

Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.

Promovente: María del Rosario Piedra Ibarra, presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Ciudad de México, a 14 de octubre de 2024.

Suprema Corte de Justicia de la Nación.

María del Rosario Piedra Ibarra, Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de conformidad con lo dispuesto en el inciso g) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dentro del plazo establecido, promuevo acción de inconstitucionalidad en contra del artículo 97, fracción I, en la porción normativa *“por nacimiento y no adquirir otra nacionalidad”*, de la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas para el Estado de Durango, expedida mediante Decreto No. 591, publicado el 12 de septiembre de 2024 en el Periódico Oficial del Gobierno de esa entidad federativa.

Señalo como domicilio legal para oír y recibir todo tipo de notificaciones el ubicado en Boulevard Adolfo López Mateos número 1922, quinto piso, colonia Tlacopac, demarcación territorial Álvaro Obregón, C.P. 01049, Ciudad de México.

Designo como delegada, en términos del artículo 59, en relación con el 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a Cecilia Velasco Aguirre, con cédula profesional número 10730015, que la acredita como licenciada en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4° de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a las licenciadas y los licenciados Kenia Pérez González, Marisol Mirafuentes de la Rosa, Beatriz Anel Romero Melo, Eugenio Muñoz Yrisson, Juan de Dios Izquierdo Ortiz y Francisco Alan Díaz Cortes; así como a Abraham Sánchez Trejo.

Índice

I.	Nombre y firma de la promovente.....	3
II.	Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron la norma general impugnada.....	3
III.	Norma general cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicó.....	3
IV.	Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.	3
V.	Derechos fundamentales que se estiman violados.....	3
VI.	Competencia.....	4
VII.	Oportunidad en la promoción.	4
VIII.	Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.....	4
IX.	Introducción.	5
X.	Concepto de invalidez.....	6
	ÚNICO.....	6
	A. Derecho de seguridad jurídica y principio de legalidad.....	7
	B. Inconstitucionalidad de la disposición normativa controvertida.....	9
XI.	Cuestiones relativas a los efectos.....	16
	ANEXOS	17



A efecto de dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 61 de la ley que regula este procedimiento manifiesto:

I. Nombre y firma de la promovente.

María del Rosario Piedra Ibarra, en mi calidad de Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

II. Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron la norma general impugnada.

- A. Congreso del Estado de Durango.
- B. Gobernador del Estado de Durango.

III. Norma general cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicó.

Artículo 97, fracción I, en la porción normativa “*por nacimiento y no adquirir otra nacionalidad*”, de la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas para el Estado de Durango, cuyo texto se transcribe a continuación:

“Artículo 97. Para ser titular de la Auditoría, además de lo señalado por el artículo 88 de la Constitución Local, se requiere satisfacer los siguientes requisitos:

I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento y no adquirir otra nacionalidad, en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos;

II. - VIII (...).”

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.

- 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

V. Derechos fundamentales que se estiman violados.

- Derecho a la seguridad jurídica.
- Principio de legalidad.

VI. Competencia.

Esa Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de 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; 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y 1 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, toda vez que se solicita la declaración de inconstitucionalidad de las disposiciones precisadas en el apartado III del presente escrito.

VII. Oportunidad en la promoción.

El artículo 105, fracción II, segundo párrafo, de la Norma Fundamental, así como el diverso 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, disponen que el plazo para la presentación de la demanda de acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, contados a partir del día siguiente al de la publicación de la norma impugnada.

La norma cuya inconstitucionalidad se demanda se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Durango el jueves 12 de septiembre de 2024, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corre del viernes 13 del mismo mes y año al sábado 12 de octubre de 2024.

Sin embargo, al ser inhábil este último día para la presentación de la demanda, por disposición legal expresa del citado artículo 60, la misma puede presentarse el primer día hábil siguiente. Por lo tanto, al promoverse el día de hoy la acción es oportuna.

VIII. Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.

El artículo 105, fracción II, inciso g)¹, de la Constitución Política de los Estados

¹ **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 o de las

Unidos Mexicanos, dispone que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está facultada para plantear la posible inconstitucionalidad de normas generales que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales México es parte, respecto de legislaciones federales y de las entidades federativas.

De conformidad con dicho precepto constitucional, acudo ante ese Alto Tribunal en mi calidad de Presidenta de este Organismo Autónomo, en los términos del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, aplicable en materia de acciones de inconstitucionalidad, conforme al diverso 59 del mismo ordenamiento legal. Dicha facultad se encuentra prevista en el artículo 15, fracción XI², de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

IX. Introducción.

Los problemas que actualmente enfrenta nuestro país requieren para su atención una transformación de sus instituciones públicas. Por ello, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) busca acercarse a quienes más lo necesitan y recuperar así la confianza de las personas.

La tarea de la CNDH es y siempre será velar por la defensa de los derechos humanos de todas las personas. En ese sentido, está comprometida a vigilar que se respeten los tratados internacionales, la Constitución y las leyes emanadas de la misma.

Nuestra Norma Fundamental dotó a esta Institución para promover ante esa Suprema Corte de Justicia de la Nación acciones de inconstitucionalidad como garantía constitucional que sirve para velar por un marco jurídico que proteja los

entidades federativas, 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 y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas; (...)."

²" **Artículo 15.** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones: (...)

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

derechos humanos y evitar su vulneración por las leyes emitidas por los Congresos federal y/o locales.

El ejercicio de esta atribución no busca, en ningún caso, confrontar o atacar a las instituciones ni mucho menos debilitar nuestro sistema jurídico sino, por el contrario, su objetivo es consolidar y preservar nuestro Estado de Derecho, defendiendo la Constitución y los derechos humanos por ella reconocidos. De esta manera, la finalidad pretendida es generar un marco normativo que haga efectivo el respeto a los derechos y garantías fundamentales.

Así, la presente acción de inconstitucionalidad se encuadra en un contexto de colaboración institucional, previsto en la Norma Suprema con la finalidad de contribuir a que se cuente con un régimen normativo que sea compatible con el parámetro de regularidad constitucional en materia de derechos humanos.

X. Concepto de invalidez.

ÚNICO. El artículo 97, fracción I, en la porción normativa impugnada, de la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas para el Estado de Durango dispone que para acceder a la titularidad de la Auditoría Superior de esa entidad federativa se requiere tener la calidad mexicana *por nacimiento y no adquirir otra nacionalidad*.

Sin embargo, la Norma Fundamental establece que el Congreso de la Unión es el único ente legitimado para reservar determinados cargos a las personas mexicanas por nacimiento y que no adquieran otra nacionalidad. Por lo tanto, el Poder Legislativo local se encuentra inhabilitado constitucionalmente para normar esa exigencia de acceso a cualquier cargo público en el orden local. En consecuencia, al emitir la disposición impugnada transgredió el derecho fundamental de seguridad jurídica y el principio de legalidad.

En el presente concepto de invalidez se desarrollarán los argumentos por los cuales esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que la exigencia cuestionada para ser titular de la Auditoría Superior duranguense contraviene el bloque de regularidad constitucional, particularmente el derecho fundamental de seguridad jurídica y el principio de legalidad, porque por mandato constitucional las legislaturas locales están inhabilitadas para establecer ese requisito para el desempeño de cargos públicos.

Para exponer los argumentos que demuestran la inconstitucionalidad de la disposición normativa impugnada, el presente apartado se dividirá en dos secciones: en la primera se abordará el contenido y alcance del derecho de seguridad jurídica y del principio de legalidad; y la segunda se desarrollarán las consideraciones que develan la transgresión de éstos ocasionada por la norma sometida a escrutinio de ese Alto Tribunal.

A. Derecho de seguridad jurídica y principio de legalidad.

El derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad previstos en los artículos 14 y 16 de la Norma Fundamental, así como el 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, constituyen prerrogativas fundamentales, por virtud de las cuales toda persona se encuentra protegida frente al arbitrio de la autoridad estatal. Estas máximas constitucionales buscan proteger los derechos fundamentales de las personas en contra de afectaciones e injerencias arbitrarias de la autoridad, cometidas sin autorización legal o en exceso de las potestades autorizadas legalmente.³

Por un lado, constriñen a las autoridades a conducir su actuar conforme a lo expresamente señalado en las leyes y, por otro lado, se dota de certeza al gobernado respecto de las consecuencias que podrían acarrear determinadas situaciones jurídicas y, en su caso, de las herramientas que posibiliten su oposición frente a la eventual actuación arbitraria o irregular de los órganos estatales.

La transgresión al derecho de seguridad jurídica y al principio de legalidad se configura cuando la esfera jurídica de los gobernados se ve afectada por parte de una autoridad que actúa sin un sustento legal para hacerlo o cuando lo realiza de una forma alejada a lo preceptuado por la Constitución Federal y a las leyes secundarias que resulten conformes con la misma.

Ahora bien, como se ha mencionado, los principios de legalidad y seguridad jurídica constituyen un límite al actuar de todo el Estado mexicano. Es decir, el espectro de protección que otorgan dichas prerrogativas no se acota exclusivamente a la aplicación de las normas y a las autoridades encargadas de llevar a cabo dicho empleo normativo.

³ Cfr. Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 10/2014 y su acumulada 11/2014, en sesión pública del 22 de marzo de 2018, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek, párr. 50.

Así, el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad se hacen extensivos al legislador, como creador de las normas, quien se encuentra obligado a establecer disposiciones claras y precisas que no den pauta a una aplicación de la ley arbitraria, siempre guiadas bajo los cauces determinados en la Norma Fundante y, además, a que los gobernados de la norma tengan plena certeza a quién se dirige la disposición, su contenido y la consecuencia de su incumplimiento.

En este sentido, el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad se hacen extensivos al legislador, como creador de las normas, quien se encuentra obligado a establecer normas claras y precisas que no den pauta a una aplicación arbitraria de la ley, siempre guiadas bajo los cauces determinados en la Norma Fundante.

Asimismo, los órganos emisores de las normas no solo deben observar que las personas tengan plena certeza sobre a quién se dirige la disposición, su contenido y la consecuencia de su incumplimiento, sino también que en todo su actuar se conduzcan de conformidad con los mandatos, límites y facultades que prescribe la Constitución Federal. Por lo tanto, las disposiciones jurídicas generales que se determinen en un ordenamiento legal deben provenir de aquel poder que, conforme a la Constitución Federal, está habilitado para llevar a cabo tal función legislativa⁴.

Así, cuando una autoridad –incluso legislativa– carece de sustento constitucional para afectar la esfera jurídica de las personas, se instituye como una autoridad que se conduce arbitrariamente.

Ahora bien, en el Estado federal mexicano todo aquello que no esté expresamente concedido por la Constitución General a las autoridades federales, se entiende reservado a los Estados o a la Ciudad de México, según corresponda.

⁴ Lo anterior fue sustentado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al emitir la tesis de jurisprudencia número 226 de la Séptima Época, publicada en el Apéndice del Semanario Judicial de la Federación 1917-2000, Tomo I, Materia Constitucional, página 269, cuyo rubro y texto se transcriben enseguida: “**FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA.** Este Tribunal Pleno ha establecido que por fundamentación y motivación de un acto legislativo, se debe entender la circunstancia de que el Congreso que expide la ley, constitucionalmente esté facultado para ello, ya que estos requisitos, en tratándose de actos legislativos, se satisfacen cuando actúa dentro de los límites de las atribuciones que la Constitución correspondiente le confiere (fundamentación), y cuando las leyes que emite se refieren a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas (motivación); sin que esto implique que todas y cada una de las disposiciones que integran estos ordenamientos deben ser necesariamente materia de una motivación específica.”

En consecuencia, las entidades federativas, en el ámbito legislativo, pueden emitir normas que regulen todo aquello que no esté expresamente concedido al Congreso de la Unión, pues de lo contrario estarían transgrediendo el orden constitucional al realizar actos que afectan la esfera jurídica de los gobernados sin estar habilitados para ello, en detrimento del derecho a la seguridad jurídica y al principio de legalidad.

B. Inconstitucionalidad de la disposición normativa controvertida.

Como se expuso en la parte introductoria del presente concepto de invalidez, la inconstitucionalidad alegada por esta Comisión Nacional se sustenta en que el Congreso local, al determinar que para acceder a la titularidad de la Auditoría Superior del Estado de Durango se debe acreditar la nacionalidad mexicana por nacimiento y no adquirir otra nacionalidad, se legisló en una materia para la que no tiene facultades, pues en términos de la Constitución Federal se encuentra inhabilitado para exigir dicha calidad para el acceso a cualquier cargo público, transgrediendo el derecho fundamental de seguridad jurídica y el principio de legalidad.

Para iniciar con la argumentación encaminada a sostener la inconstitucionalidad de la porción normativa cuestionada, es necesario partir de que la Norma Fundamental establece en su artículo 30 las formas en las que se podrá adquirir la nacionalidad mexicana, las cuales son por nacimiento y por naturalización. Así, son mexicanas por nacimiento las personas nacidas en el territorio nacional o a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas (*ius soli*), y las hijas y/o hijos de padre o madre mexicanos (*ius sanguinis*).

Ahora bien, el pasado 17 de mayo de 2021 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma constitucional al artículo 30, fracción II, de la Norma Fundamental, en la que el Poder Reformador de la Constitución amplió el margen de reconocimiento de mexicanos por nacimiento⁵, pues determinó que serán reconocidas todas las personas que nazcan en el extranjero y que sean hijas de madre

⁵ Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación y de Estudios Legislativos, segunda, con opinión de la Comisión de Asuntos Migratorios, de la Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma la fracción II del apartado A del artículo 30 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de nacionalidad mexicana de origen. Consultable en:

https://www.senado.gob.mx/comisiones/puntos_constitucionales/docs/Temas/NMO_Dictamen.pdf

o padre mexicanos, independientemente si estos últimos nacieron o no en territorio nacional.

Por otro lado, la nacionalidad por naturalización es adquirida de manera voluntaria por la persona, cumpliendo los requisitos que el propio Estado establece. En México, son mexicanas por naturalización las personas extranjeras que obtengan carta de naturalización expedida por la Secretaría de Relaciones Exteriores, así como aquella extranjera que contraiga matrimonio con mujer u hombre mexicano.

En este sentido, y conforme al artículo 34⁶ constitucional, gozan de la ciudadanía las personas que tienen la nacionalidad mexicana, ya sea adquirida por nacimiento o naturalización, que hayan cumplido 18 años y tengan un modo honesto de vivir.

Lo anterior significa que las personas ciudadanas mexicanas por naturalización, al igual que aquellas que obtuvieron su nacionalidad por nacimiento, **tienen todos los derechos y obligaciones que establece la Constitución Federal**, incluyendo el de poder ser nombradas para cualquier empleo o comisión del servicio público, que no esté reservado constitucionalmente o por leyes del Congreso de la Unión para las personas mexicanas por nacimiento exclusivamente.

Por su parte, **la Constitución Federal en su artículo 32⁷ señala que habrá cargos y funciones para los que se requiere la calidad de mexicano por nacimiento,**

⁶ “**Artículo 34.** Son ciudadanos de la República los varones y las 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.”

⁷ “**Artículo 32.** La Ley regulará el ejercicio de los derechos que la legislación mexicana otorga a los mexicanos que posean otra nacionalidad y establecerá normas para evitar conflictos por doble nacionalidad.

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

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

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

reservada a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad, restricción que sólo será aplicable cuando por disposición expresa de la Norma Fundamental así se establezca dicha reserva, así como en los casos que señalen otras leyes del Congreso de la Unión.

En este sentido, la Norma Fundamental exige explícitamente la nacionalidad mexicana por nacimiento tratándose de los siguientes supuestos:

- Depositarios de los Poderes de la Unión:
 - Diputadas y Diputados (artículo 55 constitucional)
 - Senadoras y Senadores (artículo 58 constitucional)
 - Titular de la Presidencia de la República (artículo 82 constitucional)
 - Ministras y Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Unión (artículo 95 constitucional)
 - Magistradas y Magistrados Electorales (artículo 99 constitucional)
 - Consejeras y Consejeros del Consejo de la Judicatura Federal (artículo 100 constitucional)
- Titular de la Fiscalía General de la República (artículo 102 constitucional)
- Secretarías y Secretarios de Despacho (artículo 91 constitucional)
- Gobernaturas, Diputaciones de los Congresos locales y Magistraturas de los Poderes Judiciales estatales (artículo 116 constitucional)
- Magistraturas del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México (artículo 122 constitucional)
- Ejército, Armada, Fuerza Aérea, capitanes, pilotos, patrones, maquinistas, mecánicos y todo personal que tripule embarcación o aeronave que se ampare con bandera o insignia mexicana, capitán de puerto, comandante de aeródromo (artículo 32 constitucional)

concesiones y para todos los empleos, cargos o comisiones de gobierno en que no sea indispensable la calidad de ciudadano.”

- Comisionadas y Comisionados de la Comisión Federal de Competencia Económica y del Instituto Federal de Telecomunicaciones (artículo 28 constitucional)

Asimismo, la Norma Fundamental dispone que se podrá exigir la nacionalidad mexicana por nacimiento en los casos que así lo estipulen exclusivamente las leyes del Congreso de la Unión.

De conformidad con lo anterior, es dable sostener **que el legislador federal es la única autoridad facultada para establecer ciertos cargos y funciones que requieren la nacionalidad mexicana por nacimiento.**

Lo anterior pues, como se advierte del procedimiento de la reforma al artículo 32 constitucional, la razón o los fines que tuvo en cuenta el órgano reformador para exigir un requisito de nacionalidad por nacimiento para determinados cargos deriva de que el ejercicio de éstos 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 y funciones ligados a conceptos de lealtad, identidad o soberanía nacionales, respecto de los que debe evitarse toda suspicacia acerca de compromisos con Estados extranjeros.⁸

En una primera interpretación, ese Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 49/2008, estimó 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.

No obstante, la interpretación de la reserva contenida en el artículo 32 constitucional continuó en desarrollo a través de la labor jurisprudencial de ese Alto Tribunal. Precisamente, al resolver la acción de inconstitucionalidad 93/2018 y en otros precedentes posteriores, sostuvo que, si bien esa Suprema Corte de Justicia de la Nación –en sus diversas integraciones– ha variado su criterio en relación con la competencia o incompetencia de las legislaturas locales para regular la materia exigir la nacionalidad mexicana de determinados cargos públicos, ahora, bajo su más reciente integración, **arribó a la conclusión de que las legislaturas locales no se encuentran habilitadas para regular supuestos en los que se limite el acceso a**

⁸ Cfr. Sentencia acción de inconstitucionalidad 48/2009, Ministro Ponente: Sergio A. Valls Hernández.

cargos públicos a las personas mexicanas por nacimiento en las entidades federativas.⁹

En consecuencia, **definió que las legislaturas de los Estados no están facultadas para establecer algún supuesto en el que se exija la nacionalidad mexicana por nacimiento para ocupar cargos públicos**, pues derivado de la interpretación sistemática del artículo 1º constitucional, en relación con el diverso 32 de la Norma Fundamental, se desprende que la propia Constitución Federal reservó todo lo relativo a la dimensión externa de la soberanía a la Federación y sus funcionarios, por lo que de acuerdo con nuestro orden constitucional, la facultad para determinar los cargos para los que se requiere ser mexicano por nacimiento no le corresponde a las entidades federativas, quienes no pueden realizar por sí mismas actos encaminados a ese objetivo¹⁰.

Por lo tanto, de la interpretación del numeral 32 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a la luz del mandato previsto en el artículo 1º constitucional, el Máximo Tribunal del país concluyó que **la facultad de determinar los cargos públicos en los que su titular deba cumplir con el requisito de nacionalidad mexicana por nacimiento, no corresponde a las entidades federativas**, por lo que éstas no pueden, en ningún caso, establecer ese requisito para acceder a otros cargos distintos a los que emanan por mandando de la Constitución Federal.¹¹

Es así como **los órganos legislativos locales** que establezcan el requisito de contar con la nacionalidad mexicana por nacimiento para el desempeño de cargos públicos **actúan sin sustento constitucional**, pues no están facultados para ello **en términos del segundo párrafo del artículo 32 Constitucional, el cual sólo menciona al Congreso de la Unión cuando refiere que existen cargos públicos para cuyo ejercicio deben ser personas mexicanas por nacimiento y que no adquieran otra nacionalidad**, con lo que excluyó a los congresos locales.

En otras palabras, por disposición del artículo 32 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se reserva de manera exclusiva al Constituyente Federal

⁹ Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 93/2018, resuelta en sesión del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación el veintiuno de abril de dos mil veinte, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, párr. 35.

¹⁰ Ídem, párr. 50.

¹¹ Ídem, párr. 58.

la facultad de determinar los cargos públicos en los que su titular deba cumplir con el requisito de ser mexicano por nacimiento, por lo que **las entidades federativas no pueden, en caso alguno, establecer ese requisito para acceder a otros cargos distintos a los expresamente señalados en la Constitución Federal.**¹²

Cabe destacar que el Pleno de ese Alto Tribunal Constitucional ha sustentado en otros precedentes que las legislaturas locales carecen de habilitación constitucional para establecer el requisito de contar con la nacionalidad mexicana por nacimiento, por ejemplo, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 35/2018, 46/2018, 59/2018, 87/2018, 88/2018, 4/2019, 40/2019, 111/2019, 113/2020, 182/2020, 192/2020, 39/2021, 61/2021, 65/2021, 101/2021, 111/2021, 165/2021 y 35/2023, entre muchas otras, todas promovidas por esta Institución Autónoma en contra de diversos ordenamientos legales estatales.

De conformidad con lo anterior, es inconcuso que la legislatura estatal al establecer el requisito previsto en la norma impugnada, consistente en exigir la nacionalidad mexicana por nacimiento y no adquirir otra para ocupar la titularidad de la Auditoría Superior duranguense, actuó sin tener sustento constitucional, toda vez que, por un lado, está incorporando el requisito de nacionalidad mexicana por nacimiento para acceder a dicho cargo, **el cual no está previsto en el catálogo de puestos públicos para los que la Constitución General** requiere la referida calidad y, por el otro, la legislatura no está habilitado por la Norma Fundamental para establecer tal calidad para el desempeño de un empleo en el servicio público en la entidad.

Así, el Congreso duranguense al establecer en el precepto normativo impugnado el requisito de ser persona mexicana por nacimiento y que no adquiriera otra nacionalidad, actuó sin estar habilitado constitucionalmente para ello, pues como se precisó *supra* los congresos locales no cuentan con la facultad para determinar los cargos públicos en los que se deba satisfacer tal exigencia, **por lo que éstos no pueden, en ningún caso, prever ese requisito para acceder a otros cargos distintos a los que emanan por mandando de la Constitución Federal**¹³.

¹² Véase la sentencia dictada por el Pleno de ese Máximo Tribunal al resolver la acción de inconstitucionalidad 111/2019, en sesión del 21 de julio de 2020, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, párr. 66.

¹³ Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 59/2018, resuelta en sesión del 7 de enero de 2020, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek, párr. 46.

Particularmente, este *Ombudsperson* Nacional estima pertinente enfatizar que la exigencia prevista en la norma impugnada de “no adquirir otra nacionalidad” constituye una restricción, que si bien resultaría admisible por la Constitución General, también lo es que dicha limitación sólo es válida para aquellos cargos que el propio texto constitucional así lo exige, y no así para diversos empleos públicos, tal como acontece en el presente caso.

Dicho en otros términos, la posibilidad para limitar el acceso a cargos y empleos públicos a personas mexicanas naturalizadas o con doble nacionalidad aplica únicamente respecto a los cargos señalados expresamente en el texto constitucional, por ende, no es permisible ampliar dicha restricción.

Igualmente, no resulta admisible clasificar *ex ante* a las personas mexicanas con doble nacionalidad como agentes de intereses extranjeros, a los cuales se les atribuye en todo momento una presunción de deslealtad hacia el país y sin atender a sus méritos personales y profesionales; máxime que todas las mexicanas y mexicanos, sin distinción alguna, tienen las mismas obligaciones que señala el artículo 31 de la Constitución General.

Asimismo, este Organismo Nacional estima que la porción normativa impugnada en este apartado, además, resulta incompatible con el bloque de constitucionalidad mexicano por no permitir a las personas mexicanas por naturalización y a las que adquieran otra nacionalidad acceder a la titularidad de la Auditoría Superior del Estado de Durango, en igualdad de condiciones a las connacionales que tienen la nacionalidad por nacimiento o a las que no han adquirido otra nacionalidad, porque ello **podría considerarse una distinción discriminatoria para el acceso a esos empleos públicos**, contrarias al principio de igualdad y no discriminación¹⁴.

Finalmente, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos advierte que el Congreso local instauró una disposición que también produce una contradicción dentro del propio orden jurídico estatal, toda vez que el precepto impugnado exige la nacionalidad mexicana por nacimiento y no adquirir otra nacionalidad, a pesar de que el artículo 88, fracción I¹⁵, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano

¹⁴ Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 65/2021, resuelta en sesión del 11 de enero de 2022, bajo la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales, párr. 32.

¹⁵ “Artículo 88.

de Durango únicamente exige, para fungir como titular de la Auditoría Superior duranguense, la ciudadanía mexicana en pleno ejercicio de sus derechos, en armonía con la Norma Fundamental.

Este Organismo Constitucional Autónomo no soslaya que el propio artículo 97 de la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas para el Estado de Durango prevé que para ser Auditor o Auditora Superior, además de satisfacer los requisitos previstos en el diverso 88 de la Constitución Local, se deberán satisfacer la exigencia controvertida; sin embargo, la imposición de tal condición en el ordenamiento cuestionado genera incertidumbre jurídica porque se contrapone a lo establecido en el texto constitucional duranguense, impidiendo que las personas destinatarias tengan claridad sobre cuál es la calidad que se deberá tener para acceder al cargo público de mérito.

Bajo dicha línea argumentativa, es indiscutible la transgresión al derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad en que incurre el 97, fracción I, en la porción normativa impugnada de la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas para el Estado de Durango en detrimento de las y los gobernados que aspiren a fungir como titular del órgano fiscalizador estatal.

Por ende, lo procedente es que ese Alto Tribunal Constitucional declare la inconstitucional del artículo 97, fracción I, en la porción normativa *“por nacimiento y no adquirir otra nacionalidad”*, de la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas para el Estado de Durango, ya que en términos del artículo 32 de la Norma Fundamental los órganos legislativos locales que establezcan dicha exigencia no están facultados para ello por estar conferido únicamente al Congreso de la Unión, excluyendo a los congresos locales¹⁶.

XI. Cuestiones relativas a los efectos.

Se hace especial hincapié en que los argumentos vertidos por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos sustentan la inconstitucionalidad del precepto

La persona titular de la Entidad de Auditoría Superior del Estado durará en su encargo siete años. Será electo por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Congreso del Estado, y deberá cumplir con los siguientes requisitos:

I. Ser ciudadana mexicana o ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos.

(...)”

¹⁶ Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 65/2021, *Óp. Cit.*, párr. 46.

reclamado, por lo que se solicita atentamente que de ser tildada de inconstitucional la disposición impugnada se extiendan los efectos a todas aquellas normas que estén relacionadas, conforme a lo dispuesto por los artículos 41, fracción IV, y 45, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

ANEXOS

1. Copia certificada del Acuerdo del Senado de la República por el que se designa a María del Rosario Piedra Ibarra como Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (Anexo uno).
2. Copia simple del medio oficial en el que consta la publicación de la norma impugnada (Anexo dos).
3. Disco compacto que contiene la versión electrónica del presente escrito (Anexo tres).

Por lo antes expuesto y fundado, a ustedes, Ministras y Ministros integrantes del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, atentamente pido:

PRIMERO. Tener por presentada la acción de inconstitucionalidad que promuevo como Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

SEGUNDO. Admitir a trámite la presente demanda de acción de inconstitucionalidad en sus términos.

TERCERO. Tener por designadas como delegadas y autorizadas a las personas profesionistas indicadas al inicio de este escrito, así como por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones y documentos. Asimismo, se solicita acordar que las personas a que se hace referencia puedan tomar registro fotográfico u obtener copias simples de las actuaciones que se generen en el trámite de la presente acción de inconstitucionalidad.

CUARTO. Admitir los anexos ofrecidos en el capítulo correspondiente.

QUINTO. En el momento procesal oportuno, declarar fundado el concepto de invalidez y la inconstitucionalidad e inconvencionalidad de la norma impugnada.

SEXTO. En su caso, se solicita a ese Alto Tribunal, que al dictar sentencia corrija los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados, así como del concepto de invalidez planteado en la demanda.

PROTESTO LO NECESARIO

**MTRA. MARÍA DEL ROSARIO PIEDRA IBARRA
PRESIDENTA DE LA COMISIÓN NACIONAL
DE LOS DERECHOS HUMANOS.**



CVA