado natural del ser humano. Tal estado es no sólo el fundamento mismo de su capacidad política sino también de parte de su capacidad civil. De allí que, no obstante que tradicionalmente se ha aceptado que la determinación y regulación de la nacionalidad son competencia de cada Estado, la evolución cumplida en esta materia nos demuestra que el derecho internacional impone ciertos límites a la discrecionalidad de los Estados y que, en su estado actual, en la reglamentación de la nacionalidad no sólo concurren competencias de los Estados sino también las exigencias de la protección integral de los derechos humanos. 33. En efecto, la perspectiva doctrinaria clásica en que la nacionalidad se podía concebir como un atributo que el Estado otorgaba a sus súbditos, se va evolucionando hacia un concepto de nacionalidad en que, junto al de ser competencia del Estado, reviste el carácter de un derecho de la persona humana. Así se reconoció finalmente en un instrumento de carácter regional como es la

Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 2 de mayo de 1948 (en adelante ‘la Declaración Americana’), cuyo artículo 19 estableció: ‘Toda persona tiene derecho a la nacionalidad que legalmente le corresponde, y el de cambiarla, si así lo desea, por la de cualquier otro país que esté dispuesto a otorgársela’. Otro instrumento, la Declaración Universal de los Derechos del Hombre (en adelante la ‘Declaración Universal’), aprobada por las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948, estableció en su artículo 15:

- 1. Toda persona tiene derecho a una nacionalidad.***
- 2. A nadie se le privará arbitrariamente de su nacionalidad ni del derecho a cambiar de nacionalidad.***

34. El derecho a la nacionalidad del ser humano está reconocido como tal por el derecho internacional. Así lo recoge la Convención en su artículo 20, en un doble aspecto: el derecho a tener una nacionalidad significa dotar al individuo de un mínimo de amparo jurídico en las relaciones internacionales, al establecer a través de su nacionalidad su vinculación con un Estado determinado; y el de protegerlo contra la privación de su nacionalidad en forma arbitraria, porque de ese modo se le estaría privando de la totalidad de sus derechos políticos y de aquellos derechos civiles que se sustentan en la nacionalidad del individuo.

35. La nacionalidad puede ser considerada como el vínculo jurídico político que

liga a una persona con un Estado determinado por medio del cual se obliga con él con relaciones de lealtad y fidelidad y se hace acreedor a su protección diplomática. Con distintas modalidades, la mayoría de los Estados han establecido la posibilidad de que personas que no tenían originalmente su nacionalidad puedan adquirirla posteriormente, en general, mediante una declaración de voluntad manifestada previo cumplimiento de ciertas condiciones. La nacionalidad, en estos casos, no depende ya del hecho fortuito de haber nacido en un territorio determinado o de nacer de sus progenitores que la tenían, sino de un hecho voluntario que persigue vincular a quien lo exprese con una determinada sociedad política, su cultura, su manera de vivir y su sistema de valores. 36. Siendo el Estado el que establece la posibilidad de adquirir la nacionalidad a quien originariamente era extranjero, es natural que las condiciones y procedimientos para esa adquisición sean materia que dependa predominantemente del derecho interno. Siempre que en tales regulaciones no se vulneren otros principios superiores, es el Estado que otorga la nacionalidad, el que ha de apreciar en qué medida existen y cómo se deben valorar las condiciones que garanticen que el aspirante a obtener la nacionalidad esté efectivamente vinculado con el sistema de valores o intereses de la sociedad a la

que pretende pertenecer plenamente. Es igualmente lógico que sean las conveniencias del Estado, dentro de los mismos límites, las que determinen la mayor o menor facilidad para obtener la nacionalidad; y como esas conveniencias son generalmente contingentes, es también normal que las mismas varíen, sea para ampliarlas, sea para restringirlas, según las circunstancias. De ahí que no sea sorprendente que en un momento dado, se exijan nuevas condiciones, enderezadas a evitar que el cambio de nacionalidad sea utilizado como medio para solucionar problemas transitorios sin que se establezcan vínculos efectivos reales y perdurables que justifiquen el acto grave y trascendente del cambio de nacionalidad. 37. En el ‘Asunto Nottebohm’ la Corte Internacional de Justicia expresó algunos conceptos que armonizan con lo expuesto en el párrafo anterior. Dice la Corte: ‘La naturalización no es una cosa para tomar a la ligera. Pedirla y obtenerla no es un acto corriente en la vida de un hombre. Entraña para él ruptura de un vínculo de fidelidad y establecimiento de otro vínculo de fidelidad. Lleva consigo consecuencias lejanas y un cambio profundo en el destino del que la obtiene. Le concierne personalmente y sería desconocer su sentido profundo el no retener de ella más que el reflejo sobre la suerte de sus bienes. [Nottebohm Case (second phase), Jugment of April 6th, 1955, pág.

24]. 38. De lo expuesto anteriormente se desprende que para una adecuada interpretación del derecho a la nacionalidad, materia del artículo 20 de la Convención, es necesario conjugar armoniosamente, por un lado, la consideración de que la determinación y regulaciones de la nacionalidad son competencia de cada Estado, esto es, materia de derecho interno y, por el otro, que las disposiciones de derecho internacional limitan, en alguna forma, esta facultad de los Estados en razón de exigencias de la protección internacional de los derechos humanos. (...)

Así pues, tenemos que, de acuerdo con la Convención Americana, se considera a la *nacionalidad* como **un derecho humano** que, si bien compete regular soberanamente a cada Estado, al corresponder a una materia de derecho interno y que atiende a particularidades de cada Nación; al regularlo, el Estado debe respetar los demás derechos humanos. Además que, en ejercicio de esa soberanía, al Estado le compete decidir si acepta como sus nacionales a extranjeros, así como los requisitos que deben satisfacer para ello, que permitan acreditar que la persona tiene vínculos efectivos, reales y perdurables con esa nación, destacando que el cambio de nacionalidad no es un acto menor, pues implica la ruptura de un vínculo de fidelidad y el establecimiento de otro vínculo igual, con consecuencias definitivas para la persona y su proyección.

Sentado lo anterior en cuanto a la nacionalidad, debemos ahora, frente a los argumentos de invalidez planteados, aludir a los principios de igualdad y no discriminación consagrados en el artículo 1° de la Constitución Federal, a partir de su reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de catorce de agosto de dos mil uno; precepto que textualmente establece:

“ARTÍCULO 1. En los Estados Unidos Mexicanos, todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.

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, 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.”

Como se señala en la sentencia de que este voto deriva, la Segunda Sala de este Alto Tribunal, al conocer del amparo en revisión 664/2008, interpretó que del artículo 1° Constitucional, se desprende que todo individuo gozara ampliamente de las

garantías que el ordenamiento constitucional le otorga y que éstas no podrán restringirse, ni suspenderse, salvo en los casos y con las condiciones que en ella se establecen. Así como, que tal precepto, contiene un mandato hacia las autoridades para que se abstengan de emitir, en sus actos, 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. Por tanto, para la Segunda Sala, tratándose de ámbito legislativo, los Congresos tienen la prohibición constitucional de que, en el desarrollo de su labor, emitan normas discriminatorias, más ello, 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, o bien, que menoscaben los derechos otorgados por la Constitución a los gobernados,** salvo que esta diferenciación constituya una acción positiva que tenga por objeto compensar la situación desventajosa en la que históricamente se han encontrado ciertos grupos.

Además, como también lo retoma la sentencia de la mayoría, el Tribunal en Pleno, al resolver el amparo en revisión 220/2008, sostuvo que el principio de igualdad no implica que todos los individuos deban encontrarse siempre y en cualquier circunstancia en condiciones de absoluta igualdad, sino más bien, se refiere a una igualdad jurídica entre los gobernados, que se traduce en el hecho de que todos tengan derecho a recibir

siempre el mismo trato que reciben aquellos que se encuentran en situaciones de hecho similares; por tanto, no toda diferencia de trato implicará siempre una violación a 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. El Pleno apoyó tal conclusión en la tesis de jurisprudencia de la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: **“GARANTÍA DE NO DISCRIMINACIÓN. SU PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL.”**, en la que se estableció que la no discriminación es una garantía individual, que consiste en el derecho del gobernado a ser tratado en la misma forma que sus semejantes, situación que implica el deber jurídico de la autoridad de garantizar un trato idéntico a todas las personas que se ubiquen en las mismas circunstancias.

También resulta relevante el criterio sustentado por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en la tesis de jurisprudencia de rubro: **“IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL.”**, que igualmente retoma la sentencia en cuestión y, mediante el cual, la Primera Sala estableció que si bien es deseable mantener incólume el principio de igualdad en las medidas legislativas que rigen a los gobernados, existen situaciones en las que el legislador sí puede establecer diferencias entre aquéllos; empero, ello no puede hacerse de forma arbitraria, por lo que, cuando el legislador las establezca, el juzgador debe analizar si al hacerlo se tomaron en cuenta ciertos factores que le darán validez constitucional a la norma, a saber:

- En primer lugar, debe verificar si se justifican las razones por las cuales se establece una diferenciación, para lo cual debe perseguir una finalidad objetiva y constitucionalmente válida, es decir, debe tener un objetivo fijo, admisible y posible de alcanzar mediante la inclusión de una norma clasificatoria.

- En segundo lugar, debe 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.

- Posteriormente, debe revisar que se cumpla con el requisito de proporcionalidad, para lo cual debe valorar si la distinción realizada va acorde con la finalidad pretendida, los bienes y los derechos constitucionales que se verán afectados con tal distinción; en ese sentido, debe evitar pretender alcanzar objetivos constitucionalmente legítimos de un modo desproporcionado, ya que la persecución de un objetivo constitucional no puede hacerse a costa de una afectación innecesaria o desmedida de otros bienes y derechos constitucionalmente protegidos.

- Por último, es de gran importancia que, después de sopesar los anteriores puntos, el juzgador valore la factibilidad de la norma clasificatoria, pues debe tener en cuenta que el principio de igualdad constituye un derecho de carácter fundamental y que si bien es cierto que la Norma Fundamental le permite al legislador una mayor amplitud para realizar diferenciaciones en ciertos ámbitos, también lo es que, por otra parte, apremia al

juzgador para que sea especialmente exigente al determinar si en un precepto, el legislador ha respetado las exigencias derivadas del principio mencionado.

Destacando asimismo lo resuelto por la Primera Sala, en cuanto que, tratándose de los principios de igualdad y no discriminación, siempre que la acción clasificadora del legislador incida en los derechos fundamentales garantizados constitucionalmente, se deberán aplicar con especial intensidad las exigencias derivadas de dichos principios y, por tanto, 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. Este criterio dio lugar a la tesis siguiente:

“IGUALDAD. CASOS EN LOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE HACER UN ESCRUTINIO ESCRITO DE LAS CLASIFICACIONES LEGISLATIVAS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS). La igualdad es un principio y un derecho de carácter fundamentalmente adjetivo que se predica siempre de algo, y este referente es relevante al momento de realizar el control de constitucionalidad de las leyes, porque la Norma Fundamental permite que en algunos ámbitos el legislador tenga más amplitud para desarrollar su labor normativa, mientras que en otros el Juez debe ser más

exigente a la hora de determinar si aquél ha respetado las exigencias del principio de igualdad. El artículo 1o. de la Constitución Federal establece varios casos en los que procede dicho escrutinio estricto. Así, su primer párrafo proclama que todo individuo debe gozar de las garantías que ella otorga, las cuales no pueden restringirse ni suspenderse sino en los casos y con las condiciones que la misma establece, lo que evidencia la voluntad constitucional de asegurar en los más amplios términos el goce de los derechos fundamentales, y de que las limitaciones a ellos sean concebidas restrictivamente, de conformidad con el carácter excepcional que la Constitución les atribuye. Por ello, siempre que la acción clasificadora del legislador incida en los derechos fundamentales garantizados constitucionalmente, será necesario aplicar con especial intensidad las exigencias derivadas del principio de igualdad y no discriminación. Por su parte, el párrafo tercero del citado precepto constitucional muestra la voluntad de extender la garantía de igualdad a ámbitos que trascienden el campo delimitado por el respeto a los derechos fundamentales explícitamente otorgados por la Constitución, al prohibir al legislador que en el desarrollo general de su labor incurra en discriminación por una serie de motivos enumerados (origen étnico o nacional, género, edad, capacidades diferentes, condición social,

condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias, estado civil) o en cualquier otro que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas. La intención constitucional es, por lo tanto, extender las garantías implícitas en el principio de igualdad al ámbito de las acciones legislativas que tienen un impacto significativo en la libertad y la dignidad de las personas, así como al de aquellas que se articulan en torno al uso de una serie de criterios clasificatorios mencionados en el referido tercer párrafo, sin que ello implique que al legislador le esté vedado absolutamente el uso de dichas categorías en el desarrollo de su labor normativa, sino que debe ser especialmente cuidadoso al hacerlo. En esos casos, el Juez constitucional deberá someter la labor del legislador a un escrutinio especialmente cuidadoso desde el punto de vista del respeto a la garantía de igualdad”
(Jurisprudencia 1a./J. 37/2008, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXVII, abril de 2008, página 175.)

Por último, también debemos atender a que en cuanto al principio de igualdad y no discriminación, la Corte Interamericana, en la ya mencionada Opinión Consultiva OC-4/84 relativa a la

propuesta de modificación a la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la *naturalización*, manifestó lo siguiente:

“IV. CUESTIONES RELATIVAS A LA DISCRIMINACIÓN

(...)

53. El artículo 1.1 de la Convención, que es una norma de carácter general cuyo contenido se extiende a todas las disposiciones del tratado, dispone la obligación de los Estados Partes de respetar y garantizar el pleno y libre ejercicio de los derechos y libertades allí reconocidos “sin discriminación alguna”. Es decir, cualquiera sea el origen o la forma que asuma, todo tratamiento que pueda ser considerado como discriminatorio respecto del ejercicio de cualquiera de los derechos garantizados en la Convención es per se incompatible con la misma.

54. Por su lado el artículo 24 de la Convención establece Artículo 24. Igualdad ante la Ley

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

Aunque las nociones no son idénticas y quizás la Corte tendrá en el futuro la oportunidad de precisar las diferencias, dicha disposición reitera en cierta forma el principio establecido en el artículo 1.1. En función del reconocimiento de la igualdad ante la ley se prohíbe todo tratamiento discriminatorio de

origen legal. De este modo la prohibición de discriminación ampliamente contenida en el artículo 1.1 respecto de los derechos y garantías estipulados en la Convención, se extiende al derecho interno de los Estados Partes, de tal manera que es posible concluir que, con base en esas disposiciones, éstos se han comprometido, en virtud de la Convención, a no introducir en su ordenamiento jurídico regulaciones discriminatorias referentes a la protección de la ley.

55. La noción de igualdad se desprende directamente de la unidad e la naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad esencial de la persona, frente a la cuál es incompatible toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo conduzca a tratarlo con privilegio; o que, a la inversa, por considerarlo inferior, lo trate con hostilidad o de cualquier forma lo discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incursos en tal situación de inferioridad. No es admisible crear diferencias de tratamiento entre seres humanos que no se correspondan con su única e idéntica naturaleza.

56. Sin embargo, por lo mismo que la igualdad y la no discriminación se desprenden de la idea de unidad de dignidad y naturaleza de la persona es preciso concluir que no todo tratamiento jurídico diferente es propiamente discriminatorio, porque

no toda distinción de trato puede considerarse ofensiva, por sí misma, de la dignidad humana. Ya la Corte Europea de Derechos Humanos, basándose ‘en los principios que pueden deducirse de la práctica jurídica de un gran número de Estados democráticos’ definió que sólo es discriminatoria una distinción cuando ‘carece de justificación objetiva y razonable’ [Eur. Court H.R., Case ‘relating to certain aspects of the laws on the use of languages in education in Belgium’ (merits), judgment of 23rd July 1968, pág. 34]. Existen, en efecto, ciertas desigualdades de hecho que legítimamente pueden traducirse en desigualdades de tratamiento jurídico, sin que tales situaciones contraríen la justicia. Por el contrario, pueden ser vehículo para realizarla o para proteger a quienes aparezcan como jurídicamente débiles. Mal podría, por ejemplo, verse una discriminación por razón de edad o condición social en los casos en que la ley limita el ejercicio de la capacidad civil a quienes, por ser menores o no gozar de salud mental, no están en condiciones de ejercerla sin riesgo de su propio patrimonio.

57. No habrá, pues, discriminación si una distinción de tratamiento está orientada legítimamente, es decir, si no conduce a situaciones contrarias a la justicia, a la razón o a la naturaleza de las cosas. De ahí que no pueda afirmarse que exista discriminación en toda diferencia de tratamiento

del Estado frente al individuo, siempre que esa distinción parta de supuestos de hecho sustancialmente diferentes y que expresen de modo proporcionado una fundamentada conexión entre esas diferencias y los objetivos de la norma, los cuales no pueden apartarse de la justicia o de la razón, vale decir, no pueden perseguir fines arbitrarios, caprichosos, despóticos o que de alguna manera repugnen a la esencial unidad y dignidad de la naturaleza humana.

58. Si bien no puede desconocerse que las circunstancias de hecho pueden hacer más o menos difícil apreciar si se está o no en presencia de una situación como la descrita en el párrafo anterior, es también cierto que, partiendo de la base de la esencial unidad de la dignidad del ser humano, es posible apreciar circunstancias en que los imperativos del bien común puedan justificar un mayor o menor grado de distinciones que no se aparten de las consideraciones precedentes. Se trata de valores que adquieren dimensiones concretas a la luz de la realidad en que están llamados a materializarse y que dejan un cierto margen de apreciación para la expresión que deben asumir en cada caso.

59. En esa perspectiva, la Corte reitera el ya expresado señalamiento según el cual, a los efectos del otorgamiento de la naturalización, es el Estado que la concede el llamado a apreciar en qué

medida existen y cómo deben apreciarse las condiciones que garanticen que el aspirante a obtenerla esté efectivamente vinculado con el sistema de valores e intereses de la sociedad a la que pretende pertenecer plenamente.

(...)

62. [la Corte] tiene especialmente en cuenta el margen de apreciación reservado al Estado que otorga la nacionalización sobre los requisitos y conclusiones que deben llenarse para obtenerla. Pero de ningún modo podría verse en ella una aprobación a la tendencia existente en algunas partes a restringir exagerada e injustificadamente el ámbito de ejercicio de los derechos políticos de los naturalizados. La mayoría de estas hipótesis, no sometidas por cierto a la consideración de la Corte, constituyen verdaderos casos de discriminación en razón de origen o del lugar de nacimiento que crean injustificadamente dos grupos de distintas jerarquías entre nacionales de un mismo país.

(...)”

De igual manera, la Corte Interamericana en la Opinión Consultiva OC-18/03 de diecisiete de septiembre de dos mil tres, solicitada por los Estados Unidos Mexicanos, aludió a estos principios de igualdad y no discriminación, señalando que:

**“VI. OBLIGACIÓN DE RESPETAR Y GARANTIZAR
LOS DERECHOS HUMANOS Y CARÁCTER**

**FUNDAMENTAL DEL PRINCIPIO DE IGUALDAD Y
NO DISCRIMINACIÓN**

(...)

***Obligación de Respetar y Garantizar los Derechos
Humanos***

72. A continuación, la Corte considera pertinente hacer referencia a la obligación estatal general de respetar y garantizar los derechos humanos, que es de suma importancia, para luego proceder a analizar el principio de igualdad y no discriminación.

73. Los derechos humanos deben ser respetados y garantizados por todos los Estados. Es incuestionable el hecho de que toda persona tiene atributos inherentes a su dignidad humana e inviolables, que le hacen titular de derechos fundamentales que no se le pueden desconocer y que, en consecuencia, son superiores al poder del Estado, sea cual sea su organización política.

74. La obligación general de respetar y garantizar los derechos humanos se encuentra plasmada en varios instrumentos internacionales.

75. En lo que atañe a la Convención Americana y al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, normativa indicada por México en las preguntas de la solicitud d opinión consultiva que se analizan en este acápite, los órganos de supervisión de dichos instrumentos se han pronunciado sobre la mencionada obligación.

(...)

81. (...) tanto los instrumentos internacionales como la jurisprudencia internacional respectiva establecen claramente que los Estados tienen la obligación general de respetar y garantizar los derechos fundamentales. Con este propósito deben adoptar medidas positivas, evitar tomar iniciativas que limiten o conculquen un derecho fundamental, y suprimir las medidas y prácticas que restrinjan o vulneren un derecho fundamental.

Principio de Igualdad y No Discriminación

82. Una vez establecida la obligación de respetar y garantizar los derechos humanos, este Tribunal procederá a referirse a los elementos constitutivos del principio de la igualdad y no discriminación.

83. La no discriminación, junto con la igualdad ante la ley y la igual protección de la ley a favor de todas las personas, son elementos constitutivos de un principio básico y general relacionado con la protección de los derechos humanos. El elemento de la igualdad es difícil de desligar de la no discriminación. Incluso, los instrumentos ya citados (supra párr. 71), al hablar de igualdad ante la ley, señalan que este principio debe garantizarse sin discriminación alguna. Este Tribunal ha indicado que '[e]n función del reconocimiento de la igualdad ante la ley se prohíbe todo tratamiento discriminatorio'.

(...)

85. Existe un vínculo indisoluble entre la obligación de respetar y garantizar los derechos humanos y el principio de igualdad y no discriminación. Los Estados están obligados a respetar y garantizar el pleno y libre ejercicio de los derechos y libertades sin discriminación alguna. El incumplimiento por el Estado, mediante cualquier tratamiento discriminatorio, de la obligación general de respetar y garantizar los derechos humanos, le genera responsabilidad internacional.

86. El principio de la protección igualitaria y efectiva de la ley y de la no discriminación está consagrado en muchos instrumentos internacionales. El hecho de estar regulado el principio de igualdad y no discriminación en tantos instrumentos internacionales, es un reflejo de que existe un deber universal de respetar y garantizar los derechos humanos, emanado de aquel principio general y básico.

(...)

88. El principio de igualdad y no discriminación posee un carácter fundamental para la salvaguarda de los derechos humanos tanto en el derecho internacional como en el interno. Por consiguiente, los Estados tienen la obligación de no introducir en su ordenamiento jurídico regulaciones discriminatorias, de eliminar de dicho ordenamiento las regulaciones de carácter

discriminatorio y de combatir las prácticas discriminatorias.

89. Ahora bien, al examinar las implicaciones del trato diferenciado que algunas normas pueden dar a sus destinatarios, es importante hacer referencia a lo señalado por este Tribunal en el sentido de que ‘no toda distinción de trato puede considerarse ofensiva, por sí misma, de la dignidad humana’. En este mismo sentido, la Corte Europea de Derechos Humanos, basándose en ‘los principios que pueden deducirse de la práctica jurídica de un gran número de Estados democráticos’, advirtió que sólo es discriminatoria de una distinción cuando ‘carece de justificación, objetiva y razonable’. Pueden establecerse distinciones, basadas en desigualdades de hecho, que constituyen un instrumento para la protección de quienes deban ser protegidos, considerando la situación de mayor o menor debilidad o desvalimiento en que se encuentran. Por ejemplo, una desigualdad sancionada por la ley se refleja en el hecho de que los menores de edad que se encuentran detenidos en un centro carcelario no pueden ser recluidos conjuntamente con las personas mayores de edad que se encuentran también detenidas. Otro ejemplo de estas desigualdades es la limitación en el ejercicio de determinados derechos políticos en atención a la nacionalidad o ciudadanía.

(...)

94. El Comité de Derechos Humanos también ha señalado que:

[l]os Estados Partes deben velar porque se garanticen los derechos reconocidos en el Pacto ‘a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción’ [...]. En general, los derechos reconocidos en el Pacto son aplicables a todas las personas, independientemente de la reciprocidad, e independientemente de su nacionalidad o de que sean apátridas. [...]

Así pues, la norma general es que se garanticen todos y cada uno de los derechos reconocidos en el Pacto, sin discriminación entre nacionales y extranjeros. Los extranjeros se benefician del requisito general de no discriminación respecto de los derechos garantizados, conforme al artículo 2 del Pacto. Esta garantía debe aplicarse por igual a extranjeros y nacionales. Excepcionalmente, algunos de los derechos reconocidos en el Pacto son expresamente aplicables sólo a los ciudadanos (art. 25), en tanto que el artículo 13 es aplicable sólo a los extranjeros. No obstante, la experiencia del Comité en el examen de los informes demuestra que en algunos países se niegan a los extranjeros otros derechos de los cuales deberían disfrutar, o que dichos derechos son objeto de limitaciones especiales que no siempre pueden justificarse con arreglo al Pacto [...]

El Pacto otorga plena protección a los extranjeros respecto de los derechos en él garantizados y sus disposiciones deben ser respetadas por los Estados Partes en su legislación y en la práctica, según proceda. [...]

Los extranjeros tienen derecho a la protección de la ley en pie de igualdad. No debe haber discriminación entre extranjeros y nacionales en la aplicación de estos derechos. Estos derechos de los extranjeros quedarán restringidos sólo por las limitaciones que puedan imponerse legalmente con arreglo al Pacto.

95. La Comisión Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos ha establecido, en cuanto al principio de la igualdad y no discriminación, que éste

[s]ignifica que los ciudadanos deben ser tratados justamente en el sistema legal y que se les debe garantizar un trato igual ante la ley así como el disfrute por igual de los derechos disponibles para todos los demás ciudadanos. El derecho a la igualdad es muy importante debido a una segunda razón. La igualdad o la falta de ésta afecta la capacidad del individuo de disfrutar de muchos otros derechos.

96. Conforme a lo anteriormente expuesto, los Estados deben respetar y garantizar los derechos humanos a la luz del principio general y básico de la igualdad y no discriminación. Todo tratamiento

discriminatorio respecto de la protección y ejercicio de los derechos humanos genera la responsabilidad internacional de los Estados.

Carácter fundamental del Principio de Igualdad y No Discriminación

97. La Corte procede ahora a considerar si este principio es de ius cogens.

(...)

101. (...) este Tribunal considera que el principio de igualdad ante la ley, igual protección ante la ley y no discriminación, pertenece al ius cogens, puesto que sobre él descansa todo el andamiaje jurídico del orden jurídico nacional e internacional y es un principio fundamental que permea todo ordenamiento jurídico. Hoy día no se admite ningún acto jurídico que entre en conflicto con dicho principio fundamental, no se admiten tratos discriminatorios en perjuicio de ninguna persona, por motivos de género, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión pública o de otra índole, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición. Este principio (igualdad y no discriminación) forma parte del derecho internacional general. En la actual etapa de evolución del derecho internacional, el principio fundamental de igualdad y no discriminación ha ingresado en el dominio del ius cogens.

Efectos del Principio de Igualdad y No Discriminación

102. De esta obligación general de respetar y garantizar los derechos humanos, sin discriminación alguna y en una base de igualdad, se derivan varias consecuencias y efectos que se concretan en obligaciones específicas. A continuación la Corte se referirá a los efectos derivados de la aludida obligación.

103. En cumplimiento de dicha obligación, los Estados deben abstenerse de realizar acciones que de cualquier manera vayan dirigidas, directa o indirectamente, a crear situaciones de discriminación de jure o de facto. Esto se traduce, por ejemplo, en la prohibición de emitir leyes, en sentido amplio, de dictar disposiciones civiles, administrativas o de cualquier otro carácter, así como de favorecer actuaciones y prácticas de sus funcionarios, en aplicación o interpretación de la ley, que discriminen a determinado grupo de personas en razón de su raza, género, color, u otras causales.

(...)

105. En razón de los efectos derivados de esta obligación general, los Estados sólo podrán establecer distinciones objetivas y razonables, cuando éstas se realicen con el debido respeto a los derechos humanos y de conformidad con el

principio de la aplicación de la norma que mejor proteja a la persona humana

106. El incumplimiento de estas obligaciones genera la responsabilidad internacional del Estado, y ésta es tanto más grave en la medida en que ese incumplimiento viola normas perentorias del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. De esta manera, la obligación general de respetar y garantizar los derechos humanos vincula a los Estados, independientemente de cualquier circunstancia o consideración, inclusive el estatus migratorio de las personas.

(...)”

Puntualizado todo lo anterior, se tiene, primero, que la propia Constitución Federal establece diversos cargos públicos que expresamente **se reservan a mexicanos por nacimiento que no tengan otra nacionalidad**. Ello, atendiendo a que el ejercicio de tales cargos se relaciona, de algún modo, con los intereses o el destino político de la Nación, o bien, con la seguridad y defensa nacional.

Luego, si bien a partir de la referida reforma efectuada en mil novecientos noventa y siete, el Estado mexicano permite a los mexicanos por nacimiento la doble nacionalidad, con el objetivo, como ya referimos, de proteger la nacionalidad mexicana por nacimiento y mantener ese vínculo tanto anímico como jurídico y político, entre el Estado mexicano y sus nacionales, principalmente aquellos que en las últimas décadas, han tenido

que emigrar a otros Estados, principalmente, a Estados Unidos de América, por circunstancias sociales y económicas, y adquirir la nacionalidad de ese otro Estado, aunque sin tener la intención de perder su relación afectiva o jurídica con el Estado mexicano, al que ya están ligados por nacimiento o por sangre, así como que derivado de tal permisión, en la Norma Fundamental, se establece expresamente que la nacionalidad mexicana por nacimiento nunca se pierde, también lo es que, a fin de evitar conflictos por doble o múltiple nacionalidad, se prevé que, para ocupar ciertos cargos en los que se exija ser nacional por nacimiento, deberá, además, no tenerse otra nacionalidad. Es decir, deben, necesariamente, satisfacerse ambos supuestos.

Ahora bien, partiendo de lo anteriormente señalado respecto del derecho a la nacionalidad, así como de los principios de igualdad y no discriminación, se estima que, si bien se comparte con lo aseverado en la sentencia en el sentido de que el artículo 32 de la Constitución Federal faculta al Congreso de la Unión para que en las leyes se establezcan aquellos cargos para los cuales, además de los expresamente enunciados por la propia Norma Fundamental, se requerirá la nacionalidad mexicana por nacimiento sin que se tenga otra nacionalidad, así como en que dicha configuración legislativa no es totalmente disponible al legislador, ello, en mi opinión no encuentra su límite solamente en que al regularlo se trate de cargos en los que, según afirma la sentencia, esté en juego la soberanía o seguridad nacionales, a fin de salvaguardar aspectos de “identidad” o “lealtad”, por lo que, afirma la mayoría si es la Constitución la permite tal distinción no

puede considerarse que se violente el principio de no discriminación, concretamente por origen nacional.

En mi opinión, y contrariamente a lo así señalado en la sentencia, el artículo 32 en cita necesariamente debe interpretarse en armonía con los principios de igualdad y no discriminación, consagrados en el artículo 1° de nuestra Norma Fundamental y con base en ello, verificarse la constitucionalidad de las medidas legislativas impugnadas.

Ciertamente, como lo ha sostenido la Corte Interamericana de Derechos Humanos, no obstante que la determinación y regulación de la nacionalidad son competencia de cada Estado, como ocurre en el caso de México en términos del marco constitucional y legal ya referidos, lo cierto es que existen determinados límites a la discrecionalidad de los Estados, en tanto que en la reglamentación de la nacionalidad no sólo concurren competencias de los Estados, **sino también exigencias de protección integral de los derechos humanos.**

Por consiguiente, aun cuando esta Corte ha dejado sentado que el legislador podrá establecer clasificaciones o distinciones entre grupos o individuos, ello se ha acotado a que se persiga un fin constitucionalmente válido y, por ende, ser razonables y proporcionales a dichos fines u objetivos, para que entonces no se traduzca en una transgresión a los principios de igualdad y no discriminación. El legislador ordinario no puede aplicar arbitraria o irrestrictamente a cualquier cargo público la reserva que establece

el artículo 32 constitucional, pues, indefectiblemente se encuentra sujeto a considerar los citados principios.

Así pues, como también lo pone de manifiesto la sentencia, la Norma Fundamental ha establecido ciertos cargos que, por corresponder a la titularidad de los Poderes de la Unión, o bien, a ámbitos que inciden en la estructura básica estatal y en aspectos relativos a la soberanía nacional o a la defensa de ésta, se limitan a los mexicanos por nacimiento y sin otra nacionalidad y, de ahí, se dispone que en las leyes secundarias se puedan establecer algunos otros a los que aplique dicha reserva, lo cierto es que en todo caso deberá necesariamente tratarse de cargos como los que enuncia el artículo 32 constitucional, a fin de que sea constitucionalmente válida dicha distinción, sin resultar discriminatoria.

Bajo el anterior parámetro, a mi juicio, los artículos 7, fracción I, y 17 de la Ley de la Policía Federal, 18, fracción I, 23, inciso a), 34, fracción I, inciso a), 35, fracción I y 36, fracción I, inciso a), de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República que prevén como requisito para ocupar los cargos ahí enunciados, la **nacionalidad mexicana por nacimiento**, sí resultan violatorios del artículo 1º constitucional, al discriminar a aquellos **mexicanos** por naturalización que, como hemos visto, según la propia Constitución son mexicanos, y además de acuerdo a la Ley de Nacionalidad, han adquirido la nacionalidad mexicana cumpliendo una serie de requisitos que no son menores, pues implican, de inicio, la renuncia a la nacionalidad que detentaban; a toda sumisión, obediencia y fidelidad a

cualquier Estado extranjero, especialmente la de aquel 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. Esto es, mediante este acto, se ha producido una ruptura con un vínculo de fidelidad para formar **un vínculo igual** con el Estado que otorga dicha nacionalidad por naturalización. A lo que se suma, que en muchos casos se trata de personas que han contraído matrimonio con un mexicano (a), o bien, que han tenido hijos de nacionalidad mexicana por nacimiento, y que han formado en el país una familia, con las raíces que ello implica.

Sin embargo, aun cuando han adquirido la nacionalidad mexicana por naturalización, con todo lo que su obtención implica -ciudadanía, derechos, deberes y obligaciones (artículos 30, 31, 34, 35 y 36 de la Constitución Federal)-, resulta que, no obstante ello, por no ser mexicanos **por nacimiento**, se les excluye de acceder a cargos como los que ahora nos ocupan, lo que sí constituye una discriminación por origen nacional, prohibida por el artículo 1º constitucional.

No es óbice para estimarlo así, que en el caso se trata de cargos vinculados con la seguridad pública, la procuración de justicia o la fiscalización estatal, pues, tal aspecto no puede llevar al extremo de que se les considere, por esa circunstancia, no aptos o idóneos para ser ocupados por mexicanos por naturalización, pues, de sostenerlo así, el acceso de los mexicanos por naturalización a cargos públicos siempre quedará sometido o sujeto a una presunción de no confiabilidad o

deslealtad, dejándoles sólo abierto el acceso a cargos públicos para los que, a juicio del legislador, sí sean “confiables” para desempeñarlos.

Luego, no se advierte justificación en la distinción realizada en los numerales impugnados y, por ende, que se persigan fines constitucionalmente válidos, cuando, como se ha dicho, en la Ley de Nacionalidad se prevé el mecanismo para garantizar que quien adquiera la nacionalidad mexicana por naturalización se vincule en forma efectiva y real al Estado mexicano, y a partir de la satisfacción de dicho procedimiento es que se otorga la nacionalidad.

Así pues, además de que tampoco se advierte del procedimiento legislativo que el legislador hubiera motivado la expedición de las normas impugnadas, a fin de someter tales razones al escrutinio relativo, lo cierto es que del sólo contraste de los artículos impugnados con la Norma Fundamental se puede advertir que el hecho de que, como hemos dicho, los cargos a que se refieren las normas impugnadas estén relacionados con la seguridad pública, la procuración de justicia, o bien, la fiscalización estatal, esta circunstancia no puede, por sí sola, sostener una finalidad válida de las normas generales impugnadas, al establecer una reserva en el acceso de dichos cargos a los mexicanos por nacimiento y que no tengan otra nacionalidad frente a los mexicanos por naturalización, pues, se insiste, estos últimos son personas que han adquirido la nacionalidad mexicana, con todo lo que esa decisión implica y, como nacionales de un Estado, deben tener el mismo trato y

partirse de la existencia de su vínculo jurídico-político y de lealtad para con el Estado mexicano, más no del prejuicio general de que no son aptos para ello.

Aunado a lo anterior, se estima que la distinción entre nacionales por nacimiento y por naturalización, no puede ser un elemento para cuestionar la satisfacción del perfil idóneo de una persona para ocupar un cargo público, pues, realmente, el correcto desempeño de una persona no encuentra una “garantía” en ese aspecto, en todo caso ello deriva de otras cualidades de las personas. La capacidad, experiencia, honorabilidad, responsabilidad, compromiso, imparcialidad, independencia e inclusive, lealtad de una persona en el desempeño de una función pública son medibles a través de otros elementos que permitan advertir esos aspectos y, de ser el caso, que una persona no desempeñe debidamente el cargo en cuestión, existen los mecanismos legales para separarlo y en su caso, sancionarlo, sea nacional por nacimiento o por naturalización.

Confirma lo anterior, lo dispuesto en el propio numeral 32 Constitucional, en cuanto sólo tratándose de los extranjeros, prevé expresamente que, en tiempos de paz, no podrán servir en el Ejército, **ni en las fuerzas de la policía o seguridad pública.** Señalando dicho precepto, además, que para pertenecer al activo del Ejército en tiempo de paz y al de la Armada o al de la Fuerza Aérea en todo momento, o desempeñar cualquier cargo o comisión en ellos, se requiere ser mexicano por nacimiento, e igual calidad será indispensable en capitanes, pilotos, patrones, maquinistas, mecánicos y, de manera general, en todo el personal

que tripule cualquier embarcación o aeronave que se ampare con la bandera o insignia mercante mexicana, y que esta calidad será también necesaria para desempeñar los cargos de capitán de puerto y todos los servicios de practicaje y comandante de aeródromo, destacando, para el presente caso, que **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.

Por lo que, si como hemos apuntado, conforme a nuestro orden constitucional, son nacionales MEXICANOS y ciudadanos MEXICANOS no sólo aquellos que tengan la nacionalidad mexicana por nacimiento, sino también por naturalización (artículos 30 y 34 constitucionales), y que la reserva relativa a ser nacional mexicano y sin adquirir otra nacionalidad sólo encuentra razón en los mencionados cargos que fija el artículo 32, no se advierte en los numerales combatidos un fin constitucionalmente válido.

Se insiste, el mero hecho de que se trate de cargos públicos relacionados con la procuración de justicia o la función de seguridad pública o de policía, o la fiscalización estatal, no justifica, *per se*, la exigencia de la nacionalidad mexicana por nacimiento, en detrimento de los nacionales por naturalización, pues, ello se constituye en una discriminación por origen nacional, prohibida por el artículo 1º Constitucional. Siendo relevante al respecto, no confundir los aspectos de seguridad o defensa **nacional** a que atiende la reserva que la propia Constitución

establece respecto de los cargos en el ejército, la fuerza aérea, la armada o la marina, de buques y navíos que se amparen con la bandera o insignia mercante mexicana –éstos últimos sólo para ciertos cargos-, o bien, para capitanes de puerto y todos los servicios de practicaje y comandante de aeródromo, con los cuerpos policiacos o de seguridad pública y de procuración de justicia que, definitivamente, no tienen una función o desempeño en la defensa o seguridad nacionales, esto es, del Estado Mexicano frente a otros Estados, como lo mezcla o confunde la sentencia de que este voto deriva.

Cabe precisar que no es óbice a lo anterior el que el artículo 35, fracción II, prevea como prerrogativa de los ciudadanos, ser nombrado para cualquier empleo o comisión, **teniendo las calidades que establezca la ley**, pues esta Corte, al interpretar dicho precepto, ya ha dejado sentado que si bien se está ante un derecho de configuración legal, pues corresponde al legislador fijar las “calidades” en cuestión, su desarrollo no le es completamente disponible, en tanto que, la utilización del concepto “calidades” se refiere a las cualidades o perfil de una persona, que vaya a ser nombrada en el empleo, cargo o comisión de que se trate, que pueden ser: Capacidad, aptitudes, preparación profesional, edad y demás circunstancias, **que pongan en relieve el perfil idóneo para desempeñar con eficiencia y eficacia** el cargo popular o bien, el empleo o comisión que se le asigne. Esto es, la única restricción está condicionada a los aspectos intrínsecos del ciudadano y no así a aspectos extrínsecos de éste, pues no debe pasarse por alto que es condición básica de la vida democrática que el poder público

dimane del pueblo y la única forma cierta de asegurar que esa condición se cumpla puntualmente, reside en la participación de los ciudadanos, sin más restricciones o calidades que las inherentes a su persona, esto es, sin depender de cuestiones ajenas.

Luego, si bien la nacionalidad ha sido un elemento a considerar para el perfil de una persona respecto de ciertos cargos públicos o de elección popular y diversos ordenamientos constitucionales contemporáneos han consagrado, por excepción, diferencias de trato entre nacionales y extranjeros, por razones que se relacionan con la defensa de los intereses nacionales, la seguridad nacional y la estructura del Poder, así como el establecimiento de las excepciones relativas a la doble nacionalidad, a fin de evitar conflictos de intereses supranacionales –como lo hace la propia Norma Fundamental-, ello, no debe interpretarse como una permisón para realizar tales diferenciaciones en forma ilimitada, ya que, se reitera, la Constitución Federal consagra el principio de igualdad y no discriminación, entre otros motivos, por origen nacional. Siendo relevante considerar en todo momento, que los mexicanos por naturalización no son extranjeros.

Asimismo, es del todo necesario para la solución del caso tener presente que la adición del párrafo tercero al artículo 1º de la Constitución Federal (publicada el 14 de agosto de 2001) - posterior a la aprobación del texto vigente del artículo 32 del propio ordenamiento (20 de marzo de 1997) -, obligó a que el Congreso de la Unión y las Legislaturas locales realizaran las

adecuaciones correspondiente y, en adelante, legislaran sin contravenir el principio de no discriminación por origen nacional (artículo segundo transitorio del decreto respectivo).

Por consiguiente, aun cuando, en ejercicio de la facultad legislativa que se desprende del citado artículo 32, el legislador puede reservar el acceso a ciertos cargos públicos -tal como el Constituyente lo hizo respecto de los cargos que en el propio artículo se prevén-, debe hacerlo atendiendo al principio de no discriminación por origen nacional, consagrado en el párrafo tercero del artículo 1° constitucional, a cuya observancia se encuentra obligado, por lo que, en el establecimiento de una reserva de este tipo no debe excluir a quienes tengan la condición de mexicanos y la hayan adquirido mediante una vía distinta al nacimiento, esto es, por naturalización, pues, conforme al referido principio, tanto los mexicanos por nacimiento como los mexicanos por naturalización tienen la calidad de nacionales. Por lo que toda aquella normatividad legal que establezca como requisito para ocupar un cargo, empleo o comisión, el ser mexicano por nacimiento, excluyendo, por tanto, a los mexicanos por naturalización, sin tener una justificación razonable y proporcional que persiga un fin constitucionalmente válido para tal distinción - como aquellos casos que el propio numeral 32 constitucional expresamente enuncia-, indudablemente, contraviene el artículo 1° constitucional.

En conclusión, a mi juicio, de una interpretación sistemática de los artículos 1°, 32 y 35, fracción II, constitucionales, se tiene que el legislador podrá establecer, en ejercicio de la aludida

configuración legal, todos aquellos requisitos necesarios para que quien ocupe determinado cargo público tenga el perfil idóneo para ello, siempre y cuando sean inherentes a su persona, así como razonables, a fin de no hacer nugatorio el derecho fundamental de que se trata o restringirlo en forma desmedida, como tampoco incurrir en una discriminación por origen nacional.

Sin que pueda aceptarse que la condición de nacional por nacimiento y nacional por naturalización, incida necesariamente en la idoneidad o el perfil de una persona para ocupar un cargo o empleo público, menos aún que, a partir de dicha distinción, pueda garantizarse el compromiso, imparcialidad, lealtad o confianza en el desempeño de un cargo o empleo, por lo que, no se advierte en el caso de los artículos impugnados una relación factible entre la medida clasificatoria y el fin que se pretende obtener, como tampoco que la distinción realizada sea acorde con la finalidad pretendida, es decir, no se satisface el referido estándar ya establecido por esta Corte, en cuanto que el legislador busque alcanzar un objetivo constitucionalmente legítimo a través de una medida proporcionada.

En efecto, como ya se precisó, conforme a la propia Norma Fundamental y los referidos tratados internacionales, resoluciones de los organismos internacionales y criterios sustentados por este Alto Tribunal, las restricciones que se impongan a los derechos fundamentales no deben ser discriminatorias y deben atender a cuestiones de necesidad y proporcionalidad en una sociedad democrática, para lo cual debe optarse por elegir aquellas que

restrinjan en menor medida el derecho protegido y guarden proporcionalidad con el propósito que tienen.

Extremo que no se satisface en el caso de las normas generales impugnadas, al establecer como requisito para ocupar los cargos a que aluden, entre otros, el de ser mexicano por nacimiento, con la consiguiente discriminación de aquellos que son mexicanos por naturalización y que, como hemos visto, son mexicanos, y no tienen otra nacionalidad en tanto que, para adquirir la mexicana, debieron renunciar a la que tenían, por lo que tampoco tendrán una doble nacionalidad, así que, no se encuentra justificación en que por esa distinción de origen nacional se les excluya del acceso a cargos públicos, pues ello no guarda relación con la verificación del perfil que deben reunir, ni tampoco se advierte de qué manera podría presentarse en el desempeño de un cargo, empleo o comisión públicos por parte de nacionales por naturalización, conflictos de intereses supranacionales.

Por todo ello, a mi juicio, la exigencia de la nacionalidad mexicana por nacimiento, para acceder a los cargos públicos que regulan las normas generales impugnadas, sí es inconstitucional, al excluir a aquellos mexicanos por naturalización, cuando, se reitera, ambos son nacionales mexicanos.

Por otra parte, en cuanto al argumento de la accionante de que son inconstitucionales los artículos impugnados por ese aspecto, al exigir que los mexicanos por nacimiento **no tengan además otra nacionalidad**, si bien se comparte el criterio de la

mayoría de que ello es infundado, se considera pertinente aclarar que mi posicionamiento en ese sentido en modo alguno resulta incongruente con mi criterio en el tema que antecede, ya que del procedimiento de reforma al artículo 32 constitucional se advierte que con tal reserva lo que se pretende es evitar conflictos por doble o múltiple nacionalidad y su efecto negativo en el desempeño de un cargo o empleo público. Aunado a que, como hemos señalado, los cargos que exijan la nacionalidad por nacimiento no deben ser arbitrariamente establecidos, sino sólo aquéllos a que se refiere el propio numeral 32 constitucional. Por ende, si conforme a la propia Norma Fundamental, la reserva constitucional en cuestión exige ambos supuestos –ser nacional por nacimiento y que no se adquiriera otra nacionalidad-, el legislador ordinario ante dicho mandato debe cumplirlo, siempre y cuando la exigencia de nacionalidad mexicana esté justificada constitucionalmente. Además que, como lo pone de relieve la sentencia en cuestión, el requisito de no tener doble nacionalidad, no constituye una “prohibición” para acceder a tales cargos, como afirma la accionante, ya que, satisfechos los requisitos establecidos en los artículos 16 y 17 de la Ley de Nacionalidad, los mexicanos por nacimiento que pretendan acceder al ejercicio de algún cargo o función para el que se requiera no tener otra nacionalidad, podrán hacerlo.

Por último, en cuanto al planteamiento de la accionante en el sentido de que los artículos 36, fracción I, inciso a), de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y 87 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, que regulan el acceso a los empleos públicos de perito de carrera

y auditor especial de la Federación, violan el derecho al trabajo previsto en los artículos 5° y 123 constitucionales y discriminan a los extranjeros por su propia condición nacional, al vedarles, de manera absoluta, el ingreso a los mismos, sin un fin constitucional legítimo, contrariamente a lo sostenido por la mayoría del Pleno, sí se estima fundado, por los siguientes motivos.

El artículo 33 constitucional dispone que son extranjeros los que no posean las calidades determinadas en el artículo 30 de la misma Norma Fundamental, y tienen derecho a las garantías que otorga el Capítulo Primero, Título Primero, de dicho ordenamiento. Además, como ya lo referimos, el artículo 32 dispone expresamente los cargos que en tiempos de paz no podrán ocuparse por extranjeros, así como que 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.

Ahora bien, como también ya se puntualizó, compete a cada Estado regular el ingreso y permanencia de extranjeros en su territorio, lo que, armonizado con lo prescrito en el artículo 1° constitucional, nos permite establecer que dicha atribución estatal tiene como límite los derechos fundamentales de los extranjeros y que, por ende, deben respetar todos los Estados, más aún cuando, como se advierte de la dinámica social, se trata de grupos minoritarios que deben ser protegidos.

Además que, no podemos dejar de tener presente, que la dinámica mundial ha dado una proyección distinta al concepto de soberanía tradicionalmente aceptado. Luego, es indudable que la

política inmigratoria por parte de un Estado y que comprende, entre otros aspectos, las condiciones en que los extranjeros ejercerán su derecho a laborar en México, en todo caso depende de las circunstancias del momento, en las que pueden concurrir diversos factores, tales como el fomento en el ingreso de inmigrantes, la necesidad de contar con personal altamente calificado que no exista en el país o sea insuficiente, etcétera. Así también, ese reconocimiento de los derechos de los extranjeros, no se traduce en que esté prohibido un tratamiento diferenciado con relación a los nacionales, pero sí que, como ya se ha explicado, exista una justificación razonable para dicho trato diferenciado, es decir, que sea legítimo.

En este sentido, el Estado puede realizar tratamientos distintos entre migrantes y nacionales, siempre y cuando este trato diferencial sea razonable, objetivo y proporcional.

En este tenor, se concluye que en el caso no se advierte que tratándose de los empleos en cuestión, exista razonabilidad para excluir del acceso a los extranjeros, pues no se actualiza la prohibición contenida en el 32, en el sentido de que no podrán formar parte en las fuerzas de policía o seguridad pública, dado que los cargos a que aluden los artículos impugnados no conllevan el ejercicio de las funciones propias de aquéllos, y que constituyen el motivo por el que se establece constitucionalmente tal prohibición.

Tampoco se advierte que, para dichos cargos opere la exigencia de tener la calidad de ciudadano, como lo dispone el propio artículo 32 constitucional, por lo que, en todo caso, a lo único que se está sujeto es a la previsión que también dispone

este numeral 32, en el sentido de que los mexicanos serán preferidos a los extranjeros en igualdad de circunstancias, mas no que, por su condición de extranjeros, definitivamente se les impida la posibilidad de acceder a los mismos.

En virtud de todo lo anterior, en mi opinión, debió declararse la invalidez de los artículos 7, fracción I, y 17 de la Ley de la Policía Federal, 18, fracción I, 23, inciso a), 34, fracción I, inciso a), 35, fracción I y 36, fracción I, inciso a), de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, al limitar el acceso a los cargos o empleos públicos a que se refieren, tratándose de los mexicanos por naturalización; así como de los artículos 36, fracción I, inciso a), de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y 87 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, tratándose de los extranjeros, pues, en mi opinión, sí vulneran el artículo 1º constitucional, en cuanto consagra el principio de igualdad y prohíbe la discriminación por origen nacional. Con la salvedad apuntada en el tema de la doble nacionalidad.

MINISTRO SERGIO A. VALLS HERNÁNDEZ

LGV

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO SERGIO SALVADOR AGUIRRE ANGUIANO EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 48/2009, RESUELTA POR EL TRIBUNAL PLENO EN LA SESIÓN DE CATORCE DE ABRIL DE DOS MIL ONCE.

En la presente acción de inconstitucionalidad el Tribunal Pleno analizó la constitucionalidad de diversos preceptos de la Ley de la Policía Federal, publicados en el Diario Oficial de la Federación el primero de junio de dos mil nueve, así como de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, publicados en el propio Diario el veintinueve de mayo del mismo año.

Como consecuencia de ese análisis, por mayoría de seis votos, se llegó a la conclusión de que el artículo 8º, fracción VII, de la Ley de la Policía Federal es acorde con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En este voto concurrente voy a referirme exclusivamente a este aspecto del quinto concepto de invalidez propuesto en su demanda por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

VOTO CONCURRENTENTE DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 48/2009.

La sentencia determinó la constitucionalidad del artículo impugnado, como se desprende de su considerando séptimo, con base en los siguientes razonamientos:

1. El artículo 8º, fracción VII, de la Ley de la Policía Federal, que establece que a través de un reglamento se definirán los lineamientos mínimos para la realización de operaciones encubiertas y de usuarios simulados para la prevención de delitos, no vulnera la certeza y la seguridad jurídica establecidas en el artículo 14 constitucional habida cuenta de que no existe en la Constitución un mandato de reserva de ley en esta materia.

2. La función de la policía federal está regida por lo dispuesto en el artículo 21 de la propia Ley Fundamental que expresamente dispone que “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”, principios que son incluso reiterados por los artículos 15 y 19 de la propia Ley de la Policía Federal.

3. Por otro lado, la norma impugnada, en cuanto remite al reglamento, no vulnera las garantías de certeza y de seguridad jurídica pues la tutela de dichas garantías no se contrapone con la facultad reglamentaria del titular del Poder Ejecutivo. En todo caso, sería el reglamento el que, de ser deficiente, podría vulnerar

VOTO CONCURRENTENTE DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 48/2009.

dicha garantía y, en esa eventualidad, se cuenta con las vías legales para combatirlo.

4. El artículo 8º, fracción VII, tampoco es inválido a la luz del artículo 21 constitucional al no establecer el momento en que el Ministerio Público tendrá conocimiento de los hechos que derivan de una operación encubierta pues, para ello, deberá estarse a la normatividad que al efecto se expida, a los mandatos constitucionales, a la propia Ley de la Policía Federal y a la legislación aplicable respecto de la institución del Ministerio Público Federal.

Si bien comparto el sentido de la ejecutoria en estos aspectos, debo manifestar que, en mi opinión, son necesarias razones adicionales a las expresadas para arribar a la decisión adoptada, mismas a las que me referiré a continuación.

El tema relativo a las “operaciones encubiertas” y “usuarios simulados” de las autoridades policiacas reviste gran complejidad dadas las delicadas tensiones que se ponen de manifiesto entre la función estatal de la seguridad pública y los derechos de las personas. De ahí que el tratamiento normativo de esas actividades deba ser escrupuloso, a fin de no comprometer la constitucionalidad de la normatividad que les da fundamento.

**VOTO CONCURRENTENTE DE LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 48/2009.**

El artículo 8º, fracción VII, analizado, dispone textualmente lo siguiente:

“Artículo 8. La Policía Federal tendrá las atribuciones y obligaciones siguientes:

(...)

VII. Llevar a cabo operaciones encubiertas y de usuarios simulados para la prevención de delitos. El Reglamento definirá con precisión los lineamientos mínimos para el ejercicio de esta atribución.”

En primer lugar, como se sostiene en la sentencia, no existe reserva constitucional de ley en materia de la función policial federal para realizar las legalmente denominadas “operaciones encubiertas” y los “usuarios simulados” para la prevención de los delitos. Las operaciones encubiertas y los usuarios simulados constituyen un medio que el legislador considera conveniente para conseguir el eficaz esclarecimiento de la actividad delincinencial, a fin de que eventualmente la autoridad policial esté en condiciones de consignar a su presunto autor al órgano judicial, el que finalmente habrá de determinar, en su caso, la responsabilidad penal de un inculpado.

El contenido normativo del artículo 8º, fracción VII, de la Ley en análisis, cumple la previsión jurídica de las actividades policiales “encubiertas” por parte del legislador, sin que pueda

VOTO CONCURRENTE DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 48/2009.

considerarse que la delegación expresa que éste hace al reglamento sea en sí misma inválida. El reglamento se constituye en la fuente normativa que habrá de “definir con precisión los lineamientos mínimos para el ejercicio de esta atribución”, como literalmente dispone la fracción VII transcrita.

Así, será el eventual análisis de las normas reglamentarias —que no es el caso de efectuar en este momento al tratarse de disposiciones no impugnadas en esta acción de inconstitucionalidad— lo que permitiría concluir si dichas normas cumplen o no con los estándares constitucionales establecidos. Por lo demás, en los términos de dichas bases reglamentarias se proveerá de normatividad a las actividades policiales de que se trata, normatividad reglamentaria en nombre de la cual, en su caso, los elementos de la policía actuarán en cumplimiento del deber que tienen asignado.

En consecuencia, es el reglamento la fuente normativa en que se desarrollarán las particularidades de las operaciones que los elementos policiacos realicen en su condición de “encubiertos” o “usuarios simulados”, y la que determinará otros detalles regulativos que respondan a cuestiones tales como el quién realizará las operaciones, el cómo se llevarán a cabo, el cuándo tendrán lugar, o el por qué de dichas actividades, sin que ello sea en ningún momento reprochable constitucionalmente, toda vez

VOTO CONCURRENTENTE DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 48/2009.

que, como he apuntado, la Constitución no configura reserva de ley alguna en estas materias.

Dicho lo anterior, debe concluirse que se satisfacen las garantías individuales de certeza y seguridad jurídicas con la previsión que figura en el artículo 8º, fracción VII, de la Ley de la Policía Federal combatida, máxime que la Constitución Federal no exige una determinada configuración normativa en materia de operaciones policiales “encubiertas” y de “usuarios simulados” cuya finalidad, por lo demás, es ciertamente loable para la sociedad en su conjunto: la prevención del delito y de la organización delincuencia que adquiere cada vez mayores niveles de sofisticación y especialización en nuestro tiempo, incrementándose así los riesgos para el imperio de la seguridad pública.

En segundo lugar, tampoco puede considerarse que la regulación reglamentaria de estas cuestiones viole por sí misma el derecho a la intimidad, a la privacidad de las comunicaciones o a la inviolabilidad del domicilio, como en su demanda sugiere la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

En principio, debe partirse de la premisa de que ninguna de las garantías individuales o derechos fundamentales son absolutos. Y no lo son porque el ejercicio de ninguna de esas garantías o derechos podría justificar la comisión de actos

VOTO CONCURRENTE DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 48/2009.

delincuenciales, sino que justamente en estos actos se encuentra uno de sus más preclaros límites.

Ni el derecho a la privacidad, a la intimidad, o a la inviolabilidad del domicilio deben impedir la averiguación, investigación y persecución de los delitos y de los delincuentes, ni pueden justificar de ninguna manera el terreno de la ilicitud y, mucho menos, la ilicitud delincuencia. En definitiva, ninguna persona puede prevalerse de los derechos de los que es titular con fines delictivos.

Ahora bien, considero pertinente enfatizar que si la ley o el reglamento definen parámetros de la actuación policial ello no significa que establezcan medidas restrictivas de los derechos fundamentales o garantías individuales. La restricción de los derechos o las garantías solamente puede provenir de la propia Constitución Federal, sin que la legislación secundaria o la regulación reglamentaria puedan exceder dichas restricciones. Las leyes y sus reglamentos, en su caso, particularizan las situaciones jurídicas pero no son fuente idónea de restricciones que solamente puede imponer la propia Constitución.

En esta tesitura, tampoco puede considerarse que la norma secundaria que particulariza a las operaciones encubiertas, como es el artículo que se analiza, *per se*, valide restricción alguna a tales derechos, la cual sólo busca fundamentar este tipo de

**VOTO CONCURRENTENTE DE LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 48/2009.**

actuaciones policiales con el propósito de prevenir la comisión de delitos, sin que con ello se actualice un detrimento a derecho o garantía constitucional alguna.

Por las razones expresadas, en la medida en que el contenido normativo del artículo 8º, fracción VII, de la Ley de la Policía Federal no implica por sí mismo injerencia en derecho fundamental alguno, resulta válido a la luz de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

MINISTRO SERGIO SALVADOR AGUIRRE ANGUIANO

VOTO CONCURRENTES QUE FORMULA EL MINISTRO JUAN N. SILVA MEZA, EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 48/2009, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, RELATIVO AL DERECHO DE LOS MEXICANOS POR NATURALIZACIÓN O CON DOBLE NACIONALIDAD PARA ACCEDER A DETERMINADOS CARGOS PÚBLICOS.

La posición mayoritaria en este asunto sostuvo que el artículo 32, de la Constitución Federal, faculta al legislador federal para reservar ciertos cargos públicos o empleos, en atención a si las funciones que se ejercen pueden comprometer la soberanía nacional.

Por consiguiente, se resolvió 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 sustenta el propio precepto 32 constitucional y los diversos cargos y funciones que la Norma Fundamental establece expresamente deben reservarse a quienes tengan esa calidad. Lo que encuentra correspondencia con lo ya establecido por esta Suprema Corte en diversos precedentes, en cuanto que el legislador podrá

establecer clasificaciones o distinciones entre grupos o individuos, a fin de alcanzar un objetivo constitucionalmente válido, sin que, por tanto, ello se traduzca en una transgresión a los principios de igualdad y no discriminación. Finalidad que en el caso se encamina a asegurar la soberanía y seguridad nacional, bajo la salvaguarda de conceptos tales como la lealtad e identidad nacionales.

No comparto dicho criterio, toda vez que desde mi perspectiva el Congreso de la Unión tiene facultad para establecer en ley la reserva relativa a ser mexicano por nacimiento y no adquirir otra nacionalidad para el acceso de determinados cargos, pero bajo el entendido de que dicha facultad se encuentra acotada por los principios constitucionales de igualdad y no discriminación.

Derivado de la reforma al artículo 1º constitucional en materia de derechos humanos, esta Suprema Corte de Justicia tiene la obligación de siempre hacer interpretaciones que sean lo más favorables a los individuos.

Creo entonces, que el origen nacional no se puede constituir como un criterio que permita la creación injustificada de grupos con distintas jerarquías entre nacionales de un mismo país.

En este orden de ideas, cabe agregar que el criterio de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (*Caso de las niñas Yean y Bosico vs República Dominicana*) obliga a que los Estados, al regular los mecanismos de reconocimiento u otorgamiento de la nacionalidad, deben abstenerse de producir regulaciones discriminatorias o que tengan efectos discriminatorios sobre grupos específicos de la población pero sin que esto limite la posibilidad de que cada Estado pueda valorar ciertas condiciones respecto de los requisitos a efecto de garantizar la existencia de un vínculo de las personas con los intereses y valores de la sociedad a la cual se pertenece o se pretende pertenecer¹.

Lo anterior obliga, creo yo, a una lectura restrictiva de la facultad del Congreso para establecer prohibiciones para ocupar cargos a los mexicanos con doble nacionalidad o naturalizados.

Así, la potestad legislativa para hacer distinciones para el acceso a un cargo o empleo en atención a la forma de adquisición de la nacionalidad (por nacimiento o naturalización) se encuentre acotada en función de los propios supuestos que la misma Constitución ha previsto a efecto de hacer exigible aquella reserva. La posibilidad de establecer limitaciones legales en términos de origen nacional, se establecen para cierto tipo de

¹ Ver la Opinión Consultiva OC-4/84 de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos, solicitada por el Gobierno de Costa Rica, en relación con la Propuesta de modificación a la Constitución Política de aquel país en materia de obtención de nacionalidad por naturalización.

cargos específicos establecidos directamente en los párrafos tercero y cuarto del artículo 32 constitucional.

De esta forma, la Constitución Federal establece la reserva explícita de ciertos cargos para los mexicanos por nacimiento que no adquieran otra nacionalidad durante el cargo² (Presidente de la República, Senadores, Diputados, Ministros de la Suprema Corte, etc.); cuestión que se hace extensiva para pertenecer al Ejército en tiempo de paz, a la Armada y Fuerza Aérea en todo momento, así como para ser empleado en barcos y aviones mexicanos y para ocupar el cargo de capitán de puertos y aeropuertos.

Tenemos entonces, que la posibilidad del Congreso para limitar el acceso a cargos y empleos a mexicanos naturalizados o con doble nacionalidad aplica únicamente respecto a los cargos señalados expresamente en el texto constitucional y aquellos relacionados con la defensa nacional; así como los empleos en embarcaciones marítimas y aéreas y todo tipo de puertos.

En este sentido, estimo que sólo resulta constitucionalmente permisible excluir a los mexicanos por naturalización o con doble

² En este punto en específico, se considera que el párrafo segundo del artículo 32 constitucional se trata de una prohibición para ocupar ciertos cargos que opera respecto de aquellos mexicanos por nacimiento que adquirieron una nacionalidad distinta de manera posterior a ocupar el cargo o empleo y no puede ser leída como una prohibición que impide que todo mexicano por nacimiento que tenga otra nacionalidad – independientemente del momento en el que fue adquirida- acceda a determinados cargos públicos.

nacionalidad de los cargos antes mencionados, sin que sea posible ampliar dicha restricción por la vía legislativa.

En estas condiciones, de conformidad al artículo 1º constitucional, ante la existencia de una interpretación más favorable, resulta posible considerar que el legislador federal no puede hacer ninguna distinción por cuestión de forma de adquisición de la nacionalidad mexicana, para permitir o restringir el acceso a cargos públicos o empleos distintos de los señalados expresamente en todo el texto constitucional.

Por lo tanto, desde mi perspectiva, el estándar de revisión constitucional aplicable, se debe centrar en determinar si los cargos que son establecidos exclusivamente por el legislador federal para los cuales se exige el ser mexicano por nacimiento se encuadran dentro de alguno de los cargos expresamente señalados en los párrafos tercero y cuarto del artículo 32 constitucional.

Posteriormente, estimo que se debe analizar cuál es la racionalidad de la distinción según la forma de adquisición de la nacionalidad mexicana, puesto que desde nuestra perspectiva, no resulta posible clasificar *ex ante* a los mexicanos por naturalización o con doble nacionalidad como agentes de intereses extranjeros, a los cuales se les cuelga en todo momento

una presunción de deslealtad hacia el país y sin atender a sus méritos personales y profesionales.

Máxime que todo mexicano, sin distinción alguna tiene las mismas obligaciones que señala el artículo 31 constitucional entre las que destacan la obligatoriedad del servicio militar, el servicio en la Guardia Nacional y el pago de contribuciones.

Por lo mismo, independientemente de que la potestad legislativa de restringir el acceso a cargos o empleos por origen nacional se deba limitar a ciertos puestos, resulta necesario determinar si el tipo de cargo o función que se desempeña amerita dicha restricción, puesto que la distinción normativa debe ser proporcional, lo que significa que debe haber una relación razonable entre ésta y el fin estatal.

Creo entonces que la posibilidad que tiene el legislador federal para excluir a los mexicanos naturalizados, al ser discriminatoria *per se*, siempre deberá encontrar una justificación/motivación reforzada.

En atención a lo anterior, las limitaciones legislativas al ejercicio de cargo o funciones estatales deben atender exclusivamente a las funciones sustantivas del cargo que se desempeña, tomando en consideración si la existencia de vínculos jurídicos o de otra índole con otra nación es un factor que

pueda representar un peligro para los intereses nacionales, así como la existencia de medidas menos restrictivas a efecto de garantizar el interés estatal de lealtad³.

Así por ejemplo, se estima que ciertos cargos dentro del Ejército o la Armada que no se relacionan directamente con sus funciones materiales no deben exigir la nacionalidad mexicana por nacimiento.

De lo anterior se desprende que, para el caso concreto, los cargos en la Policía Federal y Procuraduría General de la República para los que se exige ser mexicano por nacimiento no se trata de cargos que se relacionen con las instituciones de la defensa nacional o la transportación aérea o marítima; razón por la cual estimo que dichas limitaciones son inconstitucionales por violentar los principios de igualdad y no discriminación.

En este sentido, considero que se debió declarar la inconstitucionalidad de los artículos 7, fracción I y 17, de la Ley de la Policía Federal, 18, fracción I, 23, inciso a), 34, fracción I, inciso a), 36, fracción I, inciso a), de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, impugnados, que exigen como requisito para ocupar los cargos ahí enunciados, la nacionalidad mexicana por nacimiento.

³ En este sentido, siempre resulta necesario tomar en consideración las circunstancias particulares de cada individuo y ciertos factores mitigantes tales como el tiempo de residencia, formación académica o los lazos emocionales y profesionales que se tengan en el país.

ATENTAMENTE

MINISTRO JUAN N. SILVA MEZA.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JUAN N. SILVA MEZA, EN RELACIÓN AL CONSIDERANDO SÉPTIMO DE LA EJECUTORIA PRONUNCIADA POR EL TRIBUNAL PLENO DE ESTA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 48/2009, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, POR LO QUE SE REFIERE AL ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD DE LOS ARTÍCULOS 8, FRACCIÓN VII Y 10, FRACCIÓN XII, DE LA LEY DE LA POLICÍA FEDERAL, Y EL CORRELATIVO RECONOCIMIENTO DE SU VALIDEZ CONSTITUCIONAL.

La postura mayoritaria resolvió que la fracción VII del artículo 8 de la Ley de la Policía Federal, no vulnera las garantías de certeza y de seguridad jurídica por hacer una remisión al reglamento para la regulación de las operaciones encubiertas y de usuarios simuladas, que puede efectuar la Policía Federal en sus tareas de seguridad pública.

Respecto al artículo 10, fracción XII, de la Ley de la Policía Federal, se determinó que la atribución conferida al Comisionado General de la Policía Federal, en cuanto a decidir cuándo autorizar operaciones encubiertas, previo acuerdo con el Secretario de Seguridad Pública, no es inconstitucional ya que no se trata de una materia reservada a la ley y además compete a las autoridades encargadas del sistema nacional de seguridad, decidir la necesidad de realizar dichas operaciones.

No coincido con la sentencia de la mayoría por las razones siguientes:

Considero que las operaciones encubiertas y de usuarios simuladas no están prohibidas constitucionalmente; y son de gran utilidad en la investigación o prevención del delito, al ser operaciones que normalmente se utilizan en la detección y persecución de crímenes consensuales o en los que no existe denuncia.

Al respecto, cabe destacar que México ha firmado dos tratados internacionales, en los que se justifica la posibilidad de utilizar operaciones encubiertas y agentes infiltrados, estos son: el artículo 20 de la Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada (Convención de Palermo) y el artículo 11 de la Convención de las Naciones Unidas Contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas.

No obstante, la ley impugnada no define lo que debe entenderse por operaciones encubiertas y de usuarios simulados.

De lo anterior se sigue, que si bien las operaciones encubiertas son necesarias en el combate a la delincuencia, las mismas deben estar sometidas a un control ex ante y ex post, en

atención a las posibles invasiones en la privacidad de las personas así como posibles usos arbitrarios.

Por lo mismo, se considera que se debe procurar que estas operaciones puedan estar sometidas a algún tipo de escrutinio y control por una entidad diversa a la policía u órgano del Ejecutivo Federal.

El artículo 21 constitucional, dispone que las cuestiones relativas a la seguridad pública y prevención del delito deben estar reguladas en leyes, por lo que desde mi perspectiva, existe una reserva de ley en el sentido de que la regulación de las actividades policiacas deben estar contenidas en una norma que formalmente provenga de un órgano legislativo.

Para determinar si la remisión que se prevé en la Ley es contraria al principio de reserva de ley, es necesario analizar en el caso concreto, si la regulación que en ella se desarrolla abarca o no el núcleo esencial normativo de la materia a ella reservada, lo anterior, en el sentido de que en la ley debe responder a las preguntas: ¿qué?, ¿quién?, ¿dónde? y ¿cuándo?; mientras que al reglamento únicamente, le corresponde responder a la pregunta ¿cómo?.

Se considera que el test de la reserva de ley, al menos en este caso no es suficiente para determinar la constitucionalidad o

inconstitucionalidad de los preceptos impugnados, ya que en éste no se establece un parámetro para medir con precisión, hasta qué grado de exactitud o detalle deben responderse las preguntas relacionadas con el núcleo esencial de la figura de que se trate, y hasta qué grado puede delegarse la regulación técnica y operativa de la norma reglamentaria. Desde un punto de vista formal, se cumple con el test de reserva de ley, sin embargo, dichas respuestas son de un alto grado de abstracción.

La redacción del precepto permite a la Policía Federal la ejecución de operaciones encubiertas y de usuarios simulados sin límite alguno, lo cual reviste un alto grado de gravedad, tomando en consideración la amplia gama de posibles tipos de operaciones que puedan entrar en esta categoría, y que pueden implicar la violación de ciertas salvaguardas constitucionales.

Es necesario que los mecanismos de control para las operaciones encubiertas se encuentren en ley, puesto que la delegación de toda la regulación de las operaciones policiales encubiertas al ámbito reglamentario, presupone el control absoluto y discrecional del Ejecutivo Federal sobre las policías bajo su responsabilidad.

Creemos que la pregunta debe ser vista como un problema de contrapesos al ejercicio de una actividad que si bien es necesaria, puede generar espacios para que se lleven a cabo conductas arbitrarias por parte de la autoridad. En este sentido,

se entiende que entre menor es la visibilidad de la policía, mayores son las dificultades para su control.

La delegación de toda la regulación de las operaciones policiales encubiertas al ámbito reglamentario presupone el control absoluto y discrecional del Ejecutivo Federal, sobre los términos y condiciones en los cuales se van a llevar a cabo las mismas.

Por otra parte, derivado de los artículos 12 y 29 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y 11, 30 y 32 de la Convención Americana Sobre los Derechos Humanos, se deben entender en el sentido de que para que el Estado pueda llevar a cabo un acto de intromisión en el derecho de la privacidad de los individuos, dicho acto debe estar justificado, al menos con base a las “justas exigencias del bienestar general” o en las “justas exigencias del bien común”. Lo anterior implica que el propio legislador tiene que justificar las exigencias del bien común, mediante el establecimiento de la descripción de las operaciones encubiertas, y de los lineamientos, parámetros o límites mínimos, que eviten que cualquier justificación pueda considerarse como garante del “bienestar común”.

Además de esta necesidad de contar con un contrapeso para el ejercicio de la facultad, consideramos que también es necesario que se determinen en la Ley ciertos parámetros

mínimos a efecto de garantizar, que el uso de dicho mecanismo corresponda a una necesidad racional, ya que dicha discrecionalidad obstaculiza la debida fundamentación y motivación de las operaciones de que se trata y se pueden violentar derechos constitucionalmente protegidos.

Considero entonces, que también es necesario que se determinen en la Ley ciertos parámetros mínimos, a efecto de garantizar que el uso de dicho mecanismo de investigación responda a una necesidad justificada, evitando limitar derechos fundamentales básicos –tales como la privacidad, secrecía en comunicaciones o presunción de inocencia- cuando no sea necesario para la prevención del delito.

A mi parecer, tendrían que establecerse lineamientos que por una parte, den certeza a los individuos en general, respecto de la naturaleza y alcance de las operaciones que pueden llevarse a cabo en su contra, o al menos de los límites que en cualquier caso deben respetarse (por ejemplo, que una operación invasiva debe ser previamente autorizada judicialmente). Y por otra parte, tendrían que establecerse límites claros, aunque quizás con cierto grado de abstracción, en torno al alcance del menoscabo permisible de ciertos derechos fundamentales, como el derecho a la no discriminación, la libertad de expresión y asociación, el derecho a la privacidad, el derecho al debido proceso y a la presunción de inocencia.

ATENTAMENTE

MINISTRO JUAN N. SILVA MEZA

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ, EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 48/2009, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.

En las sesiones de cinco, nueve, once y doce de abril de dos mil once, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación analizó el asunto citado al rubro y que fue promovido por la Comisión Nacional de Derechos Humanos en contra de los siguientes artículos: 7, fracción I; 8, fracción VII; 10, fracción XII; 17, inciso a), fracción I; 22, fracción I, inciso a), de la Ley de Policía Federal; 87, fracción I) de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. 18, fracción I; 23, inciso a); 34, fracción I, inciso a); 35, fracción I, inciso a); y 36, fracción I, inciso a) de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

Los temas medulares del asunto eran determinar si las normas: a) eran o no discriminatorias por razón de nacionalidad; b) si constituían una violación a la libertad de trabajo por separación definitiva de un servidor público en cuestiones de ascensos al no contemplarse la figura de la reinstalación o restitución; y, c) omitían realizar una regulación mínima sobre las operaciones encubiertas.

El presente voto lo formulo por estar en contra de ciertas decisiones mayoritarias respecto a los temas a) y c). Consecuentemente, me limitaré a exponer las razones por las cuales, por una parte, debieron invalidarse los artículos 7, fracción I; 8, fracción VII, y 10, fracción II, de la Ley de la Policía Federal; 18, fracción I, y 36 fracción I, inciso a), de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República; y, por otra, reconocerse la validez del artículo 87, fracción I, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

I. Discriminación por razón de nacionalidad

El primer bloque con el que no estoy de acuerdo con la sentencia mayoritaria se refiere a situaciones que, desde mi perspectiva, resultan discriminatorias, ya sea tratándose de mexicanos por nacimiento frente a los naturalizados, mexicanos respecto a mexicanos con doble nacionalidad y de mexicanos respecto a extranjeros.

1. Mexicanos por naturalización respecto a mexicanos por nacimiento

La mayoría de los ministros determinó reconocer la validez de los artículos 7, fracción I de la Ley de la Policía Federal y 18, fracción I de la Ley Orgánica de la Policía General de la República. Dichos artículos establecen que para ser Comisionado General de la Policía Federal (artículo 7, fracción I LPF), Subprocurador, Oficial Mayor y Visitador General de la Procuraduría General de la República (artículo 18 fracción I LOPGR) se requiere ser mexicanos por nacimiento.

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 32¹

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

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

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

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

constitucional parece 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 proscribía 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 ciertos cargos, siempre y cuando existiese una suerte de “razonabilidad” para alcanzar un objetivo contenido en la Constitución Federal. En el caso concreto, la justificación del trato diferenciado entre mexicanos por nacimiento y mexicanos por naturalización era razonable, a juicio de la

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.

mayoría, debido a se pretendía proteger dos fines constitucionalmente válidos: la seguridad pública y la procuración de justicia.

Desde mi perspectiva, no advierto justificación para establecer dicho trato diferenciado por razón de nacionalidad. Me parece que las razones esgrimidas por la mayoría ni son suficientes ni establecen una justificación específica por parte del legislador. Como punto de partida para explicar mi disenso, debo precisar que si bien estoy de acuerdo con los ministros de la mayoría respecto a que la facultad que el artículo 32 constitucional confiere al Congreso de la Unión para establecer requisitos para ocupar ciertos cargos. Sin embargo, si bien considero que tal facultad no es ilimitada, no estoy de acuerdo con la manera en que la misma fue restringida por 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 proscribela 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 diversos a 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 establecimiento 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 antes mencionadas, me parece que debían invalidarse los artículos 7 fracción de la Ley de la Policía Federal y 18 fracción I, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

2. Mexicanos con doble nacionalidad (artículo 7, fracción I, de la Ley de la Policía Federal)

Esta norma establece como requisito para poder ocupar el cargo de Comisionado de la Policía Federal, entre otros, que no se posea doble nacionalidad. Los ministros determinaron que dicho requisito no era contrario al artículo 1º constitucional y que, consecuentemente, era válido exigirle a un mexicano por nacimiento que tuviese una segunda nacionalidad, su renuncia ésta para el caso de que decidiese acceder a dicho cargo.

Contrario a tal manifestación, considero que el artículo es discriminatorio al impedir que personas que tienen el carácter de mexicanos por nacimiento, pero que adicionalmente tienen una doble nacionalidad puedan acceder a dichos cargos, salvo que renuncien a su segunda nacionalidad. Considero que la exigencia de renunciar a la segunda nacionalidad que se posea genera una carga excesiva a la persona que es mexicana por nacimiento.

Para la mayoría, dicho requisito (exigir la renuncia correspondiente si quisiese ocupar tales cargos) sí resultaba constitucional, debido a que el propio artículo 32 constitucional faculta al Congreso de la Unión para determinar expresamente los cargos en los cuales esta reserva puede operar, “con el objeto de preservar y salvaguardar la identidad y seguridad nacionales”.

Como ya mencioné, para la mayoría la facultad del Congreso no puede considerarse como irrestricta, sino que, en todo caso, la medida legislativa que se adopte debe ser “razonable” y atender a un objetivo constitucionalmente legítimo. Es decir, que debe realizarse un test de “proporcionalidad” que determine la validez o constitucionalidad de la medida, misma que, para la mayoría se cumple al “asegurar la soberanía y la seguridad nacional, bajo la salvaguarda de conceptos tales como la lealtad e identidad nacionales”. Es decir, para los ministros de la mayoría es razonable establecer como requisito para ocupar el cargo de Comisionado de la Policía Federal no adquirir otra nacionalidad, dado que aquél “se trata de un cargo o función de suma relevancia” relacionado con la seguridad pública y la medida pretende “evitar conflictos por doble o múltiple

nacionalidad y su efecto negativo en el desempeño de tal cargo”.

Como lo anuncié, me parece que la medida legislativa no resulta constitucional. Tal medida no puede ser justificada si se atiende cuidadosamente a lo establecido por la Constitución Federal, concretamente a la distinción establecida por los párrafos primero y segundo del artículo 32 constitucional, y en relación con la reforma del año dos mil uno al primero constitucional para proscribir cualquier discriminación por razón de nacionalidad.

En primer lugar, es importante evidenciar la distinción utilizada por el propio artículo 32 constitucional en sus primer y segundo párrafos². Mientras que el primero se refiere a “poseer”, el segundo se refiere a “adquirir” la nacionalidad. Si bien es cierto que el texto original de la Constitución no se entiende la nacionalidad por nacimiento como una condición originaria o consustancial al individuo, sino como una que se adquiere (como está establecido en el artículo 30) y que

² **Art. 32.-** La Ley regulará el ejercicio de los derechos que la legislación mexicana otorga a los mexicanos que *posean* otra nacionalidad y establecerá normas para evitar conflictos por doble nacionalidad.

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

inclusive se podía perder (la nacionalidad mexicana) por adquirir una segunda, también lo es que esta concepción que fue superada en la reforma de mil novecientos noventa y siete que estableció la irrenunciabilidad de la nacionalidad mexicana.

A partir de tal reforma se reconoce la condición de irrenunciabilidad de otras nacionalidades y se permite que los mexicanos adquirieran libremente otra para el ejercicio pleno de los derechos de su lugar de residencia. Es decir, con la reforma la adquisición de la nacionalidad es un acto voluntario y la que se *posee* por nacimiento no puede perderse, aun cuando se *adquiera* otra.

La distinción verbal se entiende en el sentido de que el párrafo primero establece una competencia al legislador federal para regular el ejercicio o los derechos que la legislación otorga a los mexicanos que posean otra nacionalidad. Es decir, se refiere al supuesto que una persona ya posea una doble nacionalidad, como pudiera ser el caso de una persona nacida en México de madre o padre español. Por su parte, el segundo párrafo no habla de poseer sino de *adquirir*, que se refiere a una condición futura. En este sentido yo entiendo esta disposición constitucional como una

restricción para las personas que una vez que ocupan ciertos cargos públicos no *adquieran* otra nacionalidad.

Dado que a partir de la reforma constitucional de 1997 ya mencionada, se entiende que la nacionalidad es un derecho fundamental del individuo y no sólo una característica accidental del mismo, me parece que no pueden establecerse condiciones discriminatorias para aquellos mexicanos que por condiciones estrictamente personales posean dos nacionalidades. Máxime, cuando a partir de la reforma de agosto de dos mil uno al artículo 1º constitucional se incorporó la nacionalidad como una categoría discriminatoria proscrita por la Constitución Federal. Esta última modificación cambia el contexto normativo e interpretativo de las normas que previamente pudieron entenderse de otra manera.

Por las razones antes mencionadas, no estoy de acuerdo con la resolución del Tribunal Pleno, pues su interpretación del artículo 32 constitucional impone una carga que considero excesiva a quienes posean una nacionalidad adicional a la mexicana por nacimiento y pretendan ocupar un cargo público: el deber de renunciar a su segunda nacionalidad y dicha imposición, desde mi perspectiva resulta en una discriminación.

3. Discriminación de extranjeros respecto a mexicanos para ocupar ciertos cargos

En relación con este problema, la Comisión Nacional de Derechos Humanos argumentó que los artículos 36 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y el 87 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación eran inconstitucionales, debido a que establecían que únicamente los mexicanos por nacimiento podían ocupar los cargos de Perito y Auditor Especial de la Federación, respectivamente.

Para la mayoría, la restricción para ocupar dichos cargos era razonable debido a que, en el caso del Auditor Especial, “se trata de una medida razonable, en tanto se trata de un servidor público de nivel muy importante para la función estatal”, en tanto que el Perito por estar vinculado con “funciones de las fuerzas policiacas o de seguridad pública”.

No comparto el criterio de la mayoría. Si atendemos a lo establecido por la Constitución Federal, tenemos, por una parte, una prohibición constitucional para discriminar por razón de nacionalidad (artículo 1); y, por otra, que tratándose de extranjeros únicamente se podrá restringir su ingreso a un cargo público cuando se encuentre dentro de la fuerzas de

policía o de seguridad pública (artículo 32). Cualquier otro supuesto fuera de lo establecido en la Constitución, implicaría una discriminación no justificada (y proscrita) por el artículo primero constitucional.

En este entendido, en lo que respecta al supuesto de Auditor Especial de la Federación, no me parece que el hecho de que sea un cargo estatal de “suma importancia” sea una razón constitucionalmente permitida para no impedirles acceder al cargo. En lo que se refiere al cargo de Perito, me parece que la prohibición tampoco está justificada, pues sus funciones en nada tienen que ver las cuestiones de “seguridad pública” a que se refiere la Constitución, sino a una función técnica que está relacionada con el desahogo de material probatorio.

La decisión de Suprema Corte implica una ampliación o creación de un supuesto adicional que le permite al Congreso de la Unión restringir los derechos fundamentales de los extranjeros más allá de los límites establecidos por los artículos 1 y 32 constitucionales. Por tal razón, me parece que debió declararse la invalidez de los artículos 36 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y el 87 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, en relación con la discriminación de extranjeros respecto a mexicanos.

II. Operaciones encubiertas

La mayoría consideró que los artículos 8, fracción VII y 10, fracción II, de la Ley de la Policía Federal, al delegar al respectivo Reglamento el establecimiento de los lineamientos para la realización de operaciones encubiertas y usuarios simulados, no violaban las garantías de certeza y seguridad jurídica. A su juicio, debido a que la Ley no regula dichos lineamientos, no era posible considerar que, *per se*, violacen derechos humanos, ya que no se está ante una materia reservada a la Ley.

Desde mi perspectiva el razonamiento de la mayoría es circular: el hecho de que la materia no esté reservada a la Ley no es una razón para que determinar que no se violen las garantías o derechos fundamentales constitucionalmente determinados. Por el contrario, el razonamiento deber construirse a la inversa: de existir tal vulneración o restricción, la materia tendría que estar reservada a la Ley.

A mi juicio la delegación analizada sí resulta inconstitucional. El que la Ley permita en su artículo 8, fracción VII que la Policía Federal lleve a cabo operaciones encubiertas y de usuarios simulados para la prevención de delitos, genera una

potencial actuación arbitraria por parte de la autoridad que repercute en los derechos fundamentales de los ciudadanos. No me parece admisible que los lineamientos de este tipo de operaciones deban ser desarrollados por una norma inferior a la propia Ley que los establece. Me parece que debería ser la propia Ley la que indique o precise la manera en que se realicen las mencionadas operaciones.

Las operaciones encubiertas tienen como finalidad clara y expresa el combate del delito a través de la infiltración de miembros de las fuerzas de seguridad en el medio. Éstas implican evidentes afectaciones a muchos de los derechos relacionados con la intimidad y la seguridad personal e, incluso, la integridad física. Que se afecten estos derechos de ninguna manera quiere decir que no se puedan o deban realizar tales operaciones, sino que su regulación, casi como una simple exigencia para la fundamentación y motivación legal de las actuaciones que habilita –sean base de una acusación criminal específica o no–, deba estar establecida, en sus elementos básicos, a nivel de Ley.

La exigencia antes mencionada no solamente se debe a la posible afectación de los derechos ciudadanos, sino también por la protección de los agentes que realizan las operaciones

establecidas, quienes a su vez podrían ser sujetos a un proceso penal.

El hecho de que estos lineamientos estén previstos en el reglamento y este sea una norma general abstracta e impersonal, no garantiza la condición de exigencia de actuación no arbitraria de la ley; recordemos que el principio de legalidad no es solamente una garantía formal de fuente, sino que garantiza que el órgano que emite los lineamientos o disposiciones que afectan derechos fundamentales tanto de los ciudadanos como de los agentes, sea el órgano de representación legislativa de los ciudadanos. El principio de legalidad, si bien tiene un componente formal, también es un principio de reserva parlamentaria, material y democrática.

Esto se hace patente de una lectura de las disposiciones reglamentarias que resultan de la delegación analizada, mismas que no están ni siquiera transcritas en el proyecto. Desde la definición de la “operación encubierta” prevista en el artículo 209, contiene elementos de determinación material de lo que constituye la actuación de los agentes policiales que, deben “infiltrarse” en el “medio criminógeno” para recopilar y analizar información para la “prevención y combate al delito”, los cuales deben ser discutidos por los representantes populares para lograr una mayor estabilidad

normativa, certeza y reducción importante del potencial de actuación arbitraria de la autoridad.

Hay que subrayar que lejos de debilitar al Estado este tipo de limitaciones a la configuración normativa de las actuaciones del Estado, redundan en un robustecimiento estructural de la política pública en materia de combate al crimen y a la delincuencia, y no responde a elementos coyunturales y circunstanciales de la misma.

Por estas razones, considero que los artículos 8, fracción VII y 10, fracción II, de la Ley de la Policía Federal resultan inconstitucionales.

MINISTRO JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ

RMMG