

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
40/2019.
PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL
DE LOS DERECHOS HUMANOS.**

**MINISTRA PONENTE: YASMÍN ESQUIVEL MOSSA.
SECRETARIA: MONICA JAIMES GAONA.
COLABORÓ: CYNTHIA EDITH HERRERA OSORIO.**

**Vo. Bo.
MINISTRA**

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

Cotejó:

RESULTANDO:

PRIMERO. Presentación. Por escrito presentado el cinco de abril de dos mil diecinueve, ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, por conducto de su Presidente, promovió acción de inconstitucionalidad en contra del artículo 20 Bis, fracción I, en la porción normativa que dice: **“por nacimiento”**, de la Ley Número 613 que crea el Instituto Veracruzano de las Mujeres, adicionado mediante Decreto número 235, en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz de Ignacio de Llave, el seis de marzo de dos mil diecinueve.

Señaló como autoridades emisora y promulgadora de la norma impugnada al Congreso y Gobernador, ambos del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

SEGUNDO. Normas constitucionales y convencionales que se aducen violadas.

- Los artículos 1o., 5o., 14, 16, 32 y 35, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

TERCERO. Texto de las normas cuya invalidez se solicita:

“(ADICIONADO, G.O. 6 DE MARZO DE 2019)

Artículo 20 Bis. La Directora del Instituto propondrá a la Junta de Gobierno el nombramiento o remoción de la Coordinadora del Refugio, quien deberá cumplir los siguientes requisitos:

I. Ser ciudadana veracruzana o mexicana por nacimiento, con al menos cinco años de residencia en la Entidad, en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos;”

CUARTO. Concepto de invalidez. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos adujo esencialmente lo siguiente:

“ÚNICO. El artículo 20 Bis, fracción I, de la Ley que crea el Instituto Veracruzano de las Mujeres, exige como requisito para ser nombrada Coordinadora del Refugio Estatal para Mujeres en Situación de Violencia ser ciudadana mexicana por nacimiento, por lo que vulnera el derecho a la igualdad y no discriminación de aquellas personas que hayan obtenido su nacionalidad por naturalización; además, en consecuencia, transgrede los derechos de seguridad jurídica y a dedicarse libremente a la profesión, industria, comercio o trabajo lícitos, así como a ser nombradas para cualquier empleo o comisión del servicio público.

[...]

A. Distinción sustentada en el origen nacional y su examen como categoría sospechosa.

En efecto, el último párrafo del artículo 1o. de la Constitución Federal, de manera expresa prohíbe la discriminación por

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

Al respecto, la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha destacado que tales condiciones conocidas como ‘categorías sospechosas’, recogidas tanto en el orden constitucional interno como en la normativa internacional, están asociadas a la desvalorización cultural, la desventaja social y a la marginación política.

[...]

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

[...]

Ahora bien, teniendo presente el contexto, el Máximo Tribunal ha establecido ciertas directrices del test rígido, cuyo objetivo consiste en verificar si las medidas legislativas que tienen una categoría sospechosa, resultan discriminatorias y por tanto inconstitucionales. A continuación, se procede a realizar el escrutinio estricto de la porción normativa impugnada bajo los siguientes parámetros:

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

En el caso concreto, la norma impugnada no cumple con este requisito [...] en virtud de que no existe una justificación constitucionalmente imperiosa para exigir ser mexicana por nacimiento para ocupar el cargo de Coordinadora del Refugio Estatal para Mujeres en Situación de Violencia del Instituto Veracruzano de las Mujeres.

[...]

Lo anterior, dado que las funciones específicas de la referida Coordinadora del Refugio Estatal para las Mujeres en Situación de Violencia de dicho organismo son de carácter administrativo [...] y no se encuentran relacionadas con ámbitos que inciden en la estructura básica del Estado o con aspectos primordiales relativos a la soberanía y defensa nacional.

[...]

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

Vinculado con el punto precedente, en el que se concluyó que la norma carece de un fundamento constitucionalmente imperioso y necesario, ya que la medida no persigue ningún propósito que resulte de relevancia en términos constitucionales, no encuentra conexión con la consecución de objetivo constitucional alguno.

- 3. La distinción legislativa debe ser la medida menos restrictiva posible para conseguir efectivamente la finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional.**

Atendiendo a los elementos descritos, la porción normativa impugnada no justifica una finalidad imperiosa ni constitucionalmente válida, ya que no resiste un juicio de proporcionalidad o razonabilidad, puesto que las restricciones a la participación de las personas naturalizadas mexicanas en la selección para el cargo público aludido, no obedece a ninguna razón objetiva, excepción o supuesto constitucionalmente válido para justificar el requisito de ser ciudadana mexicana 'por nacimiento', pues de la función encomendada al Instituto Veracruzano de las Mujeres y, por tanto, a la Coordinadora del Refugio Estatal para las Mujeres en Situación de Violencia, no se desprende que atiendan a cuestiones referentes a la seguridad nacional, las fuerzas armadas o a la titularidad de alguna Secretaría de Estado.

Consecuentemente, este principio de no discriminación impera como mandato constitucional para todas las autoridades, mismo que deben proteger y respetar en

cualquier acto que realicen, pues la dignidad humana no se puede subordinar a ningún arbitrio. En consecuencia, [sic] todo orden de gobierno queda obligado a respetar el derecho humano a la igualdad en cualquier circunstancia, especialmente cuando emite normas que pueden hacer referencia a un sector de la población que social e históricamente ha sido discriminado, como son las personas con un origen étnico o nacional distinto.

En esos términos también se ha pronunciado el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, órgano de las Naciones Unidas encargado de la supervisión del cumplimiento de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, en la Recomendación General No. XXX sobre la discriminación contra los no ciudadanos, en la cual afirmó lo siguiente: [se transcribe].

Todo lo anteriormente señalado permite concluir que la disposición normativa combatida propicia discriminación motivada por el origen nacional de las personas, situación que se ubica dentro de las categorías sospechosas, prohibidas por el ordenamiento constitucional y convencional, toda vez que esa distinción va encaminada a restringir el ejercicio de derechos humanos, como lo es el del trabajo y el de desempeñar un empleo o cargo en el servicio público.

B. Transgresión al derecho de libertad de trabajo y acceso a un cargo público.

Todas las personas, en los Estados Unidos Mexicanos gozan de los derechos humanos reconocidos en el bloque de constitucionalidad mexicano.

Sobre este punto conviene tomar en cuenta que el artículo 1o., párrafo primero de la Norma Suprema dispone lo siguiente: [se transcribe].

Por su parte, conviene tener presente lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 5o., de la Constitución Federal, a saber: [se transcribe].

Finalmente, el artículo 35, fracción VI, de la Norma Fundante, precisa lo siguiente: [se transcribe].

De una interpretación armónica y sistemática de los anteriores preceptos constitucionales se desprende que todas las personas, en un plano de igualdad, pueden dedicarse a la actividad lícita que sea de su preferencia, lo que implica –siempre que tengan la calidad de ciudadanos

mexicanos– que tienen derecho a dedicarse al cargo público de su elección cuando sean nombrados para tal efecto, como actividad económica que puedan desempeñar libremente.

Al respecto, conviene tener en cuenta lo señalado en el artículo 30 constitucional, el cual prevé las formas por las cuales se puede adquirir la nacionalidad mexicana, en los términos siguientes: [se transcribe].

Por su parte, el artículo 34 constitucional establece que son ciudadanos mexicanos quienes, teniendo la calidad de mexicanos (sin importar la forma en que la adquirieron) hayan cumplido 18 años y tengan un modo honesto de vivir. Por ende, los mexicanos naturalizados que cumplan dichas características, conforme al texto constitucional, son ciudadanos mexicanos con todos los derechos y obligaciones que ello implica.

Ahora bien, si bien es cierto que el diverso numeral 32, de la Norma Fundamental señala en su párrafo segundo que es posible requerir ser mexicano por nacimiento para el ejercicio de ciertos cargos y funciones, también lo es que dicha posibilidad, no es irrestricta, sino que debe satisfacer una razonabilidad en función de los cargos de que se trate.

El no justificar de forma razonable dicha exigencia, redundaría en una restricción injustificada a los derechos de libertad de trabajo y de acceso a un cargo público.

Por ello, se sostiene que la porción normativa ‘por nacimiento’ contenida en el artículo 20 Bis, fracción I, de la Ley que crea el Instituto Veracruzano de las Mujeres, genera un supuesto de discriminación constitucionalmente prohibido al sustentarse en motivos de origen nacional como condición determinante para acceder a un cargo público, en tanto que ello implica una distinción entre personas que tienen la calidad de mexicanos cuyo efecto radica en obstaculizar el ejercicio de derechos en igualdad de condiciones, que en este caso consiste en la posibilidad de ocupar el cargo público de Coordinadora del Refugio del referido Instituto.

El artículo 26, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece la obligación de adoptar providencias para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura; asimismo, los artículos 6 y 7 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ‘Protocolo De San Salvador’, establecen que toda persona tiene derecho al

trabajo, el cual implica el goce del mismo en condiciones justas, equitativas y satisfactorias.

Bajo ese orden de ideas, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que todo proceso de nombramiento de un cargo en la administración pública, debe tener como función no sólo la selección según los méritos y calidades del aspirante, sino el aseguramiento de la igualdad de oportunidades en el acceso al servicio público. En consecuencia, se debe elegir al personal exclusivamente por el mérito personal y su capacidad profesional, a través de mecanismos objetivos de selección y permanencia que tengan en cuenta la singularidad y especificidad de las funciones que se van a desempeñar.

[...]

Ahora bien, el derecho al trabajo, como derecho humano de naturaleza social, se encuentra reconocido en el artículo 123 de la Constitución Federal y en aras de proteger su ejercicio en un plano de igualdad, el Estado Mexicano tiene la obligación de remover y/o disminuir los obstáculos sociales, políticos, culturales, económicos o de cualquier otro carácter que impidan a ciertas personas o grupos sociales gozar o ejercer de manera real y efectiva sus derechos humanos en las mismas condiciones frente a otro conjunto de personas o grupo social.

El derecho fundamental al trabajo, también involucra de manera específica en el caso concreto, el de acceder a un cargo público, el cual de igual forma debe ser garantizado en un marco de igualdad, eliminando todos aquellos obstáculos sociales, políticos, culturales, económicos o de cualquier otra índole que impiden a ciertas personas acceder al servicio público con base en requisitos injustificados, como ocurre con la disposición impugnada.

[...]

Vinculado al derecho a la no discriminación, si bien toma en cuenta la reserva del Estado, sobre los requisitos para otorgar la nacionalización, el Tribunal Interamericano estableció las siguientes bases para su regulación.

'[...] restringir exagerada e injustificadamente el ámbito de ejercicio de los derechos políticos de los naturalizados. La mayoría de estas hipótesis [...] constituyen verdaderos casos de discriminación en razón del origen o del lugar de nacimiento que crean injustamente dos grupos de distintas jerarquías entre nacionales de un mismo país.'

Como ha quedado expuesto, la porción normativa combatida en el presente medio de control constitucional, al establecer

como uno de los requisitos ser mexicana por nacimiento para ser nombrada Coordinadora del Refugio del citado instituto de Veracruz, genera un espectro discriminatorio en perjuicio de las personas que adquirieron su nacionalidad por naturalización, lo cual impide el ejercicio de otros derechos tales como el de libertad de trabajo y el de ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, por lo que resulta inconstitucionalidad.

C. Transgresión al derecho humano de seguridad jurídica.

Esta Comisión Nacional observa que el artículo 20 Bis, en su fracción I, además de establecer el requisito de ser mexicana por nacimiento para acceder al multicitado cargo, prevé que también podrán aspirar al mismo las ciudadanas veracruzanas.

De un análisis armónico y sistemático de la norma, se desprende que, de conformidad con la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, son ciudadanos los mexicanos por nacimiento o por naturalización, que tengan 18 años de edad, un modo honesto de vivir y que sean veracruzanos o vecinos en términos de la propia Constitución.

[...]

Ahora bien, precisado lo anterior y de una interpretación armónica y sistemática, de la fracción I, del artículo 20 Bis de la Ley que crea el Instituto Veracruzano de las Mujeres, se advierte que la porción normativa ‘ser ciudadana veracruzana’ –la cual no es objeto de impugnación por parte de este Organismo Nacional– admite la posibilidad de incluir a las personas que han adquirido la nacionalidad por naturalización que se encuentre residiendo en la entidad, y por tanto pueden ser nombradas como Coordinadora del Refugio Estatal para las mujeres en Situación de Violencia del Instituto Veracruzano de Mujeres.

Se estima que lo anterior resulta así, ya que, en primer lugar, la norma exige como primer requisito para acceder al empleo en cuestión, que la persona sea: ciudadana veracruzana o bien, mexicana por nacimiento. La disyuntiva ‘o’ hace que el requisito quede satisfecho si se cumple una de ellas y no ambas de forma necesaria.

Una vez precisado lo anterior, y tal como se apuntó en líneas anteriores, la Constitución del Estado delimita y señala las condiciones que se requieren para que una persona sea considerada ciudadana veracruzana.

De esa manera, partiendo del análisis del artículo 14 de la Constitución de dicho Estado, una persona que efectivamente tiene la nacionalidad mexicana –con independencia de si la adquirió por nacimiento o por naturalización– cumple con la exigencia de tener 18 años cumplidos, tiene un modo honesto de vivir y, además es veracruzana o vecina, será considerada ciudadana y, por tanto, le son reconocidos los derechos derivados de esa calidad.

De tal suerte que el concepto de vecino resulta de relevancia para el caso particular que nos ocupa. Ello es así porque una persona naturalizada mexicana que cumple con el resto de requisitos que la Constitución de la entidad específica para ser considerada ciudadana –incluyendo la vecindad– entraría en el supuesto señalado en la primera parte de la fracción I, del artículo 20 Bis que se refiere a las ‘ciudadanas mexicanas’, por lo que se podría considerar que sí estaría en posibilidad de ocupar el cargo referido.

Tomando en consideración lo hasta aquí expuesto, la norma referida resulta contradictoria, ya que, por una parte, conforme a la interpretación expuesta, podría entenderse que la norma posibilita que una persona naturalizada mexicana pueda desempeñar el cargo en comento, al tener la calidad de ciudadana, pero por otro, excluye expresamente a las personas que adquirieron su nacionalidad bajo esa modalidad de desempeñarse como Coordinadora del Refugio.

Por lo anterior, resulta que, además de estimar que la porción normativa ‘por nacimiento’ contenida en la fracción I, del artículo 20 Bis, es discriminatoria por diferenciar a los mexicanos por su origen nacional y de impedir el ejercicio de otros derechos fundamentales, como el de libertad de trabajo y el de ocupar un cargo o comisión del servicio público, resulta transgresora del derecho de seguridad jurídica, pues, como ya se mencionó, los términos en los que se encuentra se contradicen entre sí, pues por una parte es inclusiva y por la otra, es excluyente en perjuicio de las personas naturalizadas mexicanas, al impedirles el acceso al cargo de Coordinadora del Refugio del aludido instituto.

Esa circunstancia no permite a las personas naturalizadas que deseen ocupar dicho empleo, discernir sobre si la norma permitiría su acceso al cargo conforme a la interpretación de las disposiciones constitucionales y legales de la entidad, o si en todo caso, la prohibición es expresa sobre que sólo las mexicanas por nacimiento están habilitadas para desempeñarlo, lo que les negaría esa posibilidad. Consecuentemente, se transgrede el derecho de seguridad jurídica de las mexicanas naturalizadas ya que no tienen certeza sobre el sentido de la norma.

Adicionalmente, resulta de suma relevancia tener presente que la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido en su jurisprudencia que cuando se trata de normas que en sí mismas resultan discriminatorias, no es posible realizar una interpretación conforme, como se desprende de la siguiente tesis de jurisprudencia:

‘NORMAS DISCRIMINATORIAS. NO ADMITEN INTERPRETACIÓN CONFORME Y EXISTE OBLIGACIÓN DE REPARAR.’ [Se transcribe].

[...]

En conclusión, a este segundo apartado, la disposición impugnada tiene un impacto en el goce del derecho a la libertad del trabajo, en tanto inhibe la posibilidad de que mexicanas naturalizadas -quienes pueden tener al mismo tiempo la calidad de ciudadanas mexicanas como las connacionales que adquirieron su nacionalidad por nacimiento- se dediquen a una actividad laboral a través del ejercicio de un cargo público, como lo es el puesto de Coordinadora del Refugio Estatal para Mujeres en Situación de Violencia del Instituto Veracruzano de las Mujeres, y finalmente, derivado de la interpretación de la fracción I, del artículo 20 Bis de la Ley respectiva, la transgresión del derecho a la seguridad jurídica por las razones que han sido expuestas.

D. Reserva exclusiva de cargos públicos.

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

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

Ello atendiendo a que, como se advierte del procedimiento de la reforma al artículo 32 constitucional, la razón o los fines que tuvo en cuenta el poder reformador para exigirlo como un requisito de nacionalidad, deriva de que el ejercicio de tales cargos se relaciona con los intereses o el destino político de

la Nación, las áreas estratégicas o prioritarias del Estado, o bien, con la seguridad y defensa nacional, aspectos estrechamente vinculados con aspectos federales.

[...]

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

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

De la resolución de la acción de inconstitucionalidad indicada en el párrafo que antecede, derivó la tesis aislada P. I/2013 (9a.) de la Décima Época, en materia constitucional, aprobada por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo 1, marzo de 2013, página 373, de rubro y texto siguientes:

'FACULTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN ESTABLECIDA EN EL ARTÍCULO 32 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, NO ES IRRESTRICTA, SINO QUE DEBE

SATISFACER UNA RAZONABILIDAD EN FUNCIÓN DE LOS CARGOS QUE REGULE.’ [Se transcribe].

[...]

Asimismo, conviene traer a cuenta que se ha pronunciado el Pleno de ese Máximo Tribunal Constitucional en la tesis P. II/2013 (9a.), publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, en marzo de 2013, materia Constitucional, Décima Época, página 376, del rubro y texto siguiente:

‘NACIONALIDAD MEXICANA POR NACIMIENTO COMO REQUISITO PARA OCUPAR DETERMINADOS CARGOS PÚBLICOS BASTA QUE EL CONGRESO DE LA UNIÓN ESTABLEZCA EN LA LEY TAL EXIGENCIA, PARA QUE CONJUNTAMENTE OPERE EL REQUISITO DE NO ADQUIRIR OTRA NACIONALIDAD. [Se transcribe].

Por tanto, atendiendo a las atribuciones de la Coordinadora del Refugio Estatal para Mujeres en Situación de Violencia del Instituto Veracruzano de las Mujeres, de acuerdo con lo establecido por la propia ley impugnada, consistirán esencialmente en realizar una multiplicidad de actividades de carácter administrativo y organizacional al interior de dicha institución, incluyendo facultades de representación legal del organismo, como se señaló en apartados previos, las cuales no están encaminadas a asegurar la soberanía y seguridad nacional o exigen imperativamente una conexión de identidad nacional entre la persona y la Nación mexicana, sino que únicamente realizarán un cargo esencialmente de naturaleza administrativa.

Es decir, no se trata de un cargo o de funciones ligadas a conceptos de lealtad, identidad o soberanía nacionales [sic], respecto de los que deba evitarse todo recelo acerca de compromisos con Estados extranjeros, que, en el caso concreto, no se satisfacen.

En este tenor, los requisitos para ocupar el cargo de Coordinadora del Refugio deben ceñirse a méritos y capacidades y no al origen nacional de las personas, consecuentemente resulta claro que la norma que se impugna en la porción normativa ‘por nacimiento’ referente al origen nacional de las personas no es un elemento que incida en aquellos.

[...]

Por todo lo anterior, se estima que el artículo 20 Bis, fracción I, en la porción normativa ‘por nacimiento’, de la Ley que crea el Instituto Veracruzano de las Mujeres, resulta incompatible con el bloque de constitucionalidad establecido en los

Estados Unidos Mexicanos, toda vez que permite una restricción para las mexicanas por naturalización de la capacidad de acceder al cargo público de Coordinadora del Refugio del Instituto multicitado en igualdad de circunstancias a las connacionales que adquirieron la nacionalidad por nacimiento –atendiendo a exigencias objetivas– y, por tanto, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos solicita sea declarada inconstitucional por ser contraria a los derechos fundamentales.

[...]”.

QUINTO. Admisión. Mediante proveído de Presidencia de nueve de abril del dos mil diecinueve se ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad presentada y turnarlo a la Ministra Yasmín Esquivel Mossa para su trámite y la elaboración del proyecto correspondiente (foja 43 del expediente).

Por acuerdo de diez de abril de dos mil diecinueve se admitió a trámite el asunto, se ordenó requerir a las autoridades demandadas, para que rindieran sus informes de ley, y se acordó dar vista a la Fiscalía General de la República (fojas 44-46 del expediente).

SEXTO. Informe rendido por el Poder Legislativo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Amadeo Condado Espinoza, en su carácter de Delegado del Presidente de la Mesa Directiva de la Sexagésima Quinta Legislatura del Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, compareció en representación del Poder Legislativo local a rendir el informe correspondiente (fojas 96-144 del expediente).

SÉPTIMO. Informe rendido por el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Mediante proveído de veintidós de agosto de dos mil diecinueve, la

Ministra instructora tuvo por no rendido el informe del Poder Ejecutivo local, así como presentado de manera extemporánea el requerimiento de la copia certificada del ejemplar del Periódico Oficial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave correspondiente al seis de marzo de dos mil diecinueve, que contiene la norma general impugnada (foja 168 y reverso del expediente).

OCTAVO. Cierre de instrucción. Mediante proveído de diez de septiembre de dos mil diecinueve se decretó el cierre de la instrucción (foja 181 del expediente).

CONSIDERANDO

PRIMERO. Competencia. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1o. de su Ley Reglamentaria; y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como en el Punto Segundo, fracción II, del Acuerdo 5/2013 del Tribunal Pleno, de trece de mayo de dos mil trece; toda vez que en ella la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, plantea la posible contravención a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por parte de una norma de carácter general de una entidad federativa.

SEGUNDO. Oportunidad. La acción de inconstitucionalidad se presentó de forma oportuna, es decir,

dentro del plazo de treinta días naturales que establece el artículo 60 de la ley reglamentaria¹.

Así es, el cómputo inició el jueves siete de marzo de dos mil diecinueve y venció el viernes cinco de abril siguiente, ya que la norma reclamada fue publicada en la Gaceta Oficial el seis de marzo de dos mil diecinueve.

Si la demanda se presentó ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el cinco de abril de dos mil diecinueve, se debe concluir que la acción es oportuna; tal y como se muestra en el siguiente calendario:

Marzo 2019							Abril 2019						
D	L	M	M	J	V	S	D	L	M	M	J	V	S
					1	2		1	2	3	4	5	6
3	4	5	6	7	8	9	7	8	9	10	11	12	13
10	11	12	13	14	15	16	14	15	16	17	18	19	20
17	18	19	20	21	22	23	21	22	23	24	25	26	27
24	25	26	27	28	29	30	28	29	30				
31													

TERCERO. Legitimación. La acción de inconstitucionalidad fue presentada por parte legítima.

Legitimación en la causa. El artículo 105, fracción II, inciso g)², de la Constitución Federal dispone que esta

¹ “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 impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles.”

² “Art. 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.

[...]

g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las 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

Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá de las acciones de inconstitucionalidad ejercitadas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de leyes de carácter federal y local, así como tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.

La acción de inconstitucionalidad es promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra del artículo 20 Bis, fracción I, en la porción normativa que dice: **“por nacimiento”**, de la Ley Número 613 que crea el Instituto Veracruzano de las Mujeres, adicionado mediante Decreto número 235, en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz de Ignacio de Llave, el seis de marzo de dos mil diecinueve, por lo que en términos del artículo señalado en el párrafo que precede, se encuentra facultada para tal efecto.

Legitimación en el proceso. Los artículos 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y 18 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos disponen lo siguiente:

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

I.- Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional;

[...]

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

[...]”

Del Reglamento Interno:

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; [...].”

“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.”

Obra en autos copia certificada oficio número DGPL-1P3A.-4858 de trece de noviembre de dos mil catorce, por el que en sesión de esa misma fecha se le designó como Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos a Luis Raúl González Pérez, por un periodo de cinco años, para el periodo 2014-2019 (foja 37 del expediente).

En consecuencia, toda vez que la acción de inconstitucionalidad fue promovida por Luis Raúl González Pérez, en su carácter, en ese momento, de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se debe colegir que dicho funcionario tiene legitimación en el proceso.

CUARTO. Causa de improcedencia. Al no existir causas de improcedencia propuestas por las partes y este Tribunal Pleno no advierte alguna de oficio, lo conducente es realizar el estudio de fondo.

QUINTO. Estudio de fondo. El artículo 20 Bis, fracción I, de la Ley Número 613 que crea el Instituto Veracruzano de las Mujeres, dispone lo siguiente:

“(ADICIONADO, G.O. 6 DE MARZO DE 2019)

Artículo 20 Bis. La Directora del Instituto propondrá a la Junta de Gobierno el nombramiento o remoción de la Coordinadora del Refugio, quien deberá cumplir los siguientes requisitos:

I. Ser ciudadana veracruzana o mexicana por nacimiento, con al menos cinco años de

residencia en la Entidad, en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos;”

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugna la porción normativa que dice: **“por nacimiento”**, del artículo transcrito, al estimar que viola los derechos humanos de igualdad, de no discriminación, de seguridad jurídica, al trabajo y acceso a un cargo público, reconocidos en los artículos 1o., 5o., 14, 16, 32 y 35, fracción VI, de la Constitución Federal, ya que establece como requisito, para ocupar el cargo de Coordinadora del Refugio Estatal para Mujeres en Situación de Violencia en el Estado de Veracruz, ser mexicana por nacimiento.

Suplido en su deficiencia es **fundado** el concepto de invalidez, ya que los Estados no tienen competencia para establecer el requisito de ser mexicano por nacimiento para acceder a un cargo público.

En efecto, el siete de enero de dos mil veinte, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, resolvió la acción de inconstitucionalidad 87/2018, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas³, en la que se determinó declarar la invalidez del artículo 23 Bis B, fracción I,

³ En relación con el punto resolutivo segundo se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena por no superar un test de escrutinio estricto, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa por no superar un test de razonabilidad, Franco González Salas con reservas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat por una interpretación armónica de los derechos humanos y no superar un test de escrutinio estricto, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea por tratarse de una distinción indisponible para las leyes federales o locales, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 23 Bis B, fracción I, en su porción normativa “por nacimiento”, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Sinaloa, adicionado mediante Decreto Número 827, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecisiete de septiembre de dos mil dieciocho, por razón de la incompetencia de la legislatura local para regular el requisito de ser mexicano por nacimiento para ejercer diversos cargos públicos. La señora Ministra Piña Hernández anunció votos aclaratorio y concurrente.

en su porción normativa **“por nacimiento”**, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Sinaloa.

Las consideraciones en que se sustentó el fallo, son las siguientes:

“QUINTO.- Estudio de Fondo. La Comisión Nacional de Derechos Humanos solicita se declare la invalidez del artículo 23 Bis B, fracción I, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Sinaloa, publicada en el Periódico Oficial de esa entidad el diecisiete de septiembre de dos mil dieciocho, por dos argumentos torales:

a) La norma impugnada vulnera los derechos consagrados en los numerales 1°, 5°, 30, 32 y 35, fracción V, así como los artículos 1°, 24 y 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 2.1, 25, inciso C) y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 2.2 y 6 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el artículo 2 del Convenio 111 de la Organización Internacional del Trabajo Relativo a la Discriminación en Materia de Empleo y Ocupación, y;

b) El numeral 32 de la Constitución Federal establece que la facultad para determinar los cargos y funciones en los que se puede requerir ser mexicano por nacimiento, le corresponde exclusivamente al legislador federal, sin que cuenten con tal facultad las legislaturas locales, dado que el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 48/2009, se pronunció respecto a quién le corresponde dicha facultad, determinando, además, que su ejercicio no es irrestricto, sino que debe satisfacer una razonabilidad en función de los cargos de que se traten.

Ahora bien, por ser una cuestión de estudio preferente, en la presente acción de inconstitucionalidad se habrá de definir, en primer término, si la norma impugnada fue emitida por autoridad competente o no.

El precepto normativo que se combate es del tenor literal siguiente:

‘Artículo 23 Bis B.- Para ser Consejero Jurídico se requerirá:

...

I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento;...’ .

Con base en el contenido del precepto transcrito, se tiene que, para ser Consejero Jurídico, esto es, Titular de la Consejería Jurídica, considerada ésta como el órgano encargado de representar legalmente al Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa⁴, se requiere ser ciudadano mexicano por nacimiento, situación que la promovente de la acción de inconstitucionalidad estima inconstitucional, en virtud de que el legislador local, en términos de lo previsto en el numeral 32 de la Constitución Federal, no cuenta con facultades para prever como requisito para ocupar dicho cargo el ser mexicano por nacimiento.

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

En efecto, la habilitación constitucional a cargo de la Federación o de los Estados para regular una determinada materia es un presupuesto procesal de la mayor relevancia para cualquier análisis de fondo, pues de concluirse -como sucede en el caso- que el Congreso del Estado de Sinaloa no se encuentra habilitado para establecer dicha exigencia, se actualizará inmediatamente la invalidez de la disposición impugnada, sin necesidad de analizar si la norma tiene un fin válido, pues resultará inconstitucional al haberse emitido por una autoridad incompetente.

A fin de evidenciar lo anterior, se estima pertinente establecer el marco constitucional que rige el tema de nacionalidad en nuestro sistema jurídico mexicano y para ello, es dable transcribir los siguientes artículos de la Constitución Federal.

**‘TÍTULO I
(...)**

⁴ **ARTICULO 23 Bis.-** La Consejería Jurídica será el órgano encargado de representar legalmente al Poder Ejecutivo del Estado.

CAPÍTULO II
DE LOS MEXICANOS

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

A). Son mexicanos por nacimiento:

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

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

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

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

B). Son mexicanos por naturalización:

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

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

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

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

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

desempeñar cualquier cargo o comisión en ellos, se requiere ser mexicano por nacimiento.

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

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

'Artículo 37.

A) Ningún mexicano por nacimiento podrá ser privado de su nacionalidad.

B) La nacionalidad mexicana por naturalización se perderá en los siguientes casos:

I. Por adquisición voluntaria de una nacionalidad extranjera, por hacerse pasar en cualquier instrumento público como extranjero, por usar un pasaporte extranjero, o por aceptar o usar títulos nobiliarios que impliquen sumisión a un Estado extranjero, y

II. Por residir durante cinco años continuos en el extranjero.

(...).'

De los preceptos constitucionales transcritos se desprende lo siguiente:

- La nacionalidad mexicana podrá adquirirse por nacimiento o por naturalización (nacionalidad mexicana originaria y derivada, respectivamente).**
- La nacionalidad mexicana por nacimiento está prevista en el apartado A del artículo 30 constitucional, a través de los sistemas de ius soli y de ius sanguinis, esto es, en razón del lugar del nacimiento y en razón de la nacionalidad de los padres o de alguno de ellos, respectivamente.**
- La nacionalidad por naturalización, denominada también derivada o adquirida es, conforme al apartado B del citado artículo 30 constitucional, aquella que se adquiere por voluntad de una persona, mediante un**

acto soberano atribuido al Estado que es quien tiene la potestad de otorgarla, una vez que se surten los requisitos que el propio Estado establece para tal efecto.

- **De acuerdo con el artículo 30 constitucional, apartado B, son mexicanos por naturalización los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relaciones Exteriores la carta de naturalización y la mujer o el varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o mujer mexicanos, que tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional y reúnan los requisitos establecidos en la ley relativa.**
- **Se dispone lo relativo a la doble nacionalidad, así como lo relativo a los cargos y funciones para los que se requiera ser mexicano por nacimiento y no adquirir otra nacionalidad.**
- **Finalmente, se establece que ningún mexicano por nacimiento podrá ser privado de su nacionalidad y los motivos de pérdida de la nacionalidad mexicana por naturalización.**

Es necesario precisar que el texto vigente de los artículos 30, 32 y 37 constitucionales, tiene su origen en la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinte de marzo de mil novecientos noventa y siete, de cuyo procedimiento destaca lo siguiente:

- **La reforma tuvo por objeto la no pérdida de la nacionalidad mexicana por nacimiento, independientemente de que se adopte alguna otra nacionalidad o ciudadanía, para que quienes opten por alguna nacionalidad distinta a la mexicana puedan ejercer plenamente sus derechos en su lugar de residencia, en igualdad de circunstancias.**
- **La reforma se vio motivada por el importante número de mexicanos residentes en el extranjero y que se ven desfavorecidos frente a los nacionales de otros países cuyas legislaciones consagran la no pérdida de su nacionalidad.**
- **Con la reforma, México ajustó su legislación a una práctica internacional facilitando a los nacionales la defensa de sus intereses.**
- **Se consideró que la reforma constituía un importante estímulo para los mexicanos que han vivido en el**

exterior, pues se eliminarían los obstáculos jurídicos para que después de haber emigrado puedan repatriarse a nuestro país.

- *En concordancia con el establecimiento de la no pérdida de la nacionalidad mexicana por nacimiento, se propuso eliminar las causales de pérdida de nacionalidad mexicana por nacimiento señaladas en el apartado A del artículo 37 constitucional, salvo en circunstancias excepcionales, exclusivamente aplicables a personas naturalizadas mexicanas.*
- *Por otra parte, se fortalecieron criterios específicos para asegurar que los mexicanos por naturalización acrediten plenamente un vínculo efectivo con el país, así como la voluntad real de ser mexicanos.*
- *Se agregó un nuevo párrafo al artículo 32, para que aquellos mexicanos por nacimiento que posean otra nacionalidad, al ejercer sus derechos y cumplir sus obligaciones, siempre sean considerados como mexicanos, para lo cual, al ejercitar tales derechos y cumplir sus obligaciones, deberán sujetarse a las condiciones establecidas en las leyes nacionales.*
- *En el marco de esta reforma, se consideró indispensable tener presente que el ejercicio de los cargos y funciones correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias del Estado Mexicano que por naturaleza sustentan el fortalecimiento de la identidad y soberanía nacionales, exige que sus titulares estén libres de cualquier posibilidad de vínculo jurídico o sumisión hacia otros países.*
- *Por lo anterior, se propuso agregar otro nuevo párrafo al artículo 32 en el que los cargos establecidos en la Constitución, tanto los de elección popular, así como los de Secretarios de Estado, Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, entre otros, que de alguna manera puedan poner en riesgo la soberanía y lealtad nacionales, se reservan de manera exclusiva a mexicanos por nacimiento que no adquieran otra nacionalidad.*

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

- *Las reformas constitucionales tienen como principal objetivo establecer la no pérdida de la nacionalidad mexicana por nacimiento, independientemente de que*

se adopte otra nacionalidad, ciudadanía o residencia, salvo en circunstancias excepcionales aplicables exclusivamente a personas naturalizadas mexicanas, siempre con la intervención del Poder Judicial, por lo que desaparecen las causales de pérdida de la nacionalidad mexicana por nacimiento señaladas en el inciso A del artículo 37 constitucional.

- **En el artículo 30 se establece la transmisión de la nacionalidad a los nacidos en el extranjero, hijos de mexicanos nacidos en territorio nacional, y a los que nazcan en el extranjero hijos de mexicanos por naturalización, lo que permitirá asegurar en estas personas el mismo aprecio que sus progenitores tienen por México.**
- **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.**
- **Se agrega un nuevo párrafo al artículo 37 para que aquellos mexicanos por nacimiento que adquieran otra nacionalidad, al ejercer sus derechos derivados de la legislación mexicana, sean considerados como mexicanos, por lo que, para el ejercicio de esos derechos, deberán sujetarse a las condiciones que establezcan las leyes nacionales. Esta disposición tiene por objeto dejar en claro que aquellos mexicanos que se hayan naturalizado ciudadanos de otro país, no podrán invocar la protección diplomática de gobierno extranjero, salvaguardando así otras disposiciones constitucionales, tales como la relativa a la doctrina Calvo.**
- **La reforma del artículo 32 resulta fundamental, para evitar conflictos de intereses o dudas en la identidad de los mexicanos con doble nacionalidad, respecto del acceso a cargos que impliquen funciones públicas en este país. De ahí, la conveniencia de que el precepto ordene que ‘la ley regulará el ejercicio de los derechos que la legislación mexicana otorga a los mexicanos que posean otra nacionalidad y establecerá normas para evitar conflictos por doble nacionalidad’, así como que ‘el ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, por disposición de la presente Constitución, se requiera ser mexicano por nacimiento, se reserva a quienes tengan esa calidad y no**

adquieran otra nacionalidad’, texto al que se agrega que la misma reserva ‘será aplicable a los casos que así lo señalen otras leyes del Congreso de la Unión’.

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

Del análisis de la exposición de motivos, se desprende que la consideración esencial del constituyente de que la nacionalidad mexicana no se agota por una demarcación geográfica, sino que se relaciona con el sentimiento de pertenencia, lealtad a las instituciones, a los símbolos, a la cultura y a las tradiciones, y que se trata de una expresión espiritual que va más allá de los límites impuestos por las fronteras y las normas, fue con la finalidad de establecer la no pérdida de la nacionalidad mexicana de aquellos mexicanos por nacimiento que han emigrado y que se han visto en la necesidad de adquirir la nacionalidad o ciudadanía de otro País.

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

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

una condición que trasciende la esfera privada, puede originar conflictos económicos, políticos, jurisdiccionales y de lealtades.

Así fue, precisamente en el marco de esta reforma -que amplió los supuestos para la naturalización- que el Constituyente determinó que el ejercicio de ciertos cargos y funciones correspondientes a áreas estratégicas o prioritarias en el sector público, que se relacionan con el fortalecimiento de la identidad y soberanía nacionales, tenían que ser desempeñados por mexicanos por nacimiento, pues 'sus titulares tienen que estar libres de cualquier vínculo jurídico o sumisión a otros países'.

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

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

A partir de entonces y bajo tales principios, el Constituyente ha venido definiendo expresamente en la Ley Fundamental, aquellos supuestos específicos en los que los depositarios de ciertos cargos públicos tienen que ser mexicanos por nacimiento, tal es el caso de los Comisionados del organismo garante del cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales federal (artículo 6º, apartado A), Comisionados del Instituto Federal de

Telecomunicaciones y de la Comisión Federal de Competencia Económica (artículo 28) los depositarios de los Poderes de la Unión (artículos 55, fracción I, 58, 82, fracción I, 95, fracción I, 99 y 100), el titular de la Auditoría Superior de la Federación (artículo 79), los secretarios de despacho (artículo 91), los magistrados electorales de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (artículo 99), consejeros del Consejo de la Judicatura Federal (artículo 100), el Fiscal General de la República (artículo 102, apartado A, segundo párrafo), los gobernadores de los Estados y los magistrados integrantes de los Poderes Judiciales estatales (artículo 116), y los magistrados integrantes del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México (artículo 122, apartado A, fracción IV).

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

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

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

entidades federativas, quienes no pueden realizar por sí mismas actos encaminados a ese objetivo.

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

Lo anterior obliga traer a contexto el contenido del artículo 1o. de la Constitución Federal, que consagra los derechos de igualdad y de no discriminación, a partir de sus reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación de catorce de agosto de dos mil uno y diez de junio de dos mil once; el cual, textualmente establece:

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

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

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

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

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

Respecto de tal numeral, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación⁵ determinó que del artículo 1o. constitucional se desprende que todo individuo gozará ampliamente de los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte y que éstos no podrán restringirse, ni suspenderse, salvo en los casos y con las condiciones que en ella se establecen; señalando que el artículo 1o. constitucional establece un mandato hacia las autoridades para que se abstengan de emitir, en sus actos de autoridad, diferencias entre los gobernados, por cualquiera de las razones que se encuentran enunciadas en dicho artículo, lo que constituye el principio de igualdad y no discriminación que debe imperar entre los gobernados⁶.

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

⁵ En diversos precedentes y criterios jurisprudenciales, tanto de la Primera como de la Segunda Sala.

⁶ Tales consideraciones derivan de la acción de inconstitucionalidad 48/2009, resuelta por este Tribunal Pleno en sesión de catorce de abril de dos mil once.

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

‘PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. ALGUNOS ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL PARÁMETRO GENERAL.’ [Se transcribe].

Por su parte, la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación⁷, ha sostenido que en ese derecho 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 de tales derechos y, por tanto, el Juez constitucional deberá someter la labor del legislador a un escrutinio especialmente cuidadoso desde el punto de vista del respeto al derecho de igualdad. Dicha jurisprudencia determina textualmente:

‘IGUALDAD. CASOS EN LOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE HACER UN ESCRUTINIO ESCRITO DE LAS CLASIFICACIONES LEGISLATIVAS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).’ [Se transcribe].

Puntualizado todo lo anterior, se tiene –como ya se ha visto– que siendo la Norma Fundamental la que expresamente contiene reserva explícita de ciertos cargos y funciones para mexicanos por nacimiento, señalando en diversos preceptos aquellos que por corresponder a la titularidad de los Poderes de la Unión, o bien, a ámbitos que inciden en la estructura básica estatal o en aspectos

⁷ Cuyo criterio comparte este Pleno.

relativos a la soberanía nacional o a la defensa de ésta, se limitan, en principio, a quienes tengan esas calidades.

Luego, de la interpretación del numeral 32 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a la luz del mandato previsto en el artículo 10. constitucional, se arriba a la conclusión de que la facultad de determinar los cargos públicos en los que su titular deba cumplir con el requisito de ser mexicano por nacimiento, no corresponde a las entidades federativas, por lo que éstas no pueden, en ningún caso, establecer ese requisito para acceder a otros cargos distintos a los que emanan por mandando de la Constitución Federal.⁸

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

- **Ningún mexicano por nacimiento puede perder su nacionalidad; a diferencia de los mexicanos por naturalización, quienes pueden ser privados de dicho status, cuando se encuentren en alguno de los casos previstos por el apartado B del artículo 37 constitucional federal, y**
- **La limitante a los mexicanos por naturalización o con doble nacionalidad, respecto de la ocupación de los cargos públicos expresamente reservados por la Constitución para mexicanos por nacimiento y que no hayan adquirido otra nacionalidad, atendiendo a la finalidad constitucional perseguida (defensa de la soberanía e identidad nacional).**

En ese sentido, si el objeto del establecimiento de la reserva en estudio consistente en ser mexicano por

⁸ Sin que ello implique, en este momento, un pronunciamiento respecto de la eventual facultad del Congreso de la Unión para regular esta materia, dado que el tema tratado en la presente acción de inconstitucionalidad versa sobre la invalidez de una norma perteneciente a una legislación local.

nacimiento para ocupar determinados cargos públicos, se restringe a los cargos que tienen sustento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es que no compete establecer otros a las entidades federativas.

Consecuentemente, aplicados tales razonamientos a la disposición aquí impugnada, resulta que ésta es inconstitucional, pues el Congreso del Estado de Sinaloa en el artículo 23 Bis B, fracción I, de la Ley Orgánica de la Administración Pública de dicha entidad, está incorporando el requisito de la nacionalidad mexicana por nacimiento para ser Titular de la Consejería Jurídica, órgano encargado de representar legalmente al Poder Ejecutivo del Estado, y como dicho funcionario no está previsto en el catálogo de puestos públicos para los que la Constitución requiere la nacionalidad mexicana por nacimiento, la disposición que establece dicha exigencia para ejercerlo debe declararse inconstitucional, sin que sea necesario, por tanto, verificar si la norma impugnada tiene un fin válido, pues resulta inconstitucional al haberse emitido por una autoridad incompetente.

En estas condiciones, al ser fundado el concepto de impugnación en estudio, lo procedente es declarar la invalidez de la porción normativa ‘por nacimiento’ de la fracción I del artículo 23 Bis B de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Sinaloa.”

De acuerdo con lo transcrito, en términos de lo dispuesto por el segundo párrafo del artículo 32 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sólo el Congreso de la Unión está facultado para establecer que existen cargos públicos para cuyo ejercicio es necesaria la nacionalidad mexicana por nacimiento.

Lo anterior, en virtud de que el propio texto constitucional reserva todo lo relativo a la dimensión externa de la soberanía de la Federación y sus funcionarios, por lo que la facultad de determinar los cargos para los que se requiere ser mexicano por nacimiento, en ningún caso, le corresponde a las entidades federativas.

Por ello, este Tribunal Pleno considera que la porción normativa **“por nacimiento”**, del artículo 20 Bis, fracción I, de la Ley Número 613, que crea el Instituto Veracruzano de las Mujeres, es inconstitucional pues el Congreso local no tiene competencia para establecer como requisito para ser Coordinadora del Refugio Estatal para Mujeres en Situación de Violencia, contar con la nacionalidad mexicana por nacimiento.

En consecuencia, procede declarar la invalidez de la porción normativa que dice: **“por nacimiento”**, del artículo 20 Bis, fracción I, de la Ley Número 613, que crea el Instituto Veracruzano de las Mujeres.

Así pues, en lo sucesivo la fracción I, del numeral impugnado debe leerse de la siguiente manera:

Ley Número 613, que crea el Instituto Veracruzano de las Mujeres

‘Artículo 20 Bis. La Directora del Instituto propondrá a la Junta de Gobierno el nombramiento o remoción de la Coordinadora del Refugio, quien deberá cumplir los siguientes requisitos:

- I. Ser ciudadana veracruzana o mexicana, con al menos cinco años de residencia en la Entidad, en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos;’*

Finalmente, no pasa desapercibido que la promovente haga valer diversos argumentos relacionados con la inconstitucionalidad de la norma impugnada por violación del derecho humano al trabajo y seguridad jurídica, sin embargo, este Tribunal Pleno considera innecesario su análisis, pues ello en nada variaría la conclusión alcanzada, resultando

aplicable a este respecto la tesis P./J. 37/2004 de rubro y texto siguiente:

***“Época: Novena
Registro: 181398
Instancia: Pleno
Tipo de Tesis: Jurisprudencia
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Tomo XIX, Junio de 2004
Materia(s): Constitucional
Tesis: P./J. 37/2004
Página: 863***

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ. Si se declara la invalidez del acto impugnado en una acción de inconstitucionalidad, por haber sido fundado uno de los conceptos de invalidez propuestos, se cumple el propósito de este medio de control constitucional y resulta innecesario ocuparse de los restantes argumentos relativos al mismo acto.”

SEXTO. Efectos. La declaración de invalidez decretada surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de la presente ejecutoria al Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, de conformidad con los artículos 41, fracción IV y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 Constitucional.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

SEGUNDO. Se declara la invalidez del artículo 20 Bis, fracción I, en su porción normativa **“por nacimiento”**, de la Ley Número 613 que crea el Instituto Veracruzano de las Mujeres, adicionado mediante Decreto Número 235, publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el seis de

marzo de dos mil diecinueve, de conformidad con lo establecido en el considerando quinto de esta decisión, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia al Congreso del Estado de Veracruz, en atención a lo dispuesto en el considerando sexto de esta determinación.

TERCERO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en la Gaceta Oficial del Órgano de Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio y, en su oportunidad, archívese el expediente

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

En relación con el punto resolutiveo primero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a la causa de improcedencia.

En relación con el punto resolutiveo segundo:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de las consideraciones, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa en contra de las consideraciones, Franco González

Salas con reserva de criterio, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar, en suplencia de la deficiencia de la queja, la invalidez del artículo 20 Bis, fracción I, en su porción normativa “por nacimiento”, de la Ley Número 613 que crea el Instituto Veracruzano de las Mujeres, adicionado mediante Decreto Número 235, publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el seis de marzo de dos mil diecinueve. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Piña Hernández, Ríos Farjat y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes. El señor Ministro Laynez Potisek reservó su derecho de formular voto concurrente.

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

En relación con el punto resolutive tercero:

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

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 40/2019

El señor Ministro Luis María Aguilar Morales no asistió a la sesión de veintisiete de enero de dos mil veinte previo aviso a la Presidencia.

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

Firman el señor Ministro Presidente y la Ministra Ponente con el Secretario General de Acuerdos quien da fe.

PRESIDENTE

MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA

PONENTE

MINISTRA YASMÍN ESQUIVEL MOSSA

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

LICENCIADO RAFAEL COELLO CETINA