ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 39/2021
PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

PONENTE: MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT

SECRETARIO: JUAN JAIME GONZÁLEZ VARAS

Colaboradores: Laura Sabljak y Juan Manuel Angulo Leyva

Ciudad de México. Sentencia del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de **veintinueve de noviembre de dos mil veintiuno**.

V I S T O S los autos para resolver la acción de inconstitucionalidad 39/2021, promovida por la **Comisión Nacional de los Derechos Humanos** en contra del artículo 166 Bis, fracción I, en la porción normativa "*por nacimiento*", de la Ley del Servicio Civil del Estado de Zacatecas, adicionado mediante el Decreto número 613, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Zacatecas el veintitrés de enero de dos mil veintiuno; y,

R E S U L T A N D O:

1. **PRIMERO.** Mediante el Decreto número 613, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Zacatecas el veintitrés de enero de dos mil veintiuno, se adicionó a la Ley del Servicio Civil del Estado de Zacatecas, entre otros, el artículo 166 Bis que establece los requisitos para ser designado como Secretario General de Acuerdos del Tribunal de Justicia Laboral Burocrática del Estado, entre los cuales, en su

fracción I, exige ser persona mexicana por nacimiento y ciudadana zacatecana, en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos.

2. **SEGUNDO.** En contra de lo anterior, el veintidós de febrero de dos mil veintiuno, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos promovió acción de inconstitucionalidad por considerar que el referido precepto es violatorio del derecho a la igualdad y no discriminación y al derecho a la libertad de trabajo y a ocupar un cargo público. En síntesis, en el único concepto de invalidez, expuso:

- Que el artículo que prevé como requisito para ejercer el cargo público de Secretario General de Acuerdos del Tribunal de Justicia Laboral Burocrática del Estado de Zacatecas ser ciudadano mexicano por nacimiento, buscando la exclusión de personas cuya primera nacionalidad sea distinta a la mexicana, viola el derecho humano a la igualdad y no discriminación, previsto en el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, puesto que impide la ocupación de cargos públicos basándose en la nacionalidad de las personas, haciéndolo de una forma injustificada.
- Que es un deber en el ámbito legislativo cuidar la connotación que se pretende dar a las leyes, con el objetivo que no se otorguen tratos desiguales o discriminatorios para regular las conductas o cuestiones que pretenden normarse; debe de respetarse la igualdad de trato ante la ley y las situaciones que requieran un trato diferente deberán estar respaldadas por criterios razonables y objetivos que justifiquen dicha diferenciación, lo anterior

siguiendo las pautas marcadas por el artículo 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

- Que el artículo impugnado viola el derecho a la libertad de trabajo y a ocupar un cargo público previsto en el artículo 5º constitucional, porque impide a las personas a dedicarse a la profesión o trabajo que le acomode y que sea lícito, además de que el diverso 35, fracción VI, de la Constitución Política del país establece el derecho a ser nombrado para cualquier empleo o comisión en el cargo público para los ciudadanos que tengan las calidades establecidas por la ley.
- Que el impedimento para revestir el cargo dentro del servicio público viola la obligación de adoptar las medidas necesarias para lograr el desarrollo progresivo de los derechos económicos, sociales y culturales en un ambiente de no discriminación, tal y como se señala en el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- Que todas las personas tienen derecho al trabajo de acuerdo con el Protocolo de San Salvador, en sus arábigos 6 y 7, velando en todo momento por su goce de una forma justa, equitativa y satisfactoria.
- Que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha asentado que el proceso de nombramiento de un cargo en la administración pública debe de hacerse según los méritos y calidades del aspirante, pero también se debe de asegurar el respeto a la igualdad de oportunidades, rechazando la posibilidad de que se instauren mecanismos que impliquen privilegios o requisitos irrazonables, en aras a garantizar la libre concurrencia.

- Que las personas ciudadanas mexicanas por naturalización guardan la misma posición ante la ley como las personas que obtuvieron su nacionalidad por nacimiento, ya que el artículo 34 constitucional no realiza una distinción en cuanto a quiénes se consideran ciudadanos mexicanos, ni el diverso 35, fracción VI, del mismo ordenamiento hace una diferenciación entre qué categoría de ciudadano puede ocupar cargos públicos, siempre y cuando cumpla con los demás requisitos exigidos por las leyes.
- Que la única norma que puede establecer el requisito tener la nacionalidad mexicana por nacimiento es la Constitución Política del país (como en los artículos 28, 32, 55, 58, 82, 91, 95, 99, 100, 102, 116 y 122), así como en las leyes expedidas por el Congreso de la Unión.
- Que las atribuciones que pretende realizar la persona aspirante discriminada por la ley estatal en cuestión no inciden en los cargos y funciones estratégicos y prioritarios dentro del ámbito estatal debido a que va encaminada a la realización de actividades lógico-jurídicas y actuaciones procesales dentro del órgano jurisdiccional.
- Que en el presente caso, la norma impugnada regula una de las categorías sospechosas especificadas en el artículo 1º constitucional y que la medida empleada por dicha ley carece de razonabilidad, puesto que no cumple con una finalidad imperiosa, siendo que las funciones que debe realizar el aspirante no justifican la exigencia de contar con ciudadanía por nacimiento; no está vinculada con la finalidad constitucionalmente imperiosa porque no persigue el cumplimiento de un objetivo constitucional; ni es la medida menos restrictiva posible porque no se garantiza

un mismo trato a las personas nacionales por naturalización que se daría a los connacionales por nacimiento.

3. **TERCERO.** En la demanda se señalaron como preceptos constitucionales violados los artículos 1º, 5º, 32 y 35, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 24 y 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 2 y 6 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador); 2, 25, inciso c), y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 2 y 6 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; y 2 del Convenio 111 de la Organización Internacional del Trabajo Relativo a la Discriminación en Materia de Empleo y Ocupación.

4. **CUARTO.** El veintiséis de marzo de dos mil veintiuno, el Poder Legislativo del Estado de Zacatecas rindió su informe¹. En síntesis, expuso:
 - Que la reforma a la Ley del Servicio Civil del Estado de Zacatecas se emitió en cumplimiento del mandato constitucional estatal en materia laboral de veinticuatro de febrero de dos mil diecisiete, de acuerdo con el cual se sustituyeron las Juntas de Conciliación y Arbitraje por Tribunales Laborales de los poderes judiciales federal y estatales.

¹ Por conducto del Secretario de la Comisión de Puntos Constitucionales de la Sexagésima Tercera Legislatura del Estado de Zacatecas.

- Que la reforma a los requisitos para acceder al cargo de Magistrado del Tribunal de Justicia Laboral Burocrática del Estado de Zacatecas se realizó con la finalidad de cumplir la obligación emanada por el artículo Segundo Transitorio de la reforma antes mencionada consistente en realizar las adecuaciones necesarias para promover la coherencia entre la Constitución local y la Ley del Servicio Civil del Estado de Zacatecas, puesto que la primera señala en su numeral 148 como requisito para ser Magistrado en el Tribunal de Justicia Burocrática la necesidad de cumplir con los requisitos exigidos para revestir el cargo de Magistrado del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Zacatecas, dentro de los cuales está contar con ciudadanía mexicana por nacimiento.
- Que se incluyó la fracción impugnada al artículo 166 Bis de la Ley del Servicio Civil del Estado de Zacatecas en atención a que, en el diverso 156 se prevé la posibilidad de que el Secretario General de Acuerdos supla las vacantes temporales que se pudieran presentar en la Magistratura para el efecto de integrar quórum legal en el Pleno del Tribunal de Justicia Laboral Burocrática del Estado de Zacatecas.
- Que, no obstante, considera que efectivamente la parte promovente tiene la razón porque la norma excluye injustificadamente a personas connacionales por naturalización para acceder a empleos o comisiones en el servicio público.

5. **QUINTO.** El treinta de marzo de dos mil veintiuno, el Coordinador General Jurídico de Gobierno del Estado de Zacatecas rindió el informe

en representación del titular del Poder Ejecutivo del Estado². Manifestó, en síntesis:

- Que el artículo impugnado no es violatorio del derecho de igualdad y no discriminación porque el tratamiento normativo diferenciado, atendiendo la voluntad del poder legislativo, no pretendía realizar una conducta discriminatoria.
- Que tampoco vulnera el derecho a la libertad de trabajo, el cual no es absoluto, irrestricto e ilimitado, porque con la fracción impugnada se busca la protección del interés social por encima del individual.

6. **SEXTO.** Tras el trámite legal correspondiente y la presentación de alegatos, por acuerdo de siete de mayo de dos mil veintiuno se declaró cerrada la instrucción del asunto a efecto de elaborar el proyecto de resolución.

CONSIDERANDO:

7. **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 del país y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación abrogada, toda vez que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos planteó la posible contradicción entre normas de rango constitucional y

² En su carácter de Representante Legal del Titular del Poder Ejecutivo del Estado de Zacatecas.

el artículo 166 Bis, fracción I, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Zacatecas³.

- 8. SEGUNDO. Oportunidad.** El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales y su cómputo debe iniciarse a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el correspondiente medio oficial; si el último

³ **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 entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulnere 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;

Artículo 10. La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; [...].

Vigente a la fecha de la promoción del presente asunto, en términos del artículo quinto transitorio del “*DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y LA LEY DE CARRERA JUDICIAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN; SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, REGLAMENTARIA DEL APARTADO B) DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL; DE LA LEY FEDERAL DE DEFENSORÍA PÚBLICA; DE LA LEY DE AMPARO, REGLAMENTARIA DE LOS ARTÍCULOS 103 Y 107 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES*”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el siete de junio de dos mil veintiuno:

Quinto. Los procedimientos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del presente Decreto, continuarán tramitándose hasta su resolución final de conformidad con las disposiciones vigentes al momento de su inicio.

día del plazo es inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente⁴.

9. La norma impugnada fue publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Zacatecas el veintitrés de enero de dos mil veintiuno, por lo que el plazo de treinta días naturales transcurrió del domingo veinticuatro de enero al lunes veintidós de febrero de dos mil veintiuno.
10. Consecuentemente, dado que la acción de inconstitucionalidad se promovió ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el veintidós de febrero de dos mil veintiuno, es evidente que su presentación es **oportuna**.
11. **TERCERO. Legitimación.** El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política del país dispone, en lo que interesa, que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está legitimada para promover acciones de inconstitucionalidad en contra de normas federales o de las entidades federativas que considere que vulneran derechos humanos⁵.

⁴ **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.

⁵ **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 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 [...]

12. En ese sentido, se advierte que la demanda fue presentada por la maestra María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, lo que acredita con la copia certificada del acuerdo de designación expedido por el Senado de la República⁶.
13. Cabe destacar que la promovente argumenta que la porción normativa “*por nacimiento*” del artículo 166 Bis, fracción I, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Zacatecas es violatorio del derecho a la igualdad y no discriminación, del derecho a la libertad de trabajo y a ocupar un cargo público.
14. Por tanto, este Tribunal Pleno concluye que la acción de inconstitucionalidad fue promovida por parte legitimada para ello.
15. **CUARTO. Causas de improcedencia y sobreseimiento.** Los poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Zacatecas no plantearon causales de improcedencia ni este Pleno advierte, de oficio, la actualización de alguna.
16. **QUINTO. Estudio de fondo.** La norma impugnada es del contenido siguiente:

⁶ Las atribuciones de la Presidencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se encuentran previstas en el artículo 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de texto:

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 [...]

Ley del Servicio Civil del Estado de Zacatecas

Artículo 166 Bis. Para ser designado Secretario General de Acuerdos del Tribunal, se deberán reunir los requisitos siguientes:

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

(...)

17. En el único concepto de invalidez, la promovente manifiesta que el artículo 166 Bis de la Ley del Servicio Civil del Estado de Zacatecas, que establece los requisitos para ser Secretario General de Acuerdos del Tribunal de Justicia Laboral Burocrática del Estado, en lo particular, la fracción I, en la porción normativa “*por nacimiento*”, es inconstitucional porque genera un trato discriminatorio y porque es violatoria del derecho a la libertad de trabajo y de acceso a un cargo público, debido a que la única norma que puede establecer el requisito tener la nacionalidad mexicana por nacimiento es la Constitución Política del país, así como en las leyes expedidas por el Congreso de la Unión.

18. El concepto de invalidez es **fundado**.

19. Esta cuestión ha sido materia de análisis por este Tribunal Constitucional, en su actual integración, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 87/2018**⁷, y posteriormente en las acciones de

⁷ Resuelta en sesión de siete de enero de dos mil veinte de por unanimidad de 10 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea y de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat.

inconstitucionalidad **59/2018**⁸, **4/2019**⁹, **40/2019**¹⁰, **88/2018**¹¹, **35/2018**¹², **93/2018**¹³, **45/2018** y su acumulada **46/2018**¹⁴, **111/2019**¹⁵, **157/2017**¹⁶,

⁸ Resuelta en sesión de siete de enero de dos mil veinte de por unanimidad de 10 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea y de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat.

⁹ Resuelta en sesión de siete de enero de dos mil veinte de por unanimidad de 10 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, y de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat.

¹⁰ Resuelta en sesión de veintisiete de enero de dos mil veinte por unanimidad de 10 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, y de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat.

¹¹ Resuelta en sesión de diecisiete de febrero de dos mil veinte por mayoría de 10 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea y de las Ministras Piña Hernández y Ríos Farjat. Con voto en contra de la Ministra Esquivel Mossa.

¹² Resuelta en sesión de veintitrés de enero de dos mil veinte por unanimidad de 11 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea y de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat.

¹³ Resuelta en sesión de veintiuno de abril de dos mil veinte por unanimidad de 11 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea y de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat.

¹⁴ Resuelta en sesión de once, quince, dieciséis y dieciocho de junio de dos mil veinte por unanimidad de 11 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea y de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat.

¹⁵ Resuelta en sesión de veintiuno de julio de dos mil veinte por unanimidad de 11 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea y de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat.

¹⁶ Resuelta en sesión de veintitrés de julio de dos mil veinte por unanimidad de 11 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea y de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat.

67/2018 y su acumulada **69/2018**¹⁷, **113/2020**¹⁸, **182/2020**¹⁹ y **192/2020**²⁰.

- 20.** En tales precedentes, en particular de las **acciones de inconstitucionalidad 88/2018 y 111/2019** se determinó que este Tribunal Pleno, 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. No obstante, en su actual integración, arribó a la conclusión de que las entidades federativas no se encuentran habilitadas para regular, en sus legislaciones internas, supuestos en los que se limite el acceso a cargos públicos a las personas ciudadanas mexicanas por nacimiento. Tan es así que, de hacerlo, conllevará a declarar indefectiblemente la invalidez de las porciones normativas que así lo establezcan.
- 21.** Asimismo, en los precedentes relatados se determinó que la habilitación constitucional a cargo de la federación o de los estados para regular una determinada materia es un presupuesto procesal de la mayor relevancia

¹⁷ Resuelta en sesión de treinta de julio de dos mil veinte por unanimidad de 11 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea y de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat.

¹⁸ Resuelta en sesión de veintidós de abril de dos mil veintiuno por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea y de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat.

¹⁹ Resuelta en sesión de diecisiete de agosto de dos mil veintiuno por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea y de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat.

²⁰ Resuelta en sesión de veintitrés de septiembre de dos mil veintiuno por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea y de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat.

para cualquier análisis de fondo, pues de concluirse, como sucede en el caso, que el Congreso local no se encuentra habilitado para establecer dicha exigencia, se actualiza inmediatamente la invalidez de la disposición impugnada sin necesidad de analizar si la norma tiene un fin válido, pues resulta inconstitucional al haberse emitido por una autoridad incompetente.

22. El **marco constitucional** que rige el tema de nacionalidad en nuestro sistema jurídico es el siguiente:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

TÍTULO I
[...]
CAPÍTULO II
DE LOS MEXICANOS

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

A) Son mexicanos por nacimiento:

- I.** Los que nazcan en territorio de la República, sea cual fuere la nacionalidad de sus padres.
- II.** Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos nacidos en territorio nacional, de padre mexicano nacido en territorio nacional o de madre mexicana nacida en territorio nacional.
- III.** Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos por naturalización, de padre mexicano por naturalización, o de madre mexicana por naturalización; y
- IV.** Los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes.

B) Son mexicanos por naturalización:

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

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

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

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

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

Esa misma calidad será indispensable en capitanes, pilotos, 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.
[...]

23. 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, acceden a la mexicanidad por naturalización las personas extranjeras que obtengan de la Secretaría de Relaciones Exteriores la carta de naturalización y la mujer o varón extranjero que contraiga matrimonio con varón o mujer mexicana, 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 a los cargos y funciones para los que se requiera la mexicanidad por nacimiento y no se adquiriera otra nacionalidad.
- Finalmente, se establece que ninguna persona mexicana por nacimiento podrá ser privada de su nacionalidad y los motivos de pérdida de la mexicanidad por naturalización.

24. 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 las personas mexicanas 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.

25. En el dictamen de la Cámara de Diputados (instancia revisora) 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 aquellas personas mexicanas por nacimiento que adquieran otra nacionalidad, al ejercer sus derechos derivados de la legislación mexicana, sean considerados como mexicanas, 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*. A dicho texto se agrega que esa misma reserva **será aplicable a los casos que así lo señalen otras leyes del Congreso de la Unión**.

26. Del análisis de la exposición de motivos se constata 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. En el marco de esta reforma, que amplió los supuestos para la naturalización, el constituyente determinó que el ejercicio de ciertos cargos y funciones que se relacionan con el fortalecimiento de la identidad y soberanía nacionales tienen que ser desempeñados por personas mexicanas por nacimiento, pues *sus titulares tienen que estar libres de cualquier vínculo jurídico o sumisión a otros países*.

27. A partir de entonces, el Constituyente ha venido definiendo expresamente aquellos supuestos específicos para los que es necesario que la persona que los ejerza sea mexicana por nacimiento. Entre éstos se encuentran las personas comisionadas 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; las personas comisionadas del Instituto Federal de Telecomunicaciones y de la Comisión Federal de Competencia Económica, artículo 28; las personas depositarias de los Poderes de la Unión, artículos 55, fracción I, 58, 82, fracción I, 95, fracción I, 99 y 100; la persona titular de la Auditoría Superior de la Federación, artículo 79; las personas secretarias de despacho, artículo 91; las personas magistradas electorales de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, artículo 99; las personas consejeras del Consejo de la Judicatura Federal, artículo 100; el o la Fiscal General de la República, artículo 102 apartado A, segundo párrafo; las personas gobernadoras de los Estados y las personas magistradas integrantes de los Poderes Judiciales estatales, artículo 116; y las personas magistradas integrantes del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, artículo 122, apartado A, fracción IV.
28. En ese contexto se inserta precisamente la previsión del artículo 32 de la Constitución Política del país, en el que el propio Constituyente estableció expresamente diversos cargos públicos que deberán ser ocupados por personas mexicanas por nacimiento, pero, además, en términos de su segundo párrafo, estipuló que *esta reserva también será aplicable a los casos que así señalen otras leyes del Congreso de la Unión.*

29. Así, en cuanto a la atribución de establecer como requisito de elegibilidad para ocupar cargos públicos el ser persona mexicana por nacimiento en términos del artículo 32 constitucional, este Alto Tribunal arriba a la conclusión que **los órganos legislativos locales que establezcan dicha exigencia no están facultados para ello, pues el segundo párrafo del precepto constitucional citado sólo menciona al Congreso de la Unión cuando refiere a que existen cargos públicos para cuyo ejercicio es necesaria la nacionalidad por nacimiento, y excluye a los Congresos locales.**
30. De ahí que, si el artículo 32 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reserva de manera exclusiva al Congreso de la Unión la facultad de determinar los cargos públicos en los que su titular deba cumplir con el requisito de la mexicanidad por nacimiento, las entidades federativas no pueden en caso alguno, establecer ese requisito para acceder a otros cargos distintos a los expresamente señalados en la Constitución Política del país.
31. Consecuentemente, aplicados tales razonamientos reseñados a la disposición aquí impugnada, resulta que ésta es inconstitucional, pues el Congreso del Estado de Zacatecas en el artículo 166 Bis, fracción I, en la porción normativa “*por nacimiento*”, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Zacatecas, está incorporando el requisito de la nacionalidad mexicana por nacimiento para el cargo de Secretario General de Acuerdos del Tribunal de Justicia Laboral Burocrática del Estado de Zacatecas.

32. 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 166 Bis de la Ley del Servicio Civil del Estado de Zacatecas.**
33. **SEXTO. Efectos.** Finalmente, de conformidad con los artículos 41, fracción IV, y 73 de la ley reglamentaria de la materia²¹, se determina que la invalidez declarada del artículo 166 Bis, fracción I, en la porción normativa **“por nacimiento”**, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Zacatecas, surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Zacatecas.
34. Por lo expuesto y fundado, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,

R E S U E L V E :

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

SEGUNDO. Se declara la invalidez del artículo 166 Bis, fracción I, en su porción normativa ‘por nacimiento’, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Zacatecas, adicionado mediante el Decreto No. 613,

²¹ **Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:[...]

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

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

publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintitrés de enero de dos mil veintiuno, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Zacatecas, en los términos precisados en los considerandos quinto y sexto de esta decisión.

TERCERO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Zacatecas, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

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

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

En relación con el punto resolutiveo primero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y 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 las causas de improcedencia y sobreseimiento.

En relación con el punto resolutiveo segundo:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de las

consideraciones, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández en contra de las consideraciones, 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 la invalidez del artículo 166 Bis, fracción I, en su porción normativa “por nacimiento”, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Zacatecas, adicionado mediante el Decreto No. 613, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintitrés de enero de dos mil veintiuno. Las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Piña Hernández, Ríos Farjat y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y 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 resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Zacatecas.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y 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.

El señor Ministro Luis María Aguilar Morales no asistió a la sesión de veintinueve de noviembre de dos mil veintiuno 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 ANA MARGARITA RÍOS FARJAT

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

LICENCIADO RAFAEL COELLO CETINA