



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO

CENTRO UNIVERSITARIO TEMASCALTEPEC

LICENCIATURA EN DERECHO

**ANÁLISIS DEL REQUISITO “SER MEXICANO POR  
NACIMIENTO” EN DIFERENTES DISPOSICIONES JURÍDICAS  
DEL ESTADO DE MÉXICO**

**ENSAYO**

COMO REQUISITO PARA OBTENER EL TÍTULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:

P. D. JUAN MARTÍNEZ TOLENTINO

ASESOR:

DR. EN. D. JULIO MARTÍNEZ DELGADO



Temascaltepec, Estado de México, noviembre de 2021.

# Índice

I. Introducción .....	3
II. Desarrollo .....	5
1. SMxN: el requisito de nacionalidad para los cargos públicos (CAP'S) .5	
1.1 El derecho político de acceso a los cargos públicos (CAP'S).....	6
1.2 (1) la condicionante de la nacionalidad.....	10
1.3 (2) la condicionante de la ciudadanía. ....	13
1.4 PNC: semi-ciudadanos y omni-ciudadanos para los CAP'S. ....	16
2. (I) Poder judicial: el discurso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre el requisito de “ser mexicano por nacimiento” o SMxN.....	21
2.1 Tribunal Electoral Federal: una interpretación errónea.....	31
3. (II) Poder legislativo: el discurso del constituyente mexicano sobre el requisito de “ser mexicano por nacimiento” o SMxN. ....	37
3.1 Reforma constitucional en materia de nacionalidad de 1997. ...	41
3.2 Propuesta: interpretación sistemática de la constitución sobre el requisito de SMxN. ....	43
4. Requisitos tasados, modificables y agregables. ....	48
5. (Dos) modelos o paradigmas de discriminación: la justificada (DJus) y la injustificada (DInjus). Dos concepciones relativas al requisito de nacionalidad (SMxN o SCM) para los CAP'S. ....	51
5.1 Discriminación justificada e injustificada por nacionalidad.....	52
5.2. La discriminación por nacionalidad es directa y normativa .....	66
5.3. La des-igualdad (formal) por nacionalidad.....	71
5.4 La concepción comparativa, no-comparativa de la discriminación y el test de igualdad.....	75
6. Análisis del requisito de “ser mexicano por nacimiento” en diferentes disposiciones jurídicas del Estado de México.....	83
6. 1. (+) Constitucionalidad de disposiciones jurídicas que establecen el requisito de SMxN.....	84

6. 2. (-) Inconstitucionalidad de disposiciones jurídicas que establecen el requisito de SMxN. ....	88
III. Conclusiones .....	95
IV. Referencias de consulta .....	97

## I. Introducción

Desde un punto de vista jurídico, el presente trabajo tiene como *telos* una serie de temas versados sobre la nacionalidad, los derechos fundamentales, el derecho político de acceso a los cargos públicos, los coetáneos paradigmas de la discriminación, etcétera. De primera mano, (1) diré la cohesión que existe entre la nacionalidad y la ciudadanía como condicionantes *a priori* para el acceso a los cargos públicos. Esto es, cuando observamos el requisito de “ser mexicano por nacimiento” o “ser ciudadano mexicano” en diferentes disposiciones jurídicas estamos, claramente, ante un requisito de nacionalidad y ciudadanía para el acceso a los cargos públicos en México.

Asimismo, (2) expondré el discurso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación mexicana. Este discurso estriba en diferentes resoluciones que ha emitido el máximo tribunal de la república mexicana sobre qué disposiciones jurídicas que establecen el requisito de “ser mexicano por nacimiento” (sí) son constitucionales y cuales (no) son constitucionales. En el tercer apartado (3) se expone, de manera somera, el discurso del congreso constituyente de 1916-1917 que dio vida a la constitución mexicana. Dichos discursos son discusiones que tuvieron diputados del constituyente mexicano en donde escrutaron posiciones divergentes pues unos estaban “a favor” de una apertura a los naturalizados mexicanos para los cargos públicos y, de otro lado, diputados que estaban “en contra”. Sin dejar de un lado que propondré una interpretación sistemática, de acuerdo con la constitución mexicana, leyes locales-federales mexicanas y tratados internacionales, de cómo debería el legislador y el poder judicial juzgar los casos en donde se establezca el requisito de nacionalidad para los cargos públicos.

De ahí que se siga, con el apartado (4), la doctrina de la SCJN relativa a los requisitos tasados, modificables y agregables. Es importante tener

presente dicha distinción porque con ella se demuestra el carácter tasado que lleva consigo el requisito de ser mexicano por nacimiento para los cargos públicos. También, en el apartado (5) demostraré como el requisito de nacionalidad para los cargos públicos es una cuestión que implica el tema de la discriminación. Propondré una tipología de la discriminación, justificada e injustificada, para analizar cuando (sí) y cuando (no) es posible y restringir los cargos públicos para los naturalizados mexicanos.

Por último, (6) demostraré que normas jurídicas, con disposiciones jurídicas, son constitucionales y aquellas que no lo sean; o sea, inconstitucionales. Las normas que se analizan son derivadas del congreso local del Estado de México. Es decir, el estudio será micro porque solamente demostraré la inconstitucionalidad y constitucionalidad de normas jurídicas de una entidad federativa del Estado mexicano (de entre las 32 existentes). Sin dejar de recalcar que un estudio más amplio versado sobre más entidades federativas de México sería macro.

Debo dejar en claro, en este íncipit, que todo el estudio realizado en este ensayo no es demostrar la injusticia que existe entre mexicanos por nacimiento y mexicanos por naturalización. Tampoco diré por qué no debería haber una diferencia fáctica entre estos tipos de personas. Un estudio como tal sería más apegado a la ideología o teoría de la justicia. Mi estudio se basa en lo que Ferrajoli llama la “avaloratividad externa”, esto es, un ensayo libre de condicionamientos ideológicos o políticos por mor de la objetividad y la neutralidad científica.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> La *avaloratividad externa*, además de ser un corolario del principio positivista de la separación entre derecho y moral, y por ello entre ciencia jurídica y filosofía de la justicia es un principio constitutivo de la ciencia y en consecuencia también de la ciencia jurídica en su conjunto: consiste en la ausencia de condicionamientos ideológicos o políticos y en el hábito deontológico de neutralidad y de objetividad que se exige a la investigación científica, sin

## II. Desarrollo

### 1. SMxN: el requisito de nacionalidad para los cargos públicos (CAP'S)

“*Ser mexicano por nacimiento*” (SMxN): es un requisito *sine qua non* para el acceso a los cargos públicos en México dentro de varias condicionantes latentes en diferentes disposiciones jurídicas mexicanas. Así, los requisitos son variantes que van desde su *carácter positivo* (v. gr., la nacionalidad o la edad) o con un *carácter negativo* (v. gr., no ser ministro de algún culto religioso o desempeñar algún otro CAP).<sup>2</sup> Con esta condicionante se encorseta a los mexicanos naturalizados los cuales solo podrán acceder a los CAP'S que establezcan una segunda fórmula: el “*ser ciudadano mexicano*” (SCM) que permite tanto a los mexicanos por nacimiento como a los naturalizados mexicanos con el *status* para ser acreedores de los diferentes CAP'S que establecen las leyes mexicanas.

Pues bien, con esta disociación de SMxN y SCM se debe dejar en claro que existe un vínculo importante entre el derecho político de acceso a los cargos públicos con la nacionalidad y la ciudadanía. Dichas instituciones se presentan como condicionantes *a priori* para los derechos políticos mexicanos.

---

perjuicio, obviamente, de la legitimidad de la valoración y de la crítica política del derecho vigente en sede extracientífica. Ferrajoli, Luigi, *La lógica del derecho. Diez aporías en la obra de Hans Kelsen*, traducción de Perfecto Andrés Ibáñez, Madrid, Trotta, 2017., p. 212. Debe recordarse que Bobbio hablaba, en la misma sintonía e incluso antes que Ferrajoli, sobre el carácter “*avalorativo*” de la ciencia política. “La ciencia, o es avalorativa, o no es ciencia”. Asimismo, expresaba: “la avaloratividad es la virtud del científico, como la imparcialidad es la virtud del juez. Bobbio, Norberto, *Teoría general de la política*, 3a. ed., traducción de Antonio de Cabo y Gerardo Pisarello, Madrid, Trotta, 2009., pp: 81-86.

<sup>2</sup> Acción de Inconstitucionalidad 19/2011, en ponencia de la ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, sesionada el 24 de octubre de 2011, p. 28. El documento se puede consultar y descargar, fácilmente, de la web: <<https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=130430>>, consultada el 05 de agosto de 2021.

Entonces, el propósito de este primer apartado será demostrar el nexo o vínculo que existe entre los derechos políticos, la nacionalidad y la ciudadanía; también, el cómo estas condiciones tienen como consecuencia disminuir la capacidad de los naturalizados mexicanos (*capitis deminutio*) para participar en la vida política de la democracia constitucional mexicana.

### **1.1 El derecho político de acceso a los cargos públicos (CAP'S).**

En primer lugar, creo conveniente resaltar el *quid* de los cargos públicos (CAP'S) puesto que estos son, lógicamente, un derecho ora fundamental, ora político de las personas que pertenecen a determinado Estado. O sea, son derechos fundamentales-políticos porque, en cierta medida, así lo han denotado las constituciones y tratados internacionales;<sup>3</sup> en el mismo sentido, un gran número de doctrina especializada en derechos fundamentales, democracia, filosofía política o teoría política, etcétera.

Por el lado constitucional, el artículo 35 fracción II y VI de la constitución mexicana (en adelante CM), son el fundamento constitucional para los CAP'S dentro de la esfera legal mexicana. La fracción II del artículo faculta a las personas nacionales-ciudadanas el ejercicio de los cargos públicos mediante el sufragio pasivo (CAP'S por vía directa). La fracción VI del mismo artículo, faculta a las personas nacionales-ciudadanas mexicanas el ejercicio de los

---

<sup>3</sup> La CoIDH ha dicho que: 140. Los derechos políticos son derechos humanos de importancia fundamental dentro del sistema interamericano que se relacionan estrechamente con otros derechos consagrados en la Convención Americana como la libertad de expresión, la libertad de reunión y la libertad de asociación y que, en conjunto, hacen posible el juego democrático. La Corte destaca la importancia que tienen los derechos políticos y recuerda que la Convención Americana, en su artículo 27, prohíbe su suspensión y la de las garantías judiciales indispensables para la protección de éstos. En: Corte IDH. Caso Castañeda Gutman VS. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184; También en: <[https://www.corteidh.or.cr/cf/jurisprudencia2/ficha\\_tecnica.cfm?nId\\_Ficha=298](https://www.corteidh.or.cr/cf/jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?nId_Ficha=298)>, consultada el 04 de agosto de 2021.

CAP'S mediante nombramiento (CAP'S por vía indirecta).

Asimismo, por el lado de los tratados internacionales, los CAP'S son derechos fundamentales porque la Convención Americana de Derechos Humanos (en adelante CAdeDH) así lo ha imputado en su artículo 23, numeral 1, incisos b y c. Con el primer inciso, se puede acceder a los CAP'S por vía directa, es decir, mediante el sufragio pasivo; así, con el segundo inciso, se puede tener el acceso a estos mediante la vía indirecta (o por nombramiento). En el caso importante de Jorge Castañeda contra México, la CoIDH tuvo la oportunidad de pronunciarse al respecto:

144. El artículo 23.1 de la Convención establece que todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades, los cuales deben ser garantizados por el Estado en condiciones de igualdad: i) a la participación en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por representantes libremente elegidos; ii) a votar y a ser elegido en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de los electores; y iii) a acceder a las funciones públicas de su país.<sup>4</sup>

No solo las cartas constitucionales (como la mexicana) o los tratados internacionales (como la CAdeDH) son documentos que consideran a los cargos públicos como derechos fundamentales-políticos, sino también una miríada de doctrina proveniente de diferentes académicos de todo el mundo que son peritos en materia de derechos fundamentales, democracia o teoría política. Por ejemplo, el conspicuo sociólogo británico Thomas Humphrey Marshall en su famoso ensayo de "*Citizenship and Social Class*" dispuso una clasificación de los derechos del ciudadano en una tríada esfera: los derechos civiles, políticos y sociales.<sup>5</sup> De la misma manera, para el periodo de la

---

<sup>4</sup> *Ibidem*, párrafo 144.

<sup>5</sup> Marshall, T.H., "Citizenship and Social Class", en: Pierson, Christopher y Castles, G, Francis

reconstrucción en los Estados Unidos, los republicanos convalidaron una tesis simétrica a la concretada por Marshall, entre “esfera política” que comprendía el sufragio, la “esfera civil” con los derechos a la protección de la vida y la libertad, incluidos los derechos de propiedad y contractuales; además, la “esfera social” que comprendía todo lo que quedaba fuera de las anteriores esferas descritas.<sup>6</sup>

Sin embargo, creo más conveniente traer aquí la partición realizada por Luigi Ferrajoli en su *opus magnum*. El conspicuo profesor italiano ha distinguido una tétrada de los derechos fundamentales: los derechos humanos y públicos como derechos primarios y, de otro polo, los derechos civiles y políticos como derechos secundarios.<sup>7</sup> Claramente, con este trabajo no pretendo expandirme al estudio teórico o meta-teórico de los derechos fundamentales sino, y más concretamente, mi *telos* es destacar el porqué los CAP'S pertenecen a la esfera *iustfundamental*. Me parece bastante encomiable traer el siguiente pasaje de Ferrajoli en una de sus obras más importantes y leídas sobre los derechos fundamentales. Dice:

[...] los **derechos políticos**, que son, en fin, los derechos secundarios reservados únicamente a los ciudadanos con capacidad de obrar, como el derecho de voto, el

---

(eds.), *The Welfare State Reader*, 2a. ed., Cambridge, Polity Press, 2006, p., 30 y ss.

<sup>6</sup> Ackerman, Bruce, *We the people. The civil rights revolution (vol. 3)*, Cambridge, Harvard University Press, 2014., p. 130. The sociological critique of originalism required a fundamental revision of inherited patterns of legal thought. For Reconstruction Republicans, only three spheres of life were worth distinguishing: the political sphere, which involved voting and the like; the civil sphere, which involved the legal protection of life and liberty, including rights of property and contract; and the social sphere, which involved everything else. Within this traditional trichotomy, the Reconstruction Amendments protected political and civil rights but not social rights [...].

<sup>7</sup> Ferrajoli, Luigi, *Principia iuris. Teoría del derecho y de la democracia. 1. Teoría del derecho*, 2a. ed., traducción de Perfecto Andrés Ibáñez (*et. al*), Madrid, Trotta, 2016., p. 697.

sufragio pasivo, el **derecho de acceder a cargos públicos** y, en general, todos los derechos potestativos en los que se manifiesta la autonomía política y sobre los que se funda la representación y la democracia política (énfasis añadido).<sup>8</sup>

El derecho a desempeñar un empleo, cargo o comisión representa [...] la posibilidad de participar en los asuntos públicos del Estado [...] a través de la postulación a cargos de elección popular, por un lado, y por el otro, mediante el acceso a las funciones públicas del propio país mediante un acto de designación.<sup>9</sup> La sustancia de los CAP'S es de vital importancia porque consiste en que estos derechos son solo para los ciudadanos de determinado Estado. Cuando hablamos de la universalidad de los derechos fundamentales o humanos<sup>10</sup> debemos recordar que dicho principio es solo relativo. Es universal en sede teórica porque no se habla de un absolutismo regio de los derechos fundamentales; es decir, la universalidad solo opera como una especie de igualdad formal relativa a las cuestiones de cuantificación universal.<sup>11</sup> Lo que quiero destacar sobre los derechos políticos es su

---

<sup>8</sup> Ferrajoli, Luigi, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, 4a. ed., traducción de Perfecto Andrés Ibáñez, Madrid, Trotta, 2004., p. 40. Ferrajoli, Luigi, *Los fundamentos de los derechos fundamentales*, 4a. ed., traducción de Perfecto Andrés Ibáñez, Madrid, Trotta, 2009., p. 23.

<sup>9</sup> Astudillo Reyes, César, *Derecho electoral en el Federalismo mexicano. Colección UNAM-INEHRM*, México, INEHRM-IJUNAM, 2018., p. 112.

<sup>10</sup> En este ensayo solo haré referencia a derechos fundamentales porque, como ha señalado Armin Von Bogdandy, según la dogmática jurídica alemana, los derechos fundamentales son aquellos que están previstos en la Constitución mientras que los derechos humanos están previstos en los tratados internacionales. En el debate latinoamericano no se hace esta distinción. *Cfr.*, Von Bogdandy, Armin, "Ius Constitutionale Commune en América Latina. Aclaración conceptual, en: Von Bogdandy, Armin, Morales Antoniazzi, Mariela y Mac-Gregor Ferrer, Eduardo (coords) *Ius Constitutionale Commune en América Latina. Textos básicos para su comprensión*, México, Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro-Max Planc Institute for Comparative Public Law and International Law, 2017., p. 151, nota 51.

<sup>11</sup> *Ibidem.*, p. 173.

relativismo como operador de los derechos no de la persona sino del ciudadano.<sup>12</sup>

Los derechos fundamentales-políticos, particularmente el de acceso a los cargos públicos, son derechos secundarios. El mismo Ferrajoli distingue entre derechos primarios como derechos de la persona<sup>13</sup> en donde caben los derechos humanos (como a la vida, la libertad) y los derechos públicos (como los sociales);<sup>14</sup> los derechos secundarios como los derechos civiles (p.e., derechos de crédito o a la propiedad) y los derechos políticos (p.e., el sufragio activo-pasivo o el acceso a cargos públicos).<sup>15</sup> Son derechos secundarios porque solo los ciudadanos de determinado Estado pueden gozar de ellos. Lo interesante para este trabajo es destacar el nexo que existe entre los derechos políticos y la ciudadanía<sup>16</sup> (además de la nacionalidad). Porque, entre las cuestiones de la ciudadanía, surgen disminuciones de algunos ciudadanos que implican ser llamados semi-ciudadanos o cuasi-ciudadanos.

## **1.2 (1) la condicionante de la nacionalidad.**

Aclarado el punto versado sobre la naturaleza ya fundamental, ya política de los cargos públicos, pasaré ahora a evidenciar la nacionalidad como primera condicionante para los CAP'S. Al observar en una disposición jurídica la condición de “ser mexicano por nacimiento” (SMxN) para “ser tal” funcionario público para cualquier institución pública, claramente, estamos ante una

---

<sup>12</sup> Recuérdese el famoso ensayo de Ferrajoli titulado “De los derechos del ciudadano a los derechos de la persona” injertado en: *Ibidem.*, p. 97-125.

<sup>13</sup> *Ibidem.*, p. 691.

<sup>14</sup> *Ibidem.*, p. 697.

<sup>15</sup> *Idem.*

<sup>16</sup> *Principia iuris. [...] 2. Teoría de la democracia, cit.*, p. 170.

cuestión que estriba sobre nacionalidad-ciudadanía, lo mismo ocurre con la fórmula de SCM. Estas fórmulas coexisten en muchas normas jurídicas y, por tanto, denotan el carácter de la nacionalidad. Ya lo dijo la CoIDH en el caso de las niñas Yean Y Bosico Vs. República Dominicana:

137. La importancia de la nacionalidad reside en que ella, como vínculo jurídico político que liga una persona a un Estado determinado [...], permite que el individuo adquiera y ejerza los derechos y responsabilidades propias de la pertenencia a una comunidad política. Como tal, **la nacionalidad es un prerrequisito para el ejercicio de determinados derechos** (énfasis añadido).<sup>17</sup>

Bien, la CoIDH y la SCJN de México se han pronunciado que la nacionalidad es *a priori* para el ejercicio de los derechos políticos. A todo esto, ¿que debe entenderse por nacionalidad? La nacionalidad, dice la doctrina del derecho internacional privado (DIPr), es una pertenencia jurídica de una persona a la población constitutiva del Estado.<sup>18</sup> Además, desde la Declaración Universal de los Derechos Humanos (en el artículo 15) y en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (artículo XIX), la nacionalidad fue considerada como un derecho fundamental de las personas. En este sentido, no solo en las declaraciones fue fundada como derecho fundamental, sino que, actualmente, es un derecho incrustado tanto en la CM y en la CAdeDH. Es constitucional porque la CM en el artículo 30 establece las diferentes nacionalidades “por nacimiento” y “por naturalización”. Es convencional puesto que el artículo 20.1 de la CAdeDH reza, de manera

---

<sup>17</sup> Corte IDH. Caso de las niñas Yean y Bosico Vs. República Dominicana. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 8 de septiembre de 2005., p. 60. También en: <[https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_130\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_130_esp.pdf)>, consultada el 04 de agosto de 2021.

<sup>18</sup> Pereznieta Castro, Leonel, *Derecho internacional privado. Parte general*, 10a., ed., México, Oxford University Press, 2015., p. 44 y 409.

literal, que “toda persona tiene derecho a una nacionalidad”.

En términos más sencillos, la nacionalidad consta de tres elementos con los que, sin llegar a dogmas amplios, se puede lograr entender esta institución del derecho de forma fácil. Los tres elementos que componen a la nacionalidad son: i) el Estado que la otorga, ii) la persona o individuo que la recibe y iii) el nexo o vínculo que existe entre ambas. En la siguiente tabla se puede observar dichos componentes:<sup>19</sup>

Nacionalidad. Elementos		
Estado	< Nexo >	Persona

Tabla 1.

El componente del Estado (o persona artificial en el lenguaje hobbesiano)<sup>20</sup> es el que configura, naturalmente, la forma que tiene la nacionalidad. Es decir, cada Estado, por medio de su constituyente, da forma a los tipos de nacionalidad. Por ejemplo, en México la nacionalidad fue constituida mediante la bifásica fórmula de mexicanos “por nacimiento” y mexicanos “por naturalización”. Así pues, fue producto del debate del congreso constituyente de 1916-1917 en donde el diputado Paulino Machorro Narváez destacó la importancia de diferenciar entre mexicanos por nacimiento y mexicanos por naturalización para poder tener acceso a los cargos

---

<sup>19</sup> Elementos que han sido considerados desde la doctrina especializada del derecho internacional privado (DIPr), en: *Ibidem.*, pp: 44-46.

<sup>20</sup> La visión antropomórfica del Estado como persona artificial fue considerada, así, desde el Leviathán de Thomas Hobbes, precisamente en el capítulo XXI, De la Libertad de los Súbditos, en el que expresaba: [...] Pero del mismo modo que los hombres, para alcanzar la paz y, con ella, la conservación de sí mismos, han creado un hombre artificial que podemos llamar Estado [...]. También Kelsen identificó al Estado no como persona artificial sino como persona jurídica, en: Kelsen, Hans, *Teoría pura del derecho*, 2a., ed. traducción de Roberto J. Vernengo, México, IJUNAM, 1982., p. 295.

públicos.<sup>21</sup> Por tanto, la bifurcación de la nacionalidad —de nacimiento y naturalización— ha sido denominada por la doctrina del DIPr como originaria y derivada.<sup>22</sup>

### **1.3 (2) la condicionante de la ciudadanía.**

En un segundo momento, pasaré a señalar la segunda condicionante para los CAP'S, o sea, la ciudadanía. No se puede hablar de que la nacionalidad es lo mismo que la ciudadanía, esto es, porque la primera es una condición *a priori* de la segunda. *Para ser ciudadano primero se es nacional.* Con la ciudadanía, en específico con la mexicana, el vínculo o nexo entre personas y el Estado se hace más estrecho. Debe recordarse que el núcleo de la ciudadanía —al menos en Occidente— ha sido la posesión de un estatus formal de una entidad política y legal, teniendo particularmente ciertos derechos y obligaciones.<sup>23</sup> Richard Bellamy se ha referido a la ciudadanía como la calidad de miembro de una comunidad política donde todos los ciudadanos pueden determinar los términos de una cooperación social sobre una base igual. Este estatus no solo asegura la igualdad de derechos para el disfrute de bienes colectivos proporcionados por la asociación política, además, involucra la igualdad de deberes para promover y sostenerlos.<sup>24</sup>

---

<sup>21</sup> Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México (INEHRM), *Diario de los debates del Congreso Constituyente 1916-1917*, México, Comité para la Conmemoración del Centenario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Tomo II, 2016., p. 785.

<sup>22</sup> Contreras Vaca, Francisco J. *Derecho internacional privado. Parte general*, 5a., ed. México, Oxford University Press, 2012, pp: 236-237

<sup>23</sup> Ver en la introducción de Richard Bellamy en: Bellamy, Richard and Kennedy-Macfoy Madeleine (eds.) *Citizenship. Critical concepts in political science*, Inglaterra, Routledge, 2014., p. 2.

<sup>24</sup> Bellamy, Richard, *Citizenship. A very short introduction*, Oxford, Oxford University Press,

Las teorías de la ciudadanía pueden ser *normativas*, que intentan exponer los derechos y deberes que un ciudadano idealmente debería tener y las teorías *empíricas* que buscan describir y explicar cómo los ciudadanos llegan a poseer esos derechos y deberes que tienen realmente.<sup>25</sup> En la filosofía del derecho compiten entre sí dos interpretaciones de la ciudadanía, señala Habermas, la *individualista-instrumentalista* como una ciudadanía que se entiende conforme al modelo de la pertenencia a una organización, pertenencia que una situación o posición jurídica y, en segundo lugar, la comprensión *comunitarista-ética* de la ciudadanía conforme al modelo de la pertenencia a una comunidad ético cultural que se determina a sí misma.<sup>26</sup> No obstante, aquí solo me referiré al enfoque normativo e individualista-instrumentalista, es decir, a la ciudadanía como el simple y llanamente estatus jurídico del ciudadano.<sup>27</sup> Debe recordarse que un *status* es pues una relación del individuo con el Estado;<sup>28</sup> o sea, el nexo símil al de la nacionalidad entre persona-nexo-Estado, referido anteriormente.

---

2008., p.17.

<sup>25</sup> *Ibidem.*, p. 27.

<sup>26</sup> Habermas, Jürgen, *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de la teoría del discurso*, 4a., ed, traducción de Manuel Jiménez Redondo, Madrid, Trotta, 2005., p. 626. Respecto de la visión individualista-instrumentalista y comunitarista-ética se sigue que: [...] conforme a la primera lectura, los individuos permanecen externos al Estado y contribuyen a la reproducción de éste con determinadas contribuciones —como son, por ejemplo, los votos y los impuestos—, para recibir como contrapartida determinados servicios de la organización estatal. Conforme a la otra lectura, los ciudadanos están integrados en la comunidad política como partes en un todo, de suerte que sólo pueden formar su identidad personal y social en el horizonte de tradiciones comunes y de instituciones políticas reconocidas [...].

<sup>27</sup> *Principia iuris [...]. 1. Teoría del derecho*, cit., p. 366.

<sup>28</sup> Alexy, Robert, *Teoría de los derechos fundamentales*, traducción de Ernesto Garzón Valdés, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1993., p. 248.

El capítulo IV de la CM establece quiénes son los ciudadanos mexicanos (artículo 34) y, además, cuáles son los derechos de estos (artículo 35). Para ser más preciso, en el artículo 35 se establecen un número importante de derechos de los ciudadanos mexicanos como: a) votar en las elecciones (el llamado sufragio activo), b) ser votado (el llamado sufragio pasivo), c) asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país, d) derecho de petición, e) poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, f) iniciar leyes, g) votar en las consultas populares. En lo que aquí me interesa, solo tomaré en consideración las fracciones II y VI de la CM, respectivamente, el derecho de ser votado (CAP'S por vía directa) y el derecho a ser nombrado para los CAP'S (CAP'S por vía indirecta).<sup>29</sup>

No solo la CM se refiere a los derechos políticos del ciudadano sino también la CAdeDH. Ya lo dijo la CoIDH que el artículo 23 contiene diversas normas que se refiere a los derechos de la persona como ciudadano, esto es, como titular del proceso de toma de decisiones en los asuntos públicos, como elector a través del voto o como servidor público, es decir, a ser elegido. Además de poseer la particularidad de tratarse de derechos reconocidos a los ciudadanos, a diferencia de casi todos los demás derechos previstos en la Convención que se reconocen a toda persona, el artículo 23 de la Convención no sólo establece que sus titulares deben gozar de derechos, sino que agrega

---

<sup>29</sup> Entiendo por "CAP'S por vía directa" a los cargos públicos que pueden ser obtenidos mediante el sufragio pasivo o mediante la postulación a una candidatura de elección popular. Por otro lado, "CAP'S por vía indirecta" serán, en mi entendimiento, cargos públicos a los que se puede acceder mediante el nombramiento por algún funcionario público que ha sido electo por la vía directa; por ejemplo, un presidente de la república es elegido por la vía directa empero un ministro de la SCJN es elegido no por vía directa sino por el presidente de la república, por ello, el nombramiento sería indirecto.

el término “oportunidades”.<sup>30</sup>

#### **1.4 PNC: semi-ciudadanos y omni-ciudadanos para los CAP'S.**

En suma, el requisito de “ser mexicano por nacimiento” (SMxN) o “ser ciudadano mexicano” (SMC) implica la condición de nacionalidad, primero, y la ciudadanía, como segunda. Por ello, solo las personas-nacionales-ciudadanas (PNC) pueden ser acreedoras de los derechos políticos fundamentales, en específico de los cargos públicos. Esta tríada corresponde a una formación de letras que, simplemente, tiene como propósito destapar lo evidente que es el vínculo entre ambas instituciones jurídicas para poder ser *accipiens* de los muchos cargos públicos en México.

He considerado que solo las PNC pueden acceder a los cargos públicos, es decir, para poder acceder a los CAP'S se necesita: 1. Ser persona física o natural (una sociedad civil-mercantil o el propio Estado que son versiones antropomórficas sujetas de derecho, no podrán ser personas a cargo de los cargos públicos). 2. Ser nacional (o sea, tener la nacionalidad mexicana por nacimiento [originaria] o la nacionalidad por naturalización [derivada]). 3. Ser ciudadano pues los artículos 34-35 de la CM establecen que solo los ciudadanos podrán ser sujetos de derechos políticos.

El requisito de nacionalidad o de SMxN hace una disyunción evidente entre mexicanos por nacimiento y por naturalización porque solo los primeros tienen la capacidad total para acceder a los cargos públicos; así, llamaré omni-ciudadanos (PNC<sup>1</sup>) a las personas que tienen la posibilidad de poder acceder a la totalidad de los cargos públicos en México sin el límite de la

---

<sup>30</sup> Corte IDH. Caso Castañeda Gutman Vs. México, *cit.*, párrafo 145.

nacionalidad por nacimiento. Por otro lado, debe entenderse por semi-ciudadanos (PNC<sup>2</sup>) a las personas con la posibilidad de poder acceder a (algunos) CAP'S en donde no se establezca el requisito de nacionalidad por nacimiento. Ferrajoli ha propuesto una tesis similar llamando ciudadanos *optimo iure* y semi-ciudadanos.<sup>31</sup> Esquemáticamente, se puede representar de la siguiente manera:

PNC <sup>1</sup>	Mexicanos por nacimiento	Omni-ciudadanos	Todos los CAP'S
PNC <sup>2</sup>	Mexicanos por naturalización	Semi-ciudadanos	Algunos CAP'S

Tabla 2.

Debe tenerse en cuenta que las leyes mexicanas son muy disjuntas en el aspecto de que no todas establecen “ser mexicano por nacimiento” sino también “ser ciudadano mexicano por nacimiento” u otras formas. No debe confundirse con el requisito de “ser ciudadano mexicano” (SCM) sin las palabras “por nacimiento” porque cuando una ley establezca tal requisito tanto los mexicanos por nacimiento como los mexicanos por naturalización podrán tener derecho a los cargos públicos que así lo señalen. Por tanto, SMxN y SCM son fórmulas diferentes.

Ejemplificando con CAP'S reales, en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México —constitución del Estado de México— (de ahora

<sup>31</sup> *Principia iuris [...] 2. Teoría de la democracia, cit.*, pp: 343 y 481. Asimismo, considera que existen ciudadanía apreciadas como al de los países ricos, las ciudadanía que no valen nada, como la de los países de emigración. Y existen [...] ciudadanía diferenciadas: ciudadanía plenas, ciudadanía demediadas, sub-ciudadanía, no-ciudadanía, según los diversos grados de regularización y precariedad que las leyes les asocian [...].

en adelante CEdoMex), se establecen los requisitos para ser gobernador y diputado. Para ser gobernador o gobernadora del Estado se requiere, *inter alia*, “ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno goce de sus derechos políticos” (SMxN), señala el artículo 68, fracción I de la CEdoMex. Por otro lado, para ser diputado se requiere: “ser ciudadana o ciudadano del Estado en pleno ejercicio de sus derechos” (SCM), lo estipula el artículo 40, fracción I de la CEdoMex. A manera de esquema:

CAP	Requisito	Por tanto
Gobernador del Estado de México	SMxN	PNC <sup>1</sup> (Sí)
		PNC <sup>2</sup> (No)
Diputado local del Estado de México	SCM	PNC <sup>1</sup> (Sí)
		PNC <sup>2</sup> (Sí)

Tabla 3.

Ha esta diferencia entre personas nacidas en el territorio mexicano (institución que otorga el *ius soli*) y aquellas naturalizadas (bajo la *ius optandi*),<sup>32</sup> Bellamy la llama una especie de *exclusión interna* (*internal exclusions*). Estas han incluido como inferiores a personas por su raza, género y otras clasificaciones; o, como incompetentes debido a la propiedad o educación; o, descalificados por estar cometiendo un crimen, sin trabajo, sin hogar o enfermedad mental.<sup>33</sup> También denota las *exclusiones externas* (*external exclusions*) que se dan por aquellas personas que son buscadoras

<sup>32</sup> Los modelos del *ius soli*, *ius sanguinis*, *ius domicilii* o *ius optandi* pueden verse en: Brito Melgarejo, Rodrigo y Guerrero Galván, Luis René, La constitución política de los Estados Unidos Mexicanos a 100 años de reformas, (Tomo I), México, IJUNAM, 2016., p. 195.

<sup>33</sup> *Citizenship. A very short introduction, cit.*, p. 12.

de asilo o inmigrantes. De forma simétrica, Ferrajoli llama a las exclusiones internas como un *apartheid interno* y a las exclusiones externas como un *apartheid mundial*.<sup>34</sup> En consecuencia, el límite de los naturalizados para algunos cargos públicos puede considerarse como una exclusión interna y *apartheid interno*.

Conforme a esto puedo comprobar que existe una disparidad entre mexicanos por nacimiento y por naturalización. Más aún, existe un estatus de semi-ciudadanos y omni-ciudadanos para el acceso a los CAP'S. Uno puede preguntarse si, *a posteriori* a la reforma en materia de derechos humanos del 11 de junio de 2011, se puede discriminar a las personas en razón de su nacionalidad. Esta primera cuestión se responderá más adelante en el apartado 5 en el que señalaré dos modelos de discriminación: la justificada e injustificada.

Los privilegios que otorga la nacionalidad por nacimiento implican mermar, relativamente, a los naturalizados mexicanos quienes, además, han sido llamados “mexicanos de segunda”.<sup>35</sup> Ya se ha propuesto que los derechos políticos se desnacionalicen y que se concedan a los residentes más que a los ciudadanos que viven en el exterior, a los inmigrados antes que a los emigrados; en una palabra, *iure loci* y no *iure sanguinis*, es decir, conforme a una ciudadanía anclada pro la ley no tanto al nacimiento o a la ciudadanía de los padres sino a la estabilidad de la residencia.<sup>36</sup> Richard Bellamy en el inicio de su trabajo de *Citizenship* dice:

---

<sup>34</sup> Cfr, *Supra*, Nota 31.

<sup>35</sup> Espinoza Silis, Arturo y Cruz Vargas, Rafael, “Los mexicanos de segunda y el derecho a ser votado”, en: <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/los-mexicanos-de-segunda-y-el-derecho-a-ser-votado/>, consultada el 04 de agosto de 2021.

<sup>36</sup> [...] 2. *Teoría de la democracia*, cit., p. 171.

Historically, citizenship has been linked to the privileges of membership of a particular kind of political community – one in which those who enjoy a certain status are entitled to participate on an equal basis with their fellow citizens in making the collective decisions that regulate social life.<sup>37</sup>

Es por estos privilegios, como señala Bellamy que existe, aún, una disparidad entre personas semi-nacionales o semi-ciudadanos; y, también, omni-nacionales u omni-ciudadanos. Cabe mencionar que la disparidad entre personas no ha sido siempre por cuestiones de nacionalidad o ciudadanía sino, de la misma manera, por cuestiones de sexo, casta social, color de piel, raza, etcétera. Michelangelo Bovero ha descrito como en la ciudad democrática griega podían ser ciudadanos, como mucho, solo los sujetos de sexo masculino, adultos, libres, residentes y autóctonos.<sup>38</sup> Basta recordar que en Estados Unidos las personas de raza negra no podían acceder ni a derechos políticos ni a derechos sociales (como la educación); desde luego esto concluyó, relativamente, gracias a la sentencia de la *Supreme Court of the United States* (SCOTUS) que llevó por nombre *Brown V. Board of Education* versada sobre la segregación racial.<sup>39</sup>

O, en la misma sintonía, las mujeres en México eran semi-ciudadanas porque no tenían derecho al sufragio activo, existía una *subjetividad de la mujer*—como dijo Stefano Rodota— ya que se le excluía de la esfera pública, con una reducida capacidad patrimonial de la que estaba casada y con la mortificación de su sexualidad.<sup>40</sup> Fue hasta el 3 de julio de 1955 cuando las

---

<sup>37</sup> *Citizenship. A very short introduction, cit.*, p.1.

<sup>38</sup> Bovero, Michelangelo, *Una gramática de la democracia. Contra el gobierno de los peores*, traducción de Lorenzo Córdova Vianello, Madrid, Trotta, 2002., p. 16.

<sup>39</sup> *Brown v. Board of Education*, 347 U.S. 483, 494 (1954).

<sup>40</sup> Rodota, Stefano, *El derecho a tener derechos*, traducción de José Manuel Revuelta, Madrid, Trotta, 2014., p. 140.

mujeres emitieron por primera vez su voto.<sup>41</sup> A partir de ese momento las mujeres dejaron su estatus de segunda para cumplir un rol más importante en la democracia formal mexicana.

Sin más, con el coto a los cargos públicos para los naturalizados, con la preferencia a los mexicanos por nacimiento, se pone un límite a estas personas a su *status activo*<sup>42</sup> pensado por Georg Jellinek—que se diferencia del *status pasivo (status subjectionis)*,<sup>43</sup> negativo (*status libertatis*)<sup>44</sup> y positivo (*status civitatis*)<sup>45</sup>— para el ejercicio de la ciudadanía activa que implica el sufragio y de participación en el Estado. Ya demostraré más adelante si es posible o no hacer diferenciaciones entre personas por su *status* de nacionalidad.

## **2. (I) Poder judicial: el discurso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre el requisito de “ser mexicano por nacimiento” o SMxN.**

En segundo lugar, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha emitido una serie importante de precedentes y fallos emblemáticos con relación al requisito de “ser mexicano por nacimiento” (SMxN). Ante dicha afirmación, mostraré linealmente, y de manera casuística, el discurso del máximo tribunal de la República mexicana. Es bien conocido que, en los últimos años, la corte ha tomado un papel sumamente fundamental en el proceso de transición y consolidación democrática en México.<sup>46</sup> De hecho, en

---

<sup>41</sup> <<https://www.cndh.org.mx/noticia/primera-vez-que-la-mujer-vota-en-mexico>>, consultada el 20 de julio de 2021.

<sup>42</sup> *Teoría de los derechos fundamentales, cit.*, p. 260.

<sup>43</sup> *Ibidem.*, p. 249.

<sup>44</sup> *Ibidem.*, p. 251.

<sup>45</sup> *Ibidem.*, p. 255.

<sup>46</sup> En la “presentación” a cargo del ministro presidente de la SCJN Arturo Zaldívar Lelo de

la actualidad las discusiones científicas se han transformado de la decimonónica discusión legalista hacia una visión más realista del derecho; o sea, una visión que nos está alejando de la vetusta tradición romano-germánica hacia una realidad más occidental.

De manera taxativa, puedo señalar, con rigor, que dentro de los precedentes que indicaré, la SCJN ha fallado que solo el congreso de la unión (congreso federal por antonomasia) tiene la facultad para legislar sobre el requisito de SMxN. En consecuencia, las legislaturas de las entidades federativas (congresos locales por antonomasia) tienen vedado legislar sobre este requisito de SMxN. También, se ha denotado que las consecuencias jurídicas, para las legislaturas locales por legislar en un área exclusiva del congreso de la unión, serán la invalidez de las normas jurídicas que contengan disposiciones jurídicas sobre dicho requisito.

Ante todo, en un primer precedente, así lo puedo aseverar con seguridad, surgió de la Acción de Inconstitucionalidad 11/2002.<sup>47</sup> Por medio de este control abstracto de constitucionalidad, se impugnaron un conglomerado de disposiciones jurídicas de la Ley del Notariado del Estado de Jalisco. En lo que corresponde, el congreso estatal o local, de la mano de un grupo importante de la quincuagésima sexta legislatura del congreso del Estado de Jalisco, impulsaron la denuncia sobre el artículo 10, fracción I, de la Ley del Notariado de Jalisco que establecía el requisito de SMxN para poder obtener una patente (o fiat) de notario. No obstante, pese a los argumentos de los

---

Larrea derivada de la Revista del Centro de Estudios Constitucionales, Año V, Núm. 9, julio-diciembre 2019., p. XV.

<sup>47</sup> Acción de Inconstitucionalidad 11/2002, ministro Ponente: Humberto Román Palacios, sesionado el 27 de enero de 2014. El documento se puede consultar y descargar, fácilmente, de la web: <<https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=49959>>, revisado el 10 de mayo de 2021.

denunciantes, la SCJN falló en contra de tal denuncia pues consideró —con una mala interpretación— que el artículo 10, fracción I de dicha ley notarial, sí era constitucional y, por lo tanto, debía seguir teniendo validez en el Estado de Jalisco.

A pesar de la resolución, un Voto de Minoría los ministros Genaro David Góngora Pimentel, Sergio Aguirre Anguiano y el entonces presidente de la Corte el ministro Mariano Azuela Güitrón, se peroraron en contra del fallo. Estos ministros, de manera laudable y con verdadera técnica jurídica, argumentaron que la resolución de la SCJN había sido incorrecta. En el Voto de Minoría destacaron que, con una interpretación sistemática, los artículos 32, párrafo segundo, 73, fracción XVI y 1 de la CM, se desprendían las siguientes conclusiones: a) no se puede diferenciar entre mexicanos por nacimiento y por naturalización en todos los casos, b) solo se puede vedar el acceso a cargos públicos en áreas estratégicas o prioritarias para el Estado Mexicano, amén de aquellos cargos públicos sobre áreas de seguridad (p.e: las fuerzas armadas) y, c) solo el Congreso de la Unión (por antonomasia congreso federal) tiene la facultad de legislar sobre el requisito de SMxN, en consecuencia los congresos locales tienen vedada esta facultad.

Me parece bastante importante destacar que el Voto de Minoría es basilar para entender quién (sí) y quién (no) puede legislar sobre el SMxN. Es decir, ante la inextricable sentencia de la SCJN, algunos ministros, en minoría, escrutaron muy bien los artículos de la CM; en contrario, el proyecto no resolvió el problema de fondo por la mala interpretación mayoritaria de la SCJN. Encuentro hartamente lamentable que el Voto de Minoría no haya tenido la relevancia que debió haber tenido porque las legislaturas locales continuaron legislando en un área que no le corresponde o que tiene prohibido legislar. Los artículos 32, párrafo segundo, 73, fracción XVI establecen, claramente, la facultad del congreso federal para legislar sobre el requisito de SMxN. Es un

inri tanto para la constitución mexicana como para el congreso de la unión porque, por una parte, se incumple con lo establecido en la norma supra legal mexicana (CM) y, por otra parte, el legislador ordinario sobrepasa sus facultades al legislar en un área prohibida para él. En fin, la corte argumentó mal y no leyó con el debido escrutinio estricto la disposición que estaba siendo impugnada como inconstitucional; inversamente, una minoría de la SCJN sí argumento muy bien sobre quién (sí) y quién (no) puede legislar sobre el SMxN, otorgándonos una perspectiva más allá de la simple interpretación laxa.

Siguiendo la línea argumentativa, en un segundo precedente la SCJN conoció de la Acción de Inconstitucionalidad 48/2009 que resolvió el pleno.<sup>48</sup> Se impugnaron un conjunto de disposiciones jurídicas de diferentes normas jurídicas que establecían el requisito de SMxN. Se alegó que Ley Federal de Policía, la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, contenían disposiciones jurídicas que no eran acordes con lo injertado en la CM. Todas estas normas jurídicas contenían disposiciones jurídicas que establecían el requisito de SMxN para el acceso a los cargos públicos de, por ejemplo, comisionado general de la policía federal, para policía federal, agente del ministerio público o auditor especial de la federación, etcétera. El máximo tribunal constitucional de la república mexicana (el guardián de la constitución por antonomasia)<sup>49</sup> nuevamente falló en contra de algunas disposiciones

---

<sup>48</sup> Acción de Inconstitucionalidad 48/2009, en ponencia del ministro Sergio A. Valls Hernández, sesionado el 14 de abril de 2011. El documento de se puede consultar y descargar, fácilmente, de la web: <<https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=110559>>, revisada el 09 de agosto de 2021.

<sup>49</sup> Vinx, Lars, *The guardian of the constitution: Hans Kelsen and Carl Schmitt on the limits of the constitutional law*, traducción, introducción y notas por Lars Vinx, United Kingdom,

jurídicas, por encontrarlas contrarias a la CM y, en sentido afirmativo, falló a favor de otras disposiciones jurídicas por estar acordes a la CM.

En esta misa tesis, en la sustancia de la AI 48/2009 se argumentó mal, análogamente como en el precedente anterior. La interpretación que realizó fue mala porque las leyes que se estaban impugnando como contrarias a la constitución son leyes federales; la constitución permite al congreso federal (que es el que emite leyes federales) sobre el requisito de SMxN; en consecuencia, se debió fallar como todas (sí) constitucionales. No obstante, debe considerarse, que la corte no llegó a una mayoría calificada (de 8 votos) para declarar la inconstitucionalidad de las disposiciones jurídicas que habían sido parte de la *vexata quaestio*; por lo tanto, al no obtener la votación requerida para declarar la invalidez de una norma, estas disposiciones siguieron teniendo validez constitucional. Pese a lo argüido por la SCJN, considero importante este otro precedente porque constituyó un asunto en donde la SCJN entró al estudio de disposiciones jurídicas que establecen el requisito de SMxN.

En un tercer precedente, la SCJN conoció de la Acción de Inconstitucionalidad 19/2011 en el que se solicitó la invalidez del artículo 58, fracción I de la Constitución Política del Estado de Morelos que contenía el requisito de “ser mexicano por nacimiento e hijo de madre o padre mexicano por nacimiento”.<sup>50</sup> Lo que se consideró como contrario a la carta magna mexicana era solamente el enunciado “hijo de madre o padre mexicano por nacimiento” y no la parte de ser mexicano por nacimiento.<sup>51</sup> La corte dijo que este enunciado

---

Cambridge University Press, 2015., p. 79.

<sup>50</sup> *Cfr, Supra*, nota 2.

<sup>51</sup> *Ibidem.*, p. 29.

se trataba de una restricción indebida<sup>52</sup> y, por tanto, se declaró la invalidez de la porción normativa “hijo de madre o padre mexicano por nacimiento”<sup>53</sup> porque excedía del mandato contenido en el artículo 32 de la CM.<sup>54</sup>

En cuarto lugar, en la Acción de Inconstitucionalidad 66/2012, a petición del entonces Procurador General de la República,<sup>55</sup> se impugnó el artículo 33, fracción I, inciso a) del decreto que expidió la Ley del Instituto de Ciencias Forenses del Estado de Baja California, en la parte que estipulaba “por nacimiento” para ocupar el cargo público de perito del instituto de ciencias penales. Sin embargo, *mutatis mutandis*, esta AI 66/2012 se sobreseyó porque el congreso local del estado de Baja California legisló antes de que la corte emitiera su fallo y corrigió la errata que exigía el SMxN. En realidad, el congreso local de Baja California, correctamente, cambió lo que debía cambiar (*mutatis mutandis*) porque, ciertamente, la Corte iba a fallar en favor del Procurador General de la República y, por tanto, declarar la disposición jurídica como inconstitucional.

Paralelamente, pasaré a señalar una tétada de fallos o sentencias de la SCJN basilares y fundamentales que considero y fueron el verdadero hito para entender, de manera profusa, quién (sí) y quién (no) puede legislar sobre el requisito de SMxN. Primeramente, en la Acción de Inconstitucionalidad

---

<sup>52</sup> *Ibidem.*, p. 39.

<sup>53</sup> *Ibidem.*, p. 41.

<sup>54</sup> *Ibidem.*, p. 37.

<sup>55</sup> He escrito “del entonces” porque la Procuraduría General de la República ha cambiado su nombre por Fiscalía General de la República; por lo tanto, la persona al mando ya no es Procurador sino Fiscal. Acción de Inconstitucionalidad 66/2012, en ponencia del ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, sesionado el 29 de mayo de 2013. El documento se puede consultar y descargar, fácilmente, de la web: <<https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=147188>>, consultada el 04 de agosto de 2021.

87/2018<sup>56</sup> se declaró la invalidez del artículo 23, bis B, fracción I de la Ley Orgánica de la Administración Pública del estado de Sinaloa porque preveía la porción normativa de SMxN. Consecuentemente, en este precedente se describió un conjunto de cargos públicos para los cuales se tiene una “reserva exclusiva” para los mexicanos por nacimiento. Llamaré a la fórmula o cláusula de la “reserva exclusiva” con las siglas REx. Esta REx, diré de manera más amplia en el siguiente apartado, tiene como propósito limitar el derecho político-fundamental al acceso a cargos públicos para los mexicanos por naturalización (o sea, a las personas que hayan adquirido la nacionalidad mexicana por derivación). Esta cláusula protege cargos públicos “estratégicos” o “prioritarios” para el Estado mexicano; es decir, aquellos que se vinculen con la protección de la soberanía y seguridad nacional.<sup>57</sup> También, a dicha cláusula o fórmula se adhieren los cargos públicos que estriben sobre la seguridad y defensa nacionales (como la marina o el ejército).<sup>58</sup>

Vinculado con lo anterior, en esta AI 87/2018 se señaló que se tiene REx —para los mexicanos por nacimiento— sobre los cargos públicos (CAP) de: a) comisionados del organismo garante del cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales federal (artículo 6, apartado A de la CPEUM), b) comisionados del Instituto Federal de Telecomunicaciones y de la Comisión Federal de Competencia Económica (artículo 28 de la CPEUM), los depositarios de los Poderes de la Unión (artículos 55, fracción I, 58, 82, fracción I, 95, fracción I, 99 y 100 de la

---

<sup>56</sup> Acción de Inconstitucionalidad 87/2018, en ponencia del ministro José Fernando Franco González Salas, sesionado el 07 de enero de 2020. El documento se puede consultar y descargar, fácilmente, de la web: <<https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=245397>>, consultada el 04 de agosto de 2021.

<sup>57</sup> *Ibidem.*, p. 29.

<sup>58</sup> *Ibidem.*, p. 26.

CPEUM), 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 del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México (artículo 122, apartado A, fracción IV).<sup>59</sup>

Habida cuenta de la multi-citada AI 87/2018, se estableció un párrafo que considero un filón para la comprensión del quién (sí) y quien (no) puede legislar con relación al requisito de SMxN. Simétricamente, en el párrafo que transcribiré a continuación, se encuentra en las Acciones de Inconstitucionalidad 93/2018,<sup>60</sup> 45/2018 y su acumulada 46/2018,<sup>61</sup> amén, la 157/2017.<sup>62</sup> Entre tanto, dice la SCJN que:

Este Alto Tribunal arriba a la convicción [...] de que **las legislaturas de los Estados no están facultadas para establecer algún supuesto en el que se exija ser mexicano por nacimiento**; pues derivado de la interpretación sistemática del artículo

---

<sup>59</sup> *Ibidem.*, p. 27.

<sup>60</sup> Acción de Inconstitucionalidad 93/2018, en ponencia del ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, sesionado el 21 de abril de 2020. El documento se puede consultar y descargar, fácilmente, de la web: <<https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=246245>>, revisada el 10 de mayo de 2021.

<sup>61</sup> Acción de Inconstitucionalidad 45/2018 y su acumulada 46/2018, en ponencia del ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, sesionado el 18 de junio de 2020. El documento se puede consultar y descargar, fácilmente, de la web: <<https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=235825>>, revisado el 10 de mayo de 2021.

<sup>62</sup> Acción de Inconstitucionalidad 157/2017, en ponencia del ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, sesionado el 23 de julio de 2020. El documento se puede consultar y descargar, fácilmente, de la web: <<https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=228702>>, revisado el 10 de mayo de 2021.

1° 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 (énfasis añadido).

Como lo adelante al principio de este apartado, las legislaturas locales (o sea, las legislaturas de las entidades federativas) tiene vedado legislar sobre el requisito de SMxN porque existe un coto constitucional que les prohíbe legislar. Es decir, se trata de un área exclusiva del congreso de la unión (o, congreso federal). En suma, y con una representación esquemática, todo lo dicho por los precedentes descritos se puede representar de la siguiente forma:

<b>Legislatura Federal</b>  (p.e: Congreso de la Unión)	<b>SMxN</b>	<b>Legislatura Estatal</b>  (p.e: del Estado de México)
<b>(Sí)</b> puede legislar		<b>(No)</b> puede legislar

Tabla 4.

Por otra parte, el ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, en un Voto Concurrente<sup>63</sup> —derivado de la Acción de Inconstitucionalidad 93/2018— propuso que la cláusula, o fórmula, que se encuentra injertada en el artículo 32, párrafo segundo de la CM (la que he llamado REx) debería interpretarse

<sup>63</sup> El Voto Concurrente del ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (actual presidente de la Corte) se puede encontrar en la misma web de la Acción de Inconstitucionalidad 93/2018; ver en: <<https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=246245>>, revisada el 10 de mayo de 2021.

de la manera “más restrictiva posible”, esto es, a fin de evitar discriminaciones entre mexicanos o mexicanas por nacimiento y por naturalización. Asimismo, este ministro —*obiter dictum*: actual presidente de la SCJN— ha propuesto una “interpretación más coherente” del artículo 32, párrafo segundo. Dicha “interpretación más coherente” tendría como *telos* que, en primer lugar, el único *corpus* normativo que podría establecer requisitos derivados de la nacionalidad por nacimiento y/o por naturalización para acceder a los cargos públicos, sea la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CM).<sup>64</sup> Es decir, que ni el congreso de la unión, ni las legislaturas de las entidades federativas pudieran llegar a exigir la nacionalidad por nacimiento como requisito para acceder a los puestos públicos, fuera de los casos expresamente contemplados en el texto constitucional mexicano. Esta propuesta se puede representar, con una tabla, de la siguiente forma:

<p><b>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</b></p>	<p><b>Interpretación más coherente</b></p>	<p><b>Legislatura Federal y Legislatura local.</b></p>
<p><b>(Solo)</b> los cargos que se establecen expresamente podrían limitar el acceso cargos públicos.</p>		<p><b>(No)</b> podrían establecer el SMxN</p>

Tabla 5.

Evidentemente, esta “interpretación más coherente” tendría como consecuencia que tanto normas jurídicas derivadas de los congresos locales y el congreso federal, quedarán inválidas. Por lo tanto, se tendría que hacer un

<sup>64</sup> *Ibidem.*, p. 5.

trabajo muy, demasiado diría yo, exhaustivo de reformas legales y constitucionales. Momentáneamente, creo que se debería respetar la fórmula versada en que solo el congreso de la unión puede legislar sobre el requisito de SMxN, vedando, así, a los congresos locales.

## **2.1 Tribunal Electoral Federal: una interpretación errónea.**

Si bien, he identificado un estrato de casos derivados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en donde se interpretó (bien) y, además, se interpretó (mal), pasaré a describir un fallo del máximo tribunal en materia electoral, es decir, del Tribunal Electoral Federal. El 26 de febrero de 2020 el Tribunal Electoral Federal (TEF) emitió una sentencia versada sobre algunos juicios para la protección de los derechos político-electorales (juicios conocidos con las siglas de: "JDC"). El TEF registró estos JDC mediante el expediente SUP-JDC-134/2020 y acumulados,<sup>65</sup> en donde inaplicó diversas disposiciones jurídicas o legales; asimismo, se invalidó la convocatoria del consejo general del Instituto Nacional Electoral (INE) y el proceso para la integración del respectivo comité técnico de evaluación.

En este JDC se impugnaron una serie de disposiciones jurídicas de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como la convocatoria que emitió el Consejo General del INE para ocupar el cargo público de Consejero o Consejera Electoral. En resumen, los temas abordados fueron: a) la exclusión de manera injustificada a los ciudadanos mexicanos por naturalización (señalando que se crea una categoría de mexicanos de primera y segunda clase), b) la desventaja de personas que no

---

<sup>65</sup> SUP-JDC-134/2020, magistrado ponente: José Luis Vargas Valdez, sentencia del 26 de febrero de 2020. La resolución se puede consultar directamente en la web del TEF: <[https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2020/JDC/134/SUP\\_2020\\_JDC\\_134-902847.pdf](https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2020/JDC/134/SUP_2020_JDC_134-902847.pdf)>, consultada el 20 de julio de 2021.

tuvieron la posibilidad de tramitar un título profesional (pues la convocatoria requería que las personas contaran con un título), c) la restricción de los integrantes del Servicio Profesional Electoral (por no permitirse participar, a estas personas, en la convocatoria).

En lo que aquí interesa, Jorge David Aljovín Navarro reclamó la inconstitucionalidad e inconvencionalidad del requisito estipulado en la convocatoria del INE.<sup>66</sup> Esta convocatoria estaba fundamentada en el artículo 38, inciso a), numeral 1 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) que establece:

Artículo 38.

1. Los consejeros Electorales deberán reunir los siguientes requisitos:

a) **Ser ciudadano por nacimiento** que no adquiriera otra nacionalidad, además de estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos;

Lo que estaba impugnando D. Aljovín era que no se le permitía participar en el proceso de selección de consejeros y consejeras electorales del INE por su calidad de naturalizado mexicano. Él creía que existía una categorización discriminatoria entre mexicanos por nacimiento y mexicanos por naturalización, lo denotaba de la siguiente manera:

Refiere, en esencia que dicha exigencia, que no está prevista en la norma constitucional, le impide participar como ciudadano mexicano naturalizado, en el proceso de selección de consejeros, y desempeñar la función pública, pues crea una categorización discriminatoria entre mexicanos por nacimiento y por naturalización, en contravención al derecho a la igualdad.<sup>67</sup>

---

<sup>66</sup> *Ibidem.*, p. 18.

<sup>67</sup> *Ibidem.*, p. 19.

Si bien, el TEF resaltó que existen cargos públicos en los que la CM establece, expresamente, la cláusula de REx, esto es, mediante la cual se pone un guardarraíl a los mexicanos por naturalización para la ocupación de ciertos cargos públicos. Este tribunal judicial en materia electoral mencionó los cargos en donde se le tiene vedado a los mexicanos por naturalización el acceso, por ejemplo, el de ministro de la SCJN, presidente de la república, fiscal general de la república, magistrado del TEF, secretarios de despacho o de Estado), gobernador de alguna entidad federativa, etcétera. Sin embargo, el TEF consideró que el artículo 38, numeral 1, inciso a) de la LGIPE era inconstitucional porque la constitución no establece, expresamente, que se debe vedar a los mexicanos por nacimiento el cargo público de consejero o consejera general del INE. Como consecuencia, se invalidó dicha disposición jurídica.

Para analizar si la disposición jurídica era constitucional o no, se utilizó el harto conocido “*test de proporcionalidad*”, una herramienta muy difundida dentro de la doctrina constitucional y administrativa. Esta herramienta, así definida por la SCJN,<sup>68</sup> sirve para verificar si una restricción a un derecho

---

<sup>68</sup> Tesis: 2a./J. 10/2019 (10a.) Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 63, febrero de 2019, Tomo I, página 838, 2019276. El texto: TEST DE PROPORCIONALIDAD. AL IGUAL QUE LA INTERPRETACIÓN CONFORME Y EL ESCRUTINIO JUDICIAL, CONSTITUYE TAN SÓLO UNA HERRAMIENTA INTERPRETATIVA Y ARGUMENTATIVA MÁS QUE EL JUZGADOR PUEDE EMPLEAR PARA VERIFICAR LA EXISTENCIA DE LIMITACIONES, RESTRICCIONES O VIOLACIONES A UN DERECHO FUNDAMENTAL.- Para verificar si algún derecho humano reconocido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o por los tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte se ha transgredido, el juzgador puede emplear diversos métodos o herramientas argumentativas que lo ayuden a constatar si existe o no la violación alegada, estando facultado para decidir cuál es, en su opinión, el más adecuado para resolver el asunto sometido a su conocimiento a partir de la valoración de los siguientes factores, entre otros: a) el derecho o principio constitucional que se alegue violado; b) si la norma de que se trata constituye una limitación gradual en el ejercicio del derecho, o si es una verdadera restricción o impedimento en su disfrute; c) el tipo de intereses que se encuentran en juego; d)

fundamental es (sí) constitucional o (no) es constitucional. Dicho instrumento o herramienta nació en Alemania en los años de 1950, precisamente, en el derecho administrativo y,<sup>69</sup> además, ha sido el quid de muchos trabajos en la actualidad.<sup>70</sup> Desde luego, se ha utilizado mucho en asuntos versados sobre discriminación como en este caso que se impugnó la presunta discriminación entre mexicanos por nacimiento y por naturalización.

---

la intensidad de la violación alegada; y e) la naturaleza jurídica y regulatoria de la norma jurídica impugnada. Entre los métodos más comunes para solucionar esas problemáticas se encuentra el test de proporcionalidad que, junto con la interpretación conforme, el escrutinio judicial y otros métodos interpretativos, constituyen herramientas igualmente útiles para dirimir la violación a derechos. En este sentido, esos métodos no constituyen, por sí mismos, un derecho fundamental, sino la vía para que los Jueces cumplan la obligación que tienen a su cargo, que se constriñe a decidir, en cada caso particular, si ha existido o no la violación alegada. Sobre esas bases, los Jueces no están obligados a verificar la violación a un derecho humano a la luz de un método en particular, ni siquiera porque así se lo hubieran propuesto en la demanda o en el recurso, máxime que no existe exigencia constitucional, ni siquiera jurisprudencial, para emprender el test de proporcionalidad o alguno de los otros métodos cuando se alegue violación a un derecho humano.

<sup>69</sup> Latapie Aldana, Ricardo, ¿De qué hablamos cuando hablamos del test de igualdad?, en: Ibarra Olgún, Ana María (coord), *Discriminación. Piezas por armar*, México, SCJN-CEC, 2021., p. 146.

<sup>70</sup> Existe, hasta el momento, doctrina que habla de esta herramienta propia del derecho constitucional, verbigracia: Pulido Bernal, Carlos, *El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales. El principio de proporcionalidad como criterio para determinar el contenido de los derechos fundamentales vinculante para el Legislador*, 4a., ed, Colombia, Universidad Externado de Colombia, 2014. Clérico, Laura, *Derechos y proporcionalidad: violaciones por acción, por insuficiencia y por regresión, miradas locales, interamericanas y comparadas*, México, Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, 2018. Alexy, Robert, *Teoría de los derechos fundamentales*, cit. Alexy, Robert, *Teoría de la argumentación jurídica. La teoría del discurso racional como teoría de la fundamentación jurídica*, traducción de Manuel Atienza e Isabel Espejo, Lima, Palestra Editores SAC, 2007. Klatt, Matthias y Meister, Moritz, *The constitutional structure of proportionality*, United Kingdom, Oxford University Press, 2012. Barak, Aharon, *Proporcionalidad. Los derechos fundamentales y sus restricciones*, traducción de Gonzalo Villa Rosas, Lima, Palestra, 2017. Möller, Kai, *The global model of constitutional rights*, Oxford, Oxford University Press, 2012.

El TFE realizó un análisis, con el principio de proporcionalidad, para verificar si la REx, se aplicaba al cargo público de Consejero o Consejera del INE. Se llegó a la conclusión de que esta medida no era inconstitucional y, por tanto, se declaró la invalidez del artículo 38, numeral 1, inciso a).<sup>71</sup> Creo, sin embargo, y contrariando lo resuelto por el máximo órgano en materia electoral, que se cometió una equivocación enorme.

La resolución del TFE fue equivocada por dos razones básicas. En primer lugar, es cierto que la Constitución no establece, expresamente, el requisito de ser mexicano por nacimiento para ocupar el cargo público de Consejero o Consejera Electoral; empero, recordemos que el Instituto Nacional Electoral es una de las autoridades “estratégicas” o “prioritarias” que ha señalado la SCJN, y que he descrito en los párrafos precedentes. En segundo lugar y, por añadidura, el artículo 32 párrafo segundo de la Constitución Mexicana establece que el SMxN podrá solo restringirse en las leyes que deriven del Congreso de la Unión. La LGIPE es una ley federal (con efectos *erga omnes* para toda la República Mexicana) derivada del Congreso de la Unión. En consecuencia, la norma sí debió ser declarada constitucional. Mediante la siguiente tabla puede analizarse más claramente:

Norma impugnada	Tipo de norma de la LGIPE	¿Es el INE un área estratégica o prioritaria del Estado Mexicano?
Artículo 38, numeral 1, inciso a) de la LGIPE	A) Federal [●]	A) Sí [●]
	B) Local	B) No

**Por lo tanto:** la norma es constitucional.

<sup>71</sup> El estudio del análisis se puede ver en la SUP-JDC-134/2020, cit., pp: 30-39.

Tabla 6.

Como forma de contrastar el anterior ejemplo, ejemplificaré un asunto hipotético empero con una norma y disposición jurídica del Estado de México; o sea, con una disposición derivada del congreso local. Aclarando que en el último apartado (el 6) expondré el porqué esta disposición jurídica es inconstitucional. El siguiente:

<b>Norma impugnada</b>	<b>Tipo de norma del CEEM</b>	<b>¿Es el IEEM un área estratégica o prioritaria del Estado Mexicano?</b>
Artículo 178 del CEEM	A) Federal	A) Sí
	B) Local [●]	B) No [●]

**Por lo tanto:** la norma es inconstitucional.

Tabla 7.

Finalmente, y para concluir este apartado, considero que mi postura ha sido neutral. Como he dicho, no me he pronunciado ni me pronunciaré en este trabajo sobre si estoy a favor o en contra de la disparidad que existe entre mexicanos por nacimiento y mexicanos por naturalización. Un estudio de tal tipo, sería más cercano al campo político o filosófico.<sup>72</sup> Desde luego, el análisis hasta aquí presentado ha sido más un estudio dogmático o del

---

<sup>72</sup> Un análisis como tal lo ha realizado, por ejemplo, el filósofo y psicoanalista Slavoj Žižek en donde llama la “intolerancia a la Otridad” [...] cuando en el discurso crítico y político actual, la palabra “trabajador” ha desaparecido del vocabulario, sustituida u obliterada por “inmigrantes/trabajadores inmigrantes”: argelinos en Francia, turcos en Alemania, mexicanos en Estados Unidos; de este modo, la problemática clasista de los trabajadores se transforma en la problemática multiculturalista [...]. Žižek, Slavoj, *Visión de paralaje*, traducción de Marcos Mayer, Argentina, Fondo de Cultura Económica, 2016., p. 448.

derecho positivo vigente en el Estado mexicano. Creo, además, que muchas autoridades no ponen un escrutinio en el estudio de este tema y se lo toman con mucha ligereza, al grado de resolver como lo hizo el TFE en el caso de Aljovín. El test de proporcionalidad es una herramienta muy famosa, pero no muy bien entendida por toda la cultura jurídica que la utiliza. En casos como el de Aljovín, existen remedios jurídicos con los cuales se puede resolver un caso concreto sin llegar al extremo de utilizar el famoso test. Simplemente, los magistrados o jueces elaboran sus sentencias con demasiada doctrina sin comprender, siquiera, los textos jurídicos ubicuos u omnipresentes en nuestros Estados constitucionales.

### **3. (II) Poder legislativo: el discurso del constituyente mexicano sobre el requisito de “ser mexicano por nacimiento” o SMxN.**

En tercer lugar, y aunado a todo lo anterior, una vez que he analizado el discurso judicial de la SCJN y el TFE, expondré el discurso del poder legislativo mexicano. De primera mano, en la deliberación del congreso constituyente, que le dio vida a la constitución mexicana actual, se discutió una serie de posiciones sobre la nacionalidad por nacimiento y por naturalización. Desde luego, la formación del congreso constituyente de 1916-1917 fue gracias a la revolución mexicana, la cual surgió como respuesta a una multiplicidad de factores;<sup>73</sup> *i.e.*, principalmente fue dar por terminada la dictadura del general Porfirio Díaz.<sup>74</sup> Sin embargo, en el discurso inaugural del primer jefe del ejecutivo, don Venustiano Carranza describió las razones que habían suscitado para llamar a un congreso constituyente. Particularmente, creía necesario una nueva formulación del artículo 30 de la

---

<sup>73</sup> De Andrea Sánchez, Francisco José, *Breve historia del Congreso de México: siglo XX*, México, IJUNAM, 2020., p. 29.

<sup>74</sup> *Idem.*

constitución de 1857 para definir quiénes debían ser mexicanos “por nacimiento” y aquellos mexicanos que debería considerarse con el estatus de mexicanos “por naturalización”.<sup>75</sup> Ante ello, en la 45ª sesión ordinaria del congreso constituyente se puso sobre la mesa la discusión estribada sobre el artículo 30 de la CM; precisamente, el día 16 de enero de 1917. Respectivamente, el diputado Paulino Machorro Narváez destacó, desde su posición, que:

La **distinción entre mexicanos por nacimiento y por naturalización** tiene un interés desde el punto de vista práctico, porque las leyes exigen la primera calidad para dar acceso a ciertos cargos públicos, exigencia muy justa que obliga a definir cuáles de los mexicanos debe considerarse que lo son por nacimiento (énfasis añadido)<sup>76</sup>

Ahora bien, uno puede cuestionarse por qué existían ciertas dudas para decidir a quiénes debía (sí) y a quienes (no) se debía considerar como mexicanos por nacimiento y por naturalización. Fácilmente, estas cuestiones se pueden responder observando los debates que dieron vida a la constitución de 1917. Verbigracia, el diputado Macías destacó que era necesaria la disyunción porque muchos extranjeros, en efecto, solo venían a la república mexicana a naturalizarse para sacar provecho de las ventajas que otorgaba la naturalización mexicana.<sup>77</sup> El ejemplo clave fue el de los yernos de Benito

---

<sup>75</sup> Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México (INEHRM), *Diario de los debates del Congreso Constituyente 1916-1917*, México, Comité para la Conmemoración del Centenario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Tomo I, 2016., p. 396.

<sup>76</sup> *Cfr. ut supra.*, p. 14, nota 21.

<sup>77</sup> *Ibidem.*, p. 786; también en: Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México (INEHRM), *Diario de los debates del Congreso Constituyente 1916-1917*, México, Comité para la Conmemoración del Centenario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Tomo III, 2016., p. 164.

Juárez. Los señores Joaquín Sánchez Ramos y José Sánchez Ramos se habían naturalizado como mexicanos porque querían contraer matrimonio con las hijas de Juárez. Él les había constreñido para que obtuvieran la naturalización mexicana; en consecuencia, los hermanos españoles “Sánchez Ramos” se mutaron mexicanos por derivación. El diputado Macías argüía que los yernos de Juárez vivían en penurias dentro de su país de origen y que, sobre todo, solo habían venido a México con el objeto de enriquecerse. Toda la furia contra los hermanos españoles se desató *post mortem* de Juárez cuando dichas personas regresaron a España a reclamar su nacionalidad por nacimiento.<sup>78</sup>

Partiendo de lo anterior, existía una polarización entre diputados que estaban “a favor” de que los mexicanos por naturalización tuvieran el derecho político al acceso a cargos públicos y diputados que estaban “en contra”. Entre los primeros, el diputado Múgica se destaca por su exposición en la tribuna:

Nosotros también, el Poder Legislativo Constituyente de la República Mexicana, debemos dejar también el aliciente a nuestros hermanos del Sur de que puedan ser aquí en nuestro país, representantes de uno de nuestros pueblos, representantes de alguna de nuestras regiones, porque es indudable que ellos con nosotros, vendrán a la tribuna del Parlamento a defender los intereses de la raza latina, a defender el

---

<sup>78</sup> *Ibidem.*, p. 65. [...] ¿Quieren ustedes ejemplos? Don Joaquín Sánchez, don José Sánchez Ramos, se naturalizaron mexicanos porque querían casarse con las hijas del patricio; éste les puso como condición para darles a sus hijas, que se naturalizaran mexicanos. (Una voz: ¿Quién era el patricio?) Benito Juárez; no ha habido otro. Dichos españoles se nacionalizaron mexicanos para cumplir con esa condición y obtener, como obtuvieron, verificar sus matrimonios con las hijas del señor Juárez. Lo que querían no era la nacionalidad, sino sacar las ventajas que les daba el parentesco con el señor presidente; lo que deseaban era llegar al poder y hacer negocio. En su país vivían en la miseria y aquí llegaron en el estado más lastimoso de penuria; después fueron hombres potentados. Luego, cuando se murió don Benito Juárez, fueron a España a arreglar que siguieran siendo españoles [...].

progreso del país en que viven, porque sentirán como nosotros esos mismos ideales. Ya sé, señores diputados, que hay aquí en esta Asamblea muchos patriotas que rechazarán esta teoría y yo les felicito por ello, yo no creo que sean enemigos de estos principios míos por sistema, creo que lo serán simple y sencillamente porque antes de pensar con el cerebro, antes de razonar debidamente, antes de pesar, que esto es lo que conviene a nuestra endeble nacionalidad, piensan con su corazón, sientan con sus afectos y de esa manera vendrán a atacar el discurso que he pronunciado defendiendo los ideales que proclamo. Muy bien, señores, pero que conste que hay tendencias ya en nuestro pueblo, en nuestro México para estrechar los vínculos que deben unirnos con esos hermanos nuestros que nada más están en un lugar distinto del nuestro, pero que en realidad consideran a toda la América como su patria.<sup>79</sup>

Si sopesamos el texto discursivo del diputado Múgica podremos darnos cuenta, *prima facie*, que él estaba “a favor” de una apertura al acceso a cargos públicos para personas no nacidas, necesariamente, en el territorio mexicano. No obstante, y contrariando la exposición del diputado Múgica, el diputado Recio se mostró escéptico de la propuesta de Múgica; a saber, consideró:

[...] nosotros no debemos consentir que de hoy en lo sucesivo se inmiscuyan en nuestros asuntos los extranjeros. Ya hemos visto al través de las distintas legislaturas cuál ha sido la labor de los extranjeros; jamás se han manifestado partidarios de un ideal, jamás han pensado en las conquistas revolucionarias, no han querido el engrandecimiento de nuestro pueblo; sólo han meneado la cabeza en señal de asentamiento a todo lo que viene de un superior jerárquico; eso no podemos ni debemos seguirlo consintiendo; para tratar de los asuntos de México, hay que sentir con el pueblo mexicano; no debemos consentir esa amplísima teoría desarrollada por el señor general Múgica; es un ideal bellísimo, digno de felicitarse por muchos

---

<sup>79</sup> *Diario de los debates del Congreso Constituyente 1916-1917 (t.II), cit., p. 484.*

motivos, pero irrealizable completamente que los latinoamericanos vengan a ejercer como diputados.<sup>80</sup>

En síntesis, los debates del congreso constituyente de 1916-1917 son del todo importantes para estudiar y comprender, históricamente, el porqué se decidió diferenciar entre mexicanos por nacimiento y por naturalización. Lo más interesante es el carácter dialógico de los documentos fundantes de la constitución mexicana porque con ellos se puede analizar la posición de cada diputado. De esto último, me parece que la discusión surgida de diputados “a favor” y diputados “en contra” esclarece la verdadera democracia entre divergencias ideológicas de los constituyentes mexicanos que dieron vida a la carta magna.

### **3.1 Reforma constitucional en materia de nacionalidad de 1997.**

En segundo lugar, creo conveniente resaltar la reforma constitucional de 1997. El poder ejecutivo envió una iniciativa de reforma constitucional para modificar el texto de los artículos 30, 32 y 37 constitucionales. Se envió el 20 de noviembre de 1996 y se publicó el 20 de marzo de 1997.<sup>81</sup> El kernel de la reforma, someramente, fue los temas versados sobre: a) la no pérdida de la nacionalidad mexicana por nacimiento (del artículo 37), b) la transmisión de la nacionalidad a los nacidos en el extranjero, hijos de nacidos en territorio nacional, y a los que nacieran en el extranjero hijos de mexicanos por naturalización (en lo concerniente al artículo 30), y, más todavía, c) sobre la doble nacionalidad y la reserva exclusiva del ser mexicano por nacimiento

---

<sup>80</sup> *Ibidem.*, pp: 484-485.

<sup>81</sup> Al respecto, puede verse en la exposición de motivos del constituyente mexicano de 1996; en la web: <[http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2011/04/asun\\_2767524\\_20110426\\_1303829412.pdf](http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2011/04/asun_2767524_20110426_1303829412.pdf)>, consultada el 11 de mayo de 2021.

para los cargos públicos (en lo relativo al artículo 32).<sup>82</sup> De este modo, creo conveniente resaltar uno de los puntos de dictamen de la cámara revisora del Congreso Constituyente de 1997:

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”** (énfasis añadido).<sup>83</sup>

En el mismo sentido, y realizando un nexo con el párrafo anterior, el congreso constituyente de 1997, que le dio vida a esta reforma, consideró lo siguiente:

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.<sup>84</sup>

Enlazando los dos párrafos precedentes se obtienen, por tanto, la fórmula que he denominado REx o “reserva exclusiva” para el acceso a los cargos

---

<sup>82</sup> Un resumen sumario se puede encontrar en las Acciones de Inconstitucionalidad 87/2018 y 93/2018 resueltas por el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

<sup>83</sup> Precisamente, en la AI 93/2018, *cit.*, p. 19.

<sup>84</sup> *Idem.*

públicos. Como he denotado, la REx tiene como propósito limitar el derecho político-fundamental al acceso a cargos públicos para los mexicanos por naturalización (o personas que hayan adquirido la nacionalidad mexicana mediante las fórmulas que se establecen en el artículo 37-B de la Constitución Mexicana).<sup>85</sup> Es decir, esta cláusula o fórmula, protege cargos públicos “estratégicos” y “prioritarios” para el Estado Mexicano; *i.e.*, que se vinculen con la protección de la soberanía y seguridad nacional. Por lo demás, a esta cláusula o fórmula se añaden aquellos cargos públicos que estriben sobre la seguridad y defensa nacionales.

### **3.2 Propuesta: interpretación sistemática de la constitución sobre el requisito de SMxN.**

Propongo establecer una argumentación básica para la resolución de cualquier caso real versado sobre el requisito de SMxN. De una interpretación sistemática<sup>86</sup> se puede deducir, fácilmente, que los artículos 32, párrafo

---

<sup>85</sup> Artículo 30. La nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización.

A) Son mexicanos por nacimiento: [...]

#### **B) Son mexicanos por naturalización:**

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

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

<sup>86</sup> Entiéndase por interpretación sistemática aquella que intenta obtener una información sobre el significado de una disposición considerándola dentro de un sistema o contexto, esto es, con base en la posición que ocupa la disposición en cuestión dentro del sistema jurídico. Rojas Amandí, Víctor Manuel, *Argumentación jurídica*, México, Oxford University Press, 2010., p. 192. Además, Alexy entiende por argumento sistemático —en lugar de interpretación— la referencia a la situación de una norma en el texto legal, como la referencia a la relación lógica o teleológica de una norma con otras normas, fines y principios [...]. Alexy, Robert, *Teoría de la argumentación jurídica. La teoría del discurso racional como teoría de la fundamentación*

segundo, tercero y cuarto; además, el artículo 73, fracción XVI de la CM, establecen la facultad exclusiva del congreso de la unión para legislar sobre el requisito de SMxN; *ergo*, las legislaturas de las entidades federativas tienen vedada esta facultad. Por un lado, la constitución es clara al facultar al congreso de la unión el tema de la nacionalidad para poder tener derecho al acceso a los cargos públicos; *i.e.*, para hacer distinciones entre mexicanos por nacimiento y por naturalización para los CAP'S. El constituyente fue claro cuando le otorgó, soberanamente, este poder-facultad si y solo si al congreso de la unión y, por ende, limitando a los congresos locales.

Por otro lado, la constitución mexicana establece en la sección III, artículo 73, las facultades del congreso de la unión. De todo el ramo de facultades, la fracción XVI establece la facultad para legislar sobre leyes de nacionalidad, ciudadanía y naturalización, entre otras. Simétricamente, considero oportuno acentuar el Voto de Minoría que emitieron los ministros Genaro David Góngora Pimentel, Sergio Aguirre Anguiano, Mariano Azuela Güitrón, en la Acción de Inconstitucionalidad 11/2002 mencionada *ut supra*. He recalcado este voto de minoría porque dichos ex-representantes del máximo tribunal de la república mexicana se pronunciaron de forma correcta sobre quién (sí) y quién (no) debe legislar sobre el requisito de SMxN. Llegaron a la conclusión, en conjunto, de que, derivado de los artículos 32 y 73 de la CM, solo el legislador federal tiene la facultad para legislar sobre dicho requisito y limitando a los congresos locales. A continuación, diré por qué debe considerarse estos artículos para la resolución de cualquier caso concreto.

---

*jurídica*, cit., p. 331. Al respecto MacCormick señala que los argumentos sistémicos son aquellos que se fijan en el contexto especial del texto autoritativo para buscar la mejor forma de encontrarle sentido en ese contexto. MacCormick, Neil, *Retórica y Estado de Derecho. Una teoría del razonamiento jurídico*, traducción de José Ángel Gascón Salvador con revisión de Luis Vega Reñón, Palestra, Lima, 2016., p. 221.

Por parte del artículo 32, párrafo segundo, la CM es clara puesto que restringe o limita, de manera expresa, la facultad para legislar a los congresos locales sobre el requisito de SMxN. Además, establece la cláusula o fórmula que he denominado REx, esto es, la reserva exclusiva de cargos públicos para solo mexicanos por nacimiento en casos en que así lo establezcan leyes federales, la constitución; amén, de áreas estratégicas, prioritarias y aquellas versadas sobre la seguridad nacional. El artículo reza:

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** (énfasis añadido)

Desde luego, las vicisitudes que tienen los congresos locales o de las entidades federativas para legislar sobre el requisito de SMxN son, evidentemente, “cero” con una observación somera de este artículo o disposición jurídica constitucional expresa. Claramente, el artículo 15 de la Ley de Nacionalidad, y en armonía con el artículo 32, párrafo segundo, del texto constitucional, establece:

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

Al mismo tiempo, consecuentemente, el artículo 73 establece aquellas facultades orgánicas que tiene el congreso de la unión o congreso federal. Específicamente, en la fracción XVI de dicho artículo suprallegal, imputa que:

Para dictar leyes sobre **nacionalidad**, condición jurídica de los extranjeros, **ciudadanía**, **naturalización**, colonización, emigración e inmigración y salubridad

general de la República.

Desde luego, aparentemente, podríamos pensar que, *prima facie*, esta disposición jurídica no nos dice nada respecto al requisito de SMxN. Sin embargo, más arriba he señalado que es una cuestión de hecho que para obtener el acceso a un CAP se necesita una nacionalidad como condición *a priori*. Si no se es nacional no se puede ser acreedor de un CAP porque la mayoría de estos establecen, en primera fila, el requisito de nacionalidad. De ahí que, también, después de obtener la nacionalidad derivada u originaria, la persona se convertirá en ciudadano; o sea, que de la nacionalidad emana la ciudadanía. Nacional mexicano y ciudadano mexicano, en términos del artículo 34. Así, una vez que se es, primero, nacional y luego ciudadano, la persona podrá ser sujeto de los derechos políticos-fundamentales que imputa el artículo 35 de la constitución. Ya he dicho que de todo el andamiaje de derechos *ius* políticos que establece el artículo 35 solo tomaré en cuenta la fracción II, o sea, el CAP que se obtiene por vía directa a través del sufragio pasivo o derecho a ser votado. También, la fracción VI, o sea, el CAP que se obtiene por vía indirecta a través del nombramiento que se realice; por ejemplo, los ministros de la SCJN o magistrados de los tribunales que son nombrados por vía indirecta.

En el Voto de Minoría de la Acción de Inconstitucionalidad 11/2002, que redactaron en conjunto los ministros Góngora Pimentel, Aguirre Anguiano y Azuela Güitron, apuntaron que, derivado del artículo 73, fracción XVI, antes de ser notario se era nacional; y, yo añadiría que antes de ser notario se es, primero, nacional y luego ciudadano. Ampliando la argumentación, en esta AI 11/2002 se impugnó la Ley del Notariado del estado de Jalisco en lo relativo al requisito de nacionalidad que establecía el artículo 10, fracción I de dicha ley local. La porción normativa de ser mexicano “por nacimiento” para la obtención de patente o fiat de notario. La tríada de ministros argumentó que el

artículo 10, fracción I, de la ley notarial impugnada era contraria a la constitución, pues el artículo 1, 32, párrafo segundo y 73, fracción XVI de la CM así lo mandaba expresamente. Con respecto al artículo 73, fracción XVI se dijo que:

[...] **antes de ser notario, se es nacional**, prevaleciendo por ello el criterio de que sean leyes del Congreso de la Unión, lo que se corrobora con la facultad que se le otorga al propio Congreso en el artículo 73, fracción XVI, constitucional (énfasis añadido).<sup>87</sup>

En realidad, lo que quiero señalar con los acápites anteriores es que para el acceso a los cargos públicos o CAP'S es menester, en México, ser nacional *a priori*. Una vez adquirida la nacionalidad ya sea por nacimiento u originaria o por naturalización o derivada, la persona nacional (PN) será, entonces, un ciudadano, y, como consecuencia, una PNC. Ante ello, el congreso de la unión será el único facultado para legislar los cargos públicos para los que considere necesario colocar un guardarraíl y que los mexicanos por naturalización no puedan acceder a ellos. Debe tomarse en consideración por el legislador local y por las autoridades judiciales los artículos 32, párrafo segundo y el 73, fracción XVI a la hora de producir derecho (por parte del legislativo) y a la hora de aplicar el derecho (por parte del poder judicial).

Legislar sobre el requisito de SMxN		
Congreso local	Artículos 32, párrafo segundo y 73, fracción XVI	Congreso federal
NO		SÍ

Tabla 8.

<sup>87</sup> Acción de Inconstitucionalidad 11/2002, *cit.*, p. 342.

Con estos dos artículos queda claro que los congresos locales no pueden legislar sobre el requisito de SMxN. Como se verá en el último apartado existen en la actualidad normas inconstitucionales que, sin embargo, siguen siendo válidas. Pareciera una tesis contradictoria, no obstante, no lo es. Esto porque, pese a ser derecho ilegítimo, sigue estando vigente y no dejará de serlo hasta que sea abrogado. Aparte, también esta fundamentación puede servir para cuando un abogado se encuentre defendiendo a un naturalizado mexicano que quiera postularse para algún cargo estatal y se le impidiera por su estatus.

#### **4. Requisitos tasados, modificables y agregables.**

En cuarto lugar, siguiendo la argumentación, traigo aquí la doctrina que ha laborado la SCJN versada sobre los requisitos para acceder a los CAP'S. Esta doctrina consiste en una tríada de requisitos, denominados así de acuerdo a su naturaleza: los requisitos tasados, los requisitos modificables y los requisitos agregables. Tal tríada fue producto de la Acción de Inconstitucionalidad 36/2011 resuelta por el pleno del máximo tribunal de la república mexicana, en ponencia del ministro en retiro “Guillermo I. Ortiz”.<sup>88</sup> En esta AI 36/2011 se impugnó la inconstitucionalidad del artículo 7, párrafo tercero del Código de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas que establecía el requisito de controles y pruebas psicológicas, toxicológicas y poligráficas, para registrarse a una candidatura. Entre tanto, se declaró la invalidez del artículo 7 del Código de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas. Asimismo, la tríada de requisitos se puede

---

<sup>88</sup> Acción de Inconstitucionalidad 36/2011, en ponencia del ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, sesionado el 20 de febrero de 2012. El documento se puede consultar y descargar, fácilmente, de la web: <<https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=134766>>, consultada el 07 de agosto de 2021., pp: 70-71.

ver en un voto particular del, también, ministro en retiro “José Ramón Cossío Díaz” en la Acción de Inconstitucionalidad 29/2017 y sus acumuladas 32/2017, 34/2017 y 35.<sup>89</sup> Con esta doctrina, de elaboración judicial, pretendo hacer patente que el requisito de SMxN para acceder a los CAP'S es “tasado”. Al respecto de los requisitos tasados dice la corte:

REQUISITOS TASADOS - Aquéllos que la Constitución Federal define directamente, sin que se puedan alterar por el legislador ordinario ni para flexibilizarse ni para endurecerse (se respetó la literalidad del texto original).<sup>90</sup>

Adelantando a lo que expondré más adelante, el requisito de “ser mexicano por nacimiento” o SMxN solo puede ser establecido para los cargos públicos que lo establezcan expresamente la constitución mexicana y en las leyes que deriven del congreso de la unión. Este requisito se les tiene vedado a las legislaturas locales (p.e: la del Estado de México). En consecuencia, el SMxN es tasado porque la constitución lo define directamente y, como se cita en el acápite precedente, no puede ser alterado por el legislador ordinario (o los congresos locales de las 32 entidades federativas que conforman la República mexicana).

Debemos recordar que hay cargos públicos en los que no se establece el requisito de SMxN sino el requisito de ser solo “ciudadano mexicano” o SCM. Para los CAP'S que establezcan el requisito de SCM, podrán acceder tanto los mexicanos por nacimiento como los mexicanos por naturalización. El requisito de SCM es modificable por lo siguiente:

---

<sup>89</sup> Voto particular del ministro José Ramón Cossío Díaz en la: Acción de Inconstitucionalidad 29/2017 y sus acumuladas 32/2017, 34/2017 y 35., pp: 5-6. En: <<https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=217374>>, consultada el 04 de agosto de 2021.

<sup>90</sup> *Ibidem.*, p. 70.

REQUISITOS MODIFICABLES - Aquéllos previstos en la Constitución y en los que expresamente se prevé la potestad de las entidades federativas para establecer MODALIDADES diferentes, de modo que la Norma Federal adopta una función supletoria o referencial [...] (se respetó la literalidad del texto original).<sup>91</sup>

O sea, el legislador ordinario (de las entidades federativas) tiene la facultad para legislar sobre el requisito de SCM; empero, no del SMxN. Un ejemplo es el del artículo 195, fracción I del Código Electoral para el Estado de México. Este artículo establece que para ser “secretario ejecutivo del IEEM” se requiere SCM.<sup>92</sup> El requisito de SCM es modificable o moldeable porque cualquier legislatura, tanto la legislatura federal (o congreso de la unión) y las legislaturas locales (de las entidades federativas), tienen esta facultad. El requisito de nacionalidad por nacimiento no puede ser moldeable porque el constituyente mexicano, a través de la constitución, así lo estableció cuando se concretó el proyecto presentado por Venustiano Carranza en 1916. En cambio, para el requisito de ser solo SCM no existe disposición constitucional que prohíba legislar sobre el requisito de SCM. Es más, este requisito puede ser visto como una fórmula expansiva en aras de proporcionar derechos políticos a los mexicanos naturalizados. Es expansiva porque permite el acceso a la totalidad de mexicanos sin discriminarlos por su estatus de nacionalidad.

Por último, y, en tercer lugar, la Corte convalidó su doctrina de los requisitos mediante la figura de “agregables” (pese a no tener importancia en este trabajo, los enunciaré para no dejar a medias la doctrina de la tríada de los requisitos de la SCJN). Estos últimos, son, dice la Corte, aquellos no

---

<sup>91</sup> *Idem.*

<sup>92</sup> Código Electoral del Estado de México. Artículo 195. Para ser Secretario Ejecutivo del Instituto se requiere: Fracción I. Ser ciudadano del Estado en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles, de conformidad con el artículo 28 de la Constitución Local [...]

previstos en la Constitución Federal, pero que se pueden adicionar por las constituciones de las entidades federativas. Amén, estos requisitos, pese a ser residuales —*i.e.*, que pueden ser legislados tanto por el Congreso de la Unión como los congresos locales—, deben ser constitucionales. De forma más sencilla, los requisitos agregables deben ajustarse a la constitución mexicana y a los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte. Un ejemplo de estos es el artículo 11, fracción XI de la Ley del Notariado del Estado de México que establece que para ser aspirante a notario se requiere, *inter alia*, aprobar el examen para aspirante a notario.

### **5. (Dos) modelos o paradigmas de discriminación: la justificada (DJus) y la injustificada (DInjus). Dos concepciones relativas al requisito de nacionalidad (SMxN o SCM) para los CAP'S.**

En quinto lugar, concluyendo, la diferencia latente entre mexicanos por nacimiento y mexicanos por naturalización es, indubitadamente, una cuestión o problema que estriba sobre el tema de la discriminación. No cabe la menor duda de que la extensión y la intensión<sup>93</sup> de la discriminación han sido paradigmáticas dentro de los diferentes campos del derecho existentes. Tanto es así que, actualmente, se están estudiando un cumulo importante de teorías

---

<sup>93</sup> Debe entenderse por “extensión” el campo de investigación de la discriminación y la “intensión” como los contenidos conceptuales de la discriminación. Esta bifurcación fue teorizada por Ferrajoli cuando las utilizó para el campo de la “teoría del derecho”. Véase en: Ferrajoli, Luigi, *Epistemología jurídica y garantismo*, México, Distribuciones Fontamara, S.A., 2004., p. 18. En palabras del italiano: La primera cuestión es la que puede denominarse de la “extensión” de la teoría del derecho, es decir, del campo de investigación por ella denotado. La segunda cuestión, es aquella que puede llamarse de la “intensión” de la teoría del derecho, es decir, de los contenidos conceptuales en ella expresados o connotados. También, Bobbio señalaba, respecto a este tema que [...] este procedimiento para definir la filosofía política es el típico mecanismo empírico por extensión e intensión. Fijado el contenedor (extensión) se trataba de ver qué había dentro (intensión). Bobbio, Norberto, *Teoría general de la política*, cit., p. 98.

que distinguen entre diferentes vicisitudes que estructuran la intensión y extensión de la discriminación. Asimismo, la discriminación debe considerarse como un tema polifacético, esto es, porque existen diferentes modalidades por las que puede ser concebida en sí. Por ejemplo, los tipos de discriminación que, en teoría, se encuentran como *telos* de muchos trabajos académicos son, a saber, la discriminación directa o indirecta, la combinada, la estadística, la auto-discriminación, etcétera.<sup>94</sup>

Entre tanto, diré las implicaciones que tiene la discriminación justificada e injustificada en el tema de la nacionalidad, pues al observar el requisito de nacionalidad o de ser mexicano por nacimiento, se está ante una distinción de personas que tiene, como consecuencia, una alerta de discriminación. De la misma forma, nos encontramos en una *quaestio* de la discriminación porque la distinción por razones de nacionalidad es una de las categorías por las que no se puede discriminar en conformidad con el artículo 1, párrafo quinto de la CM y, en el mismo sentido, el artículo 1.1 de la CAdeDH.

### **5.1 Discriminación justificada e injustificada por nacionalidad.**

Primeramente, como punto de inicio, entiendo por discriminación justificada (en adelante DJus) como la facultad-poder que tiene el legislador federal mexicano de hacer distinciones entre personas que pertenecen al grupo de las categorías sospechosas que imputa el artículo 1, párrafo quinto de la CM y

---

<sup>94</sup> Sobre discriminación indirecta y directa, al respecto, puede verse en: Khaitan, Tarunabh, *A theory of discrimination law*, Oxford, Oxford University Press, 2015., pp: 69-76. Además de las dos anteriores, la discriminación combinada en: Hellman, Deborah y Moreau, Sophia (eds) *Philosophical foundations of discrimination law*, Oxford, Oxford University Press, 2013., p. 119. De la discriminación estadística y auto-discriminación puede analizarse mediante los ganadores del Premio Nobel 2019: Banerjee, Abhijit V y Duflo, Esther, *Buena economía para tiempos difíciles. En busca de mejores soluciones a nuestros mayores problemas*, traducción de Ramón González Ferriz y Marta Valdivieso Rodríguez, España, Taurus, 2020, cap. 4.

1.1 de la CAdeDH. Estas categorías sospechosas son, por ejemplo, la etnia, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, preferencias sexuales, estado civil, etc.<sup>95</sup>

Las Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido criterios en los que señaló que las categorías sospechosas tienen una connotación de “factores prohibidos de discriminación”.<sup>96</sup> Para mayor entendimiento, se trata de un grupo de características que señala la constitución por las que no se

---

<sup>95</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Capítulo 1. De los derechos humanos y sus garantías, artículo 1., párrafo quinto: [...] 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; Convención Americana de Derechos Humanos, Capítulo 1. Enumeración de deberes, artículo 1.1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

<sup>96</sup> En el Amparo en Revisión 2199/2009, en ponencia del ministro José Ramón Cossío Díaz, sesionado el 27 de enero de 2010, las categorías sospechosas se refirieron a: “motivos prohibidos de discriminación”. El documento se puede consultar y descargar, fácilmente, de la web: <<https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=113438>>, revisada el 07 de agosto de 2021. Ya como “factores prohibidos de discriminación” se hizo referencia en el Amparo Directo en Revisión 2730/2015, en ponencia del ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, de la siguiente manera: La Corte reiteró que “el parámetro de regularidad constitucional del derecho a la igualdad y la no discriminación reconoce que esta última ocurre no sólo cuando las normas, políticas, prácticas y programas invocan explícitamente un *factor prohibido de discriminación* –categoría sospechosa– sino también cuando éstas son aparentemente neutras pero el resultado de su contenido o aplicación genera un impacto desproporcionado en personas o grupos en situación de desventaja histórica, sin que exista para ello una justificación objetiva y razonable.”, sesionado el 23 de noviembre de 2016. El documento se puede consultar y descargar, fácilmente, de la web: <<https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=181782>>, revisada el 07 de agosto de 2021., p. 29-30, párrafo 63 (énfasis añadido).

puede discriminar a las personas. Al respecto, José Manuel Díaz de Valdéz J., dice que las categorías sospechosas son:

[...] aquellas características o rasgos personales que, como regla general, no deben utilizarse para establecer diferencias entre individuos, tales como la raza, el sexo y la religión, y que el ordenamiento jurídico ha señalado especialmente como indiciarios de discriminación arbitraria. Tal y como su nombre indica, el empleo de tales categorías resulta “sospechoso” *per se* en razón de una probable discriminación. Ello no significa, claro está, que toda discriminación exija la presencia de una categoría sospechosa.<sup>97</sup>

Con toda la masa conceptual que existe sobre las categorías sospechosas, pretendo imputar que la diferencia entre mexicanos por nacimiento y por naturalización se trata de un factor de discriminación. La nacionalidad, sobre todo, es un factor de prohibición para discriminar que se ha establecido en diferentes cartas constitucionales y convenios de todo el mundo. Por ejemplo, la *Canadian Charter of Fundamental Rights and Freedoms* señala que:

15.(1) Every individual is equal before and under the law and has the right to the equal protection and equal benefit of the law without **discrimination** and, in particular, without discrimination based on race, **national** or ethnic origin, colour, religion, sex, age or mental or physical disability (énfasis añadido).

El artículo 15 de la *Charter* de Canadá es solo un átomo dentro de un universo jurídico donde las cartas constitucionales y convenios internacionales consideran a la nacionalidad como un factor prohibido de discriminación. En la misma línea argumentativa, y como he mencionado, así

---

<sup>97</sup> Díaz de Valdéz J. José Manuel, “Las categorías sospechosas en el derecho chileno”, *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Valparaíso L*, Valparaíso Chile, 2018, núm. 50, 1er semestre de 2018., p. 190-191.

lo establecen otros ordenamientos jurídicos de heterogéneos Estados como el artículo 21.2 de la Carta Europea de Derechos Humanos, el artículo 13 de la Constitución Política de Colombia, en el *Title VII of The Civil Rights Act of 1964, et al.* Desde luego, la misma prohibición de discriminar por nacionalidad se encuentra incrustada en el más alto ordenamiento jurídico mexicano (CM) y en el llamado pacto de San José (CAdeDH)

La SCJN en el Amparo Directo en Revisión 3073/2015 se pronunció sobre qué debe entenderse, en términos sencillos, por discriminación. A saber, expresó que: el “principio de no discriminación radica en que ninguna persona podrá ser excluida del goce de un derecho humano ni deberá ser tratada de manera distinta a otra que presente similares características o condiciones jurídicamente relevantes; especialmente cuando tal diferenciación tenga como motivos el origen étnico, nacional o social, el género, la edad, las discapacidades [...], etc.”<sup>98</sup> Discriminar es, dice Diana Beatriz González Carvallo, establecer diferencias entre dos o más cosas con base en ciertas características de éstas y actuar en consecuencia.<sup>99</sup>

Con todo lo expuesto hasta el momento, podemos argüir que, en efecto, no se puede hacer una diferencia entre personas por razón de nacionalidad. Sin embargo, la corte mexicana ha establecido, en sentido contrario, que (sí) se puede hacer diferencia entre personas siempre y cuando esta sea “razonable” y “objetiva”: lo que aquí he denominado una discriminación

---

<sup>98</sup> Amparo Directo en Revisión 3073/2015, en ponencia del ministro José Ramón Cossío Díaz, sesionado el 09 de marzo de 2016. El documento se puede consultar y descargar, fácilmente, de la web: <<https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=182524>>, revisada el 07 de agosto de 2021., p. 28, párrafo 54.

<sup>99</sup> González Carvallo, Diana Beatriz, “¿Menos iguales, libres o autónomos?: la fundamentación normativa del derecho de la discriminación. En: *Discriminación. Piezas para armar, cit.*, p. 7.

justificada (DJus). Con la DJus entiendo que el legislador mexicano tiene el poder de hacer diferencias entre personas ahí en donde considere necesario elaborar un paradigma de disparidad. En la Acción de Inconstitucionalidad 63/2009 se estableció que: “no toda desigualdad de trato ante la ley implica vulnerar la garantía de equidad, sino que dicha violación la produce aquella desigualdad que introduce una diferencia entre situaciones jurídicas que pueden considerarse iguales, cuando dicha disparidad carece de una justificación razonable y objetiva.”<sup>100</sup>

La formulación de que sí se pueden establecer diferencias o DJus no solo es un criterio de la SCJN sino también de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH). En el Amparo en Revisión 1079/2018 la SCJN analizó un caso sobre la administración de los bienes de una sociedad conyugal y la inconstitucionalidad del artículo 170 del Código Civil para el Estado de Chihuahua. En lo que aquí interesa, la SCJN retomó los pronunciamientos de la CoIDH con relación a la prohibición de discriminación pues, dijo: cualquier tratamiento [...] discriminatorio [...] es, por sí mismo, incompatible con la Norma Suprema.<sup>101</sup> Además, sobre la posibilidad de discriminación en un párrafo de la misma sentencia del AR la ministra ponente, “Norma Lucía Piña H.”, destacó:

En consecuencia, señala la Corte Interamericana de Derechos Humanos, los Estados sólo podrán establecer distinciones **objetivas** y **razonables** cuando éstas se realicen

---

<sup>100</sup> Acción de Inconstitucionalidad 63/2009, en ponencia del ministro Sergio Salvador Aguirre Anguidiano, sesionado el 01 de diciembre de 2009. El documento se puede consultar y descargar, fácilmente, de la web: <<https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=112732>>, revisada el 07 de agosto de 2021., p. 103 y 104.

<sup>101</sup> Amparo en Revisión 1079/2018, en ponencia de la ministra Norma Lucía Piña Hernández, sesionado el 10 de abril de 2019. El documento se puede consultar y descargar, fácilmente, de la web: <<https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=247906>>, revisada el 07 de agosto de 2021., p. 17.

con el debido respeto a los Derechos Humanos y, de conformidad con el principio de la aplicación de la norma que mejor proteja los derechos de las personas (énfasis añadido).<sup>102</sup>

Por añadidura, en diferentes precedentes el alto tribunal de la república mexicana se ha pronunciado sobre los elementos o requisitos para legislar y, por consiguiente, discriminar en base a las categorías sospechosas que establecen los multi-citados artículos 1 de la CM y 1.1 de la CAdeDH. Casuísticamente, se pueden citar los siguientes precedentes: el Amparo Directo en Revisión 1058/2014, el Amparo en Revisión 364/2018,<sup>103</sup> el Amparo Directo 9/2018, el Amparo en Revisión 1079/2018, la Acción de Inconstitucionalidad 63/2009. En todos estos antecedentes se estableció la bifásica fórmula de la “objetividad” y la “razonabilidad” que tiene el legislador mexicano como base para poder discriminar sobre las áreas que comprende el artículo 1, párrafo quinto, de la norma fundamental (o suprema) mexicana.

En suma, la discriminación justificada (DJus) por razones de nacionalidad será siempre válida cuando el legislador mexicano respete los parámetros de la objetividad y razonabilidad. Dicho de forma sumaria: sí se puede hacer distinciones entre mexicanos por nacimiento y mexicanos no nacidos en México. Cuando no existan razones objetivas y razonables para hacer distinciones entre mexicanos por nacimiento y mexicanos por naturalización la discriminación será, como consecuencia, injustificada (DInjus). Los dos arquetipos de discriminación se pueden representar de la siguiente manera:

---

<sup>102</sup> *Ibidem.*, p. 18.

<sup>103</sup> Amparo en Revisión 364/2018, en ponencia del ministro Eduardo Tomás Medina Mora Icaza, sesionado el 20 de junio de 2018. El documento se puede consultar y descargar, fácilmente, de la web: <<https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=235761>>, revisada el 07 de agosto de 2021.

<b>DJus (+)</b>	<b>Parámetros</b>	<b>DInjus (-)</b>
Objetivo		Subjetivo
Razonable		Irrazonable

Tabla 9

No huelga decir que, análogamente, la doctrina de la SCJN ha establecido una disyunción entre “distinción” y “discriminación”, la primera válida la segunda inválida. Traigo aquí un párrafo, de la Acción de Inconstitucionalidad 157/2017, que es menester resaltar:

Sin embargo, también ha observado que no toda diferencia en el trato hacia una persona o grupo de personas es discriminatoria, pues son jurídicamente diferentes la **distinción** y la **discriminación**, ya que la primera constituye una diferencia razonable y objetiva, mientras que la segunda constituye una diferencia arbitraria que redundaría en detrimento de los derechos humanos (énfasis añadido).<sup>104</sup>

<sup>104</sup> Acción de Inconstitucionalidad 157/2017, en ponencia del ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, sesionada el 23 de julio de 2020. El documento se puede consultar y descargar, fácilmente, de la web: <<https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=228702>>, revisada el 07 de agosto de 2021., p. 25, párrafo 54. También en la jurisprudencia derivada de la Acción de Inconstitucionalidad 8/2014, en ponencia de la ministra Margarita B. Luna Ramos, sesionada el 11 de agosto de 2015. El documento se puede consultar y descargar, fácilmente, de la web: <<https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=161680>>, revisada el 07 de agosto de 2021. Además, el ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena se encargó del engrose. La jurisprudencia reza: PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. ALGUNOS ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL PARÁMETRO GENERAL. - El principio de igualdad y no discriminación permea todo el ordenamiento jurídico. Cualquier tratamiento que resulte discriminatorio respecto del ejercicio de cualquiera de los derechos reconocidos en la Constitución es, per se, incompatible con ésta. Es contraria toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con algún privilegio, o que, inversamente, por considerarlo inferior, sea tratado con hostilidad o de cualquier forma se le discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incurso en tal situación. Sin embargo, es importante recordar que no toda diferencia en el trato hacia una

La disyunción puede ser re-interpretada, desde luego por mí, de la “distinción” como una discriminación justificada (DJus) y la “discriminación” como, tautológicamente, discriminación in-justificada (DInjus). Obviamente, la Corte mexicana se ha referido, también, a distinciones justificadas e injustificadas que no sería propio traer en este trabajo. Con estos arquetipos de discriminación justificada e injustificado ha quedado claro los parámetros, sin embargo, ¿qué significa la objetividad y la subjetividad?, asimismo, ¿qué significa la razonabilidad y la irrazonabilidad? Ambas preguntas serán respondidas a continuación.

Ha quedado claro que la discriminación justificada (DJus) es una permisión para discriminar y la discriminación injustificada (DInjus) una prohibición. La razonabilidad-irrazonabilidad y objetividad-subjetividad corresponden a criterios *-de iure*, para los primeros y *-de facto* para los segundos. Es decir, la razonabilidad es *-de derecho (-de iure)* porque el legislador mexicano deberá argumentar con fundamentos jurídicos el porqué es menester hacer una discriminación. Por ejemplo, para diferenciar entre mexicanos por nacimiento y por naturalización la razón jurídica que fundamenta dicha diferenciación podría ser el artículo 23.2 de la CAdeDH que establece la “libertad configurativa” de los Estados para reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades de los cargos públicos (CAP'S) por

---

persona o grupo de personas es discriminatoria, siendo jurídicamente diferentes la distinción y la discriminación, ya que la primera constituye una diferencia razonable y objetiva, mientras que la segunda constituye una diferencia arbitraria que redundaría en detrimento de los derechos humanos. En igual sentido, la Constitución no prohíbe el uso de categorías sospechosas, sino su utilización de forma injustificada. No se debe perder de vista, además, que la discriminación tiene como nota característica que el trato diferente afecte el ejercicio de un derecho humano. El escrutinio estricto de las distinciones basadas en las categorías sospechosas garantiza que sólo serán constitucionales aquellas que tengan una justificación muy robusta; registro: 2012594, Pleno, Tesis: P./J. 9/2016 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 34, septiembre de 2016, Tomo I, p. 112.

razones de nacionalidad. Respecto a dicho artículo la CoIDH ha dicho: [...] el párrafo 2 del artículo 23 de la Convención Americana establece que la ley puede reglamentar el ejercicio y las oportunidades a tales derechos, exclusivamente en razón de la “edad, **nacionalidad**, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal”. La disposición que señala las causales por las cuales se puede restringir el uso de los derechos del párrafo 1 tiene como propósito único —a la luz de la Convención en su conjunto y de sus principios esenciales— evitar la posibilidad de discriminación contra individuos en el ejercicio de sus derechos políticos (énfasis añadido).<sup>105</sup>

Además, el artículo 32 de la CM establece la posibilidad para diferenciar entre mexicanos por nacimiento y por naturalización para el acceso a los CAP'S. Sin dejar a un lado la Contradicción de Tesis 293/2011 —de los precedentes más importantes en México— en donde se llegó a la conclusión de que la CM sí puede restringir o limitar derechos fundamentales.<sup>106</sup> Cabría preguntarse si al tenor de esta CT, ¿es posible poder moldear el principio de no discriminación inscripto en el artículo 1 de la CM? Sí, porque el pleno de la SCJN destacó que el texto del artículo 1 de la CM no puede ser interpretado de forma aislada sin considerar los demás artículos constitucionales.<sup>107</sup>

Por lo tanto, si una ley federal (emanada del congreso de la unión) establece el requisito de SMxN, excluyendo a los mexicanos por naturalización, será “razonable” y será, también, una discriminación justificada

---

<sup>105</sup> Corte IDH. Caso Castañeda Gutman Vs. México, *cit.*, párrafo 155.

<sup>106</sup> Contradicción de Tesis 293/2011, en ponencia del ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea., p. 53. La resolución puede verse directamente en la web de la SCN, en la dirección: <<https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/sites/default/files/sentencias-emblematicas/sentencia/2020-12/CT%20293-2011.pdf>>, consultada el 21 de julio de 2021.

<sup>107</sup> *Ibidem.*, p. 37.

(DJus). Será DJus porque el congreso de la unión está legitimado para diferenciar entre nacidos en México y aquellos que obtengan la nacionalidad por la institución de la naturalización. La legitimación es tanto “internacional” (art. 23.2 de la CAdeDH) como “nacional” (artículo 32, párrafo segundo de la CM). A esto me refiero con el parámetro de razonabilidad, o sea, a los fundamentos jurídicos que sirven de base para apoyar una discriminación.

En el caso *Castañeda Gutman Vs. México* la CoIDH señaló que: [...] la convención se limita a establecer determinados estándares dentro de los cuales los Estados legítimamente pueden y deben regular los derechos políticos, siempre y cuando dicha reglamentación cumpla con los requisitos de legalidad, esté dirigida a cumplir con una finalidad legítima, sea necesaria y proporcional; esto es, sea **razonable** de acuerdo a los principios de la democracia representativa (énfasis añadido).<sup>108</sup>

En sentido contrario, una ley derivada de un congreso local que establezca el requisito de SMxN, será “irrazonable” y será una discriminación injustificada (DInjus) porque los congresos locales no tienen legitimación jurídica, ni internacional ni constitucional, para legislar sobre el requisito de SMxN. Teniendo en cuenta que la prohibición de discriminación se funda en la irrazonabilidad de las distinciones, señala Ana María Ibarra Olguín.<sup>109</sup> Esta irrazonabilidad se trata de una discriminación arbitraria (*arbitrary discrimination*) entre personas, normas que hacen distinciones que carecen de alguna justificación razonable, en consonancia con una digna igualdad.<sup>110</sup>

---

<sup>108</sup> Corte IDH. Caso *Castañeda Gutman Vs. México*, *cit.*, párrafo 149.

<sup>109</sup> Ibarra Olguín, Ana María, “La prueba de la discriminación”, en: *Discriminación. Piezas para armar*, *cit.*, p. 213.

<sup>110</sup> T.R.S, Allan, “The rule of law” en: Dyzenhaus, David y Thorburn, Malcom (eds) *Philosophical foundations of constitutional law*, Oxford, Oxford University Press, 2016., p. 211.

Ejemplos de las discriminaciones injustificadas (DInjus) pueden verse en el apartado 6 del presente trabajo. Para aclarar el parámetro de ir-razonabilidad (la antítesis de la razonabilidad) pongo, por ejemplo, el artículo 12, fracción I de la Ley de la Defensoría Pública del Estado de México (ley local). Esta disposición jurídica es un tipo de discriminación injustificada porque los congresos locales no tienen legitimación jurídica (de iure) para legislar sobre el requisito de SMxN; en consecuencia, se trata de una medida irrazonable e inválida.

A continuación, ejemplificaré cuando una disposición jurídica (sí) es razonable, y cuando (no), o sea, es irrazonable:

Parámetro 1	Artículo	Ley	CAP	¿Loc-Fed?	Tipo de Disc-
<b>(I)</b> <b>Razonable</b>	7, fracción I.	Ley de la Policía Federal.	Comisionado General de la Policía Federal	Ley federal	<b>DJus</b>
<b>(II)</b> <b>Irrazonable</b>	60, fracción I.	Ley de Seguridad Pública del Estado de México.	Secretario Ejecutivo de Seguridad Pública	Ley local	<b>DInjus</b>

Tabla 10.

(I) DJus. El artículo 7, fracción I de la Ley de la Policía Federal es razonable porque el artículo 32, párrafo segundo de la CM “permite” al congreso federal legislar sobre el requisito de SMxN para los CAP'S. Esta es una ley federal y, por lo tanto, es una ley válida y razonable.

(II) DInjus. El artículo 60, fracción I, de la Ley de Seguridad Pública del

Estado de México es irrazonable porque, de acuerdo al artículo 32, párrafo segundo de la CM “prohíbe” a los congresos locales legislar sobre el requisito de SMxN para los CAP'S. Esta es una ley local, por lo tanto, es una ley inválida e irrazonable.

Aclarado el primer parámetro de razonabilidad-irrazonabilidad (P1) sobre la base de derecho (*-de iure*) diré, por otro lado, el segundo parámetro de la objetividad-subjetividad (P2) que es *de hecho (-de facto)*. El legislador mexicano deberá fundamentar una discriminación, si quiere que sea justificada, sobre la base de argumentos que sean de hecho (factuales). Un argumento de hecho (*-de facto*) fue el que buscó el constituyente mexicano de 1916-1917 al establecer la disyunción entre mexicanos para el acceso a los CAP'S. En los hechos, por aquella época de la revolución mexicana, el Estado mexicano había tenido demasiada interferencia extranjera y se tenía una especie de aversión a los naturalizados y extranjeros. Se buscó, en suma, diferenciar entre mexicanos por nacimiento y por naturalización para evitar conflictos con los naturalizados. México no ha prohibido del todo los CAP'S sino solo aquellos cargos “estratégicos” y “prioritarios” para garantizar los derechos fundamentales de las personas: como los comisionados del organismo garante del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales; derecho fundamental injertado en el artículo 6-A de la CM.

La SCJN en la AI 93/2018 sustentó que la reserva exclusiva para los cargos públicos solo a los mexicanos por nacimiento (REx) tenía como *telos* el proteger áreas estratégicas y prioritarias para el Estado mexicano. Con la protección de las instituciones públicas para que solo puedan ser ocupadas por mexicanos por nacimiento se ha buscado, por así decirlo, una protección a la esfera *iusfundamental* mexicana. Este argumento puede ser utilizado como un parámetro objetivo, es decir, de hecho, porque se busca la protección

fáctica de los derechos fundamentales a través de reforzar las instituciones de garantía que los protegen. Es un hecho notorio que el Instituto Nacional Electoral es el guardián de los derechos político-electorales de los mexicanos, amén de ser una ley federal; por tanto, el artículo 38, numeral 1, fracción I de la LGIPE es una disposición jurídica “objetiva” porque con ella el legislador federal mexicano busca proteger los derechos políticos-fundamentales.

En síntesis, los argumentos del constituyente mexicano son “objetivos” porque con el artículo 32, párrafo segundo de la CM, se busca proteger los CAP'S que pudieran poner en riesgo la soberanía y lealtad nacionales, tal y como se estableció en la reforma constitucional del 20 de marzo de 1997. También, en el dictamen de la cámara de diputados que estableció:

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.<sup>111</sup>

Sobre la antítesis de objetividad, que es subjetividad, los argumentos pueden variar enormemente. He escuchado, personalmente, que mucha gente alega que los mexicanos por naturalización no deberían tener acceso a los cargos públicos (CAP'S) en México porque no podrían desempeñarse como lo haría un verdadero, “dicen”, mexicano o mexicana. He oído tantas veces este argumento, *ad nauseam*, que, incluso, mis profesores se han atrevido a lanzarme críticas sobre mi presente ensayo al cuestionarme: ¡Juan!,

---

<sup>111</sup> Acción de Inconstitucionalidad 93/2019, *cit.*, p. 19.

¿le gustaría que nos vinieran a gobernar los extranjeros? O, peor aún, ¿quisiera usted que nos volvieran a gobernar los españoles? Encuentro ridículos estos argumentos que esputan las personas que son, claramente, subjetivos.

El legislador mexicano no puede restringir los derechos políticos a los naturalizados sobre estos argumentos *ad nauseam* porque sonarían espurios, laxos y chauvinistas; tienden a ser, con mucho, más ideológicos. Con la reforma del 20 de marzo de 1997 se argumentó, objetivamente, que los mexicanos por naturalización debían tener restricción a su derecho a los CAP'S, solo para algunos que pudieran poner en riesgo la soberanía y lealtad nacional. Si bien no estoy de acuerdo con este tipo de argumentos, considero que sobre estos sí se puede restringir los CAP'S a solo los mexicanos por nacimiento.

De forma similar, los congresos locales no pueden argumentar que con la restricción a ciertos CAP'S, se buscaría proteger la soberanía o lealtad estatal porque ellos no tienen la facultad para legislar sobre el requisito de SMxN. Las disposiciones jurídicas que establezcan este requisito son, por tanto, subjetivas. Con la misma dinámica de la razonabilidad-irrazonabilidad, esquematizaré la objetividad-subjetividad sobre disposiciones jurídicas reales:

Parámetro 2	Artículo	Ley	CAP	¿Loc-Fed?	Tipo de Disc-
<b>(I) Objetivo</b>	38, numeral 1, fracción I.	Ley General de Instituciones y Procedimientos	Consejero Electoral del INE	Ley federal	<b>DJus</b>

		Electorales			
<b>(II) Subjetivo</b>	178, fracción I.	Código Electoral del Estado de México	Consejero Electoral del IEEM	Ley local	<b>DInjus</b>

Tabla 11.

(I) DJus. Con artículo 38, numeral 1, fracción I de la Ley General de Procedimientos Electorales se busca proteger el CAP de consejero electoral del INE que es una institución de garantía de los derechos político-electorales; por tanto, tal restricción es objetiva.

(II) DInjus. Con el artículo 178, fracción I del Código Electoral del Estado de México no se busca proteger el CAP de consejero electoral del IEEM que a pesar de ser una institución de garantía de los derechos políticos electorales no encuentra objetividad pues las legislaturas locales tienen vedada la facultad de legislar sobre el requisito de SMxN; por tanto, tal restricción es subjetiva.

## 5.2. La discriminación por nacionalidad es directa y normativa

Seguido del punto anterior, pasaré a dilucidar la cohesión latente que lleva consigo el tema de la discriminación directa y normativa con la discriminación por nacionalidad. Me ocuparé primero de la discriminación directa. He observado que existe un enorme esfuerzo de la doctrina y del poder judicial mexicano por explicar qué debe entenderse por discriminación tanto directa como indirecta, una bifurcación no ajena a otros sistemas jurídicos. Los discriminólogos se han ocupado de emplear la metodología de la discriminación directa e indirecta para diferenciar los distintos campos a los que puede afectar el uso de prácticas que merman a las personas. La

diferencia entre ambos tipos de discriminación se puede ver en el Amparo en Revisión 331/2019, en donde la corte analizó si el artículo 282, apartado B, fracción II, párrafo tercero, del Código Civil para el entonces Distrito Federal, era constitucional o inconstitucional. El artículo mencionado establecía que la custodia de los niños y niñas menores de 12 años debía ser asignada, de manera automática, a la madre.<sup>112</sup> La SCJN llegó a la conclusión de que dicho artículo era inconstitucional por violar el principio de igualdad y no discriminación. Me interesa recalcar el siguiente párrafo que sirve de base para observar la diferencia entre la discriminación directa e indirecta:

Por ello, las violaciones a esa última faceta del principio, como igualdad en la norma jurídica, dan lugar a actos discriminatorios **directos** cuando la distinción en la aplicación o en la norma obedece explícitamente a un factor prohibido o no justificado constitucionalmente (categorías sospechosas); o a actos discriminatorios **indirectos** si en la aplicación de la norma, o su contenido, es aparentemente neutra, pero su efecto o resultado conlleva a una diferenciación o exclusión desproporcionada de cierto grupo social, sin que exista una justificación objetiva para ello (las negritas son mías).<sup>113</sup>

Sobre esta bicéfala distinción, con relación al acápite anterior, existen otros pronunciamientos del máximo tribunal de la república mexicana que hablan sobre la discriminación directa e indirecta. Tales precedentes son, de manera enunciativa, el Amparo en Revisión 1079/2018,<sup>114</sup> el Amparo Directo

---

<sup>112</sup> Amparo en Revisión 331/2019, en ponencia del ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, sesionado el 21 de noviembre de 2019. El documento se puede consultar y descargar, fácilmente de la web: <<https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=254348>>, revisado el 07 de agosto de 2021.

<sup>113</sup> *Ibidem.*, p. 50, párrafo 70.

<sup>114</sup> Amparo en Revisión 1079/2018, *cit.*, p. 19.

9/2018,<sup>115</sup> y el Amparo Directo en Revisión 7134.<sup>116</sup> Propiamente, considero necesario resaltar la diferencia que existe entre ambos tipos de discriminación por mor de esclarecer el porqué la discriminación por razones de nacionalidad se trata de una discriminación directa y no, en sentido contrario, de una indirecta. Hablamos de una discriminación directa, en palabras más sencillas, cuando una norma discrimina en base a los factores prohibidos de discriminación (o categorías sospechosas) que establece el artículo 1 de la CM y 1.1 de la CAdeDH. Bajo el puño y letra de Tarunabh Khaitan la *direct discrimination* implica un trato desfavorable o menos favorable sobre la base de una categoría protegida (como la raza, el sexo, la religión) o, a veces, una combinación de tales características.<sup>117</sup> Estas categorías protegidas a las que hace alusión Khaitan son, por analogía, las categorías sospechosas en el lenguaje mexicano y del derecho comparado.

---

<sup>115</sup> Amparo Directo 9/2018, en ponencia del ministro Alberto Pérez Dayán, sesionado el 05 de mayo de 2018. El documento se puede consultar y descargar, fácilmente de la web: <<https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=232168>>, revisada el 08 de agosto de 2021., p. 33.

<sup>116</sup> Amparo Directo en Revisión 7134/2018, en ponencia de la ministra Norma Lucía Piña Hernández, sesionado el 21 de agosto de 2019. El documento se puede consultar y descargar, fácilmente de la web: <<https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=245907>>, revisada el 08 de agosto de 2021., p. 64.

<sup>117</sup> *Direct discrimination* (or 'disparate treatment') entails unfavourable or less favourable treatment 'on the ground of' a protected characteristic (such as race, sex, religion) or, sometimes, a combination of such characteristics [...], Khaitan, Tarunabh, *A theory of discrimination law*, *cit.*, p. 69; el mismo Khaitan ha dicho que la *indirect discrimination* involucra: [...] an apparently neutral practice or policy which puts persons belonging to a protected group at a particular disadvantage, *Ibidem.*, p. 73. También en: Khaitan, Tarunabh, *Indirect Discrimination* (January 5, 2018). 'Indirect discrimination' in Kasper Lippert-Rasmussen ed, *Routledge Handbook of the Ethics of Discrimination* (Routledge 2017) 30-41, Oxford Legal Studies Research Paper Forthcoming, U of Melbourne Legal Studies Research Paper, #854, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3097020> or <<http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3097020>>, consultada el 04 de agosto de 2021.

Con la discriminación directa se trata de una disparidad que hace, por ejemplo, el legislador mexicano al establecer una diferencia de tratamiento desfavorable o menos favorable entre mexicanos por nacimiento y mexicanos por naturalización. Este tratamiento desfavorable que se da por el estatus de nacionalidad nos lleva a descifrar que se trata de una *political disadvantage*, de la que hace referencia T. Khaitan, porque los naturalizados mexicanos se encuentran en segundo plano para ocupar los cargos públicos (CAP'S) que establece la CM y las leyes que de ella han derivado.<sup>118</sup>

Resumidamente, la discriminación directa se observa *a priori* cuando se diferencia entre personas que pertenecen a los factores prohibidos de discriminación. Por ende, las normas que analizaré en el último apartado (en el apartado 6 de las normas inconstitucionales vigentes en el Estado de México), son disposiciones jurídicas que contienen porciones normativas que hacen una discriminación directa por haber diferenciado entre una de las categorías prohibidas que establece el artículo 1, párrafo 1 de la CM y 1.1 de la CAdeDH, es específico: la nacionalidad. Esto es así porque estas disposiciones que establecen el requisito de SMxN para acceder a ciertos cargos públicos son discriminatorias porque se trata de CAP'S que no son prioritarios ni estratégicos para el estado mexicano.

Además, en el itinerario que he trazado, la discriminación por nacionalidad para ocupar los CAP'S es "normativa". Obviamente, el estado constitucional mexicano es un estado positivo, esto es, que se rige bajo el velo de normas jurídicas escritas; por consecuencia, en donde el legislador elabore diferencias entre personas, será una discriminación normativa por encontrarse injertada en un documento escrito. En el Amparo en Revisión 1317/2017, fallado el 17 de octubre de 2018 en ponencia de la ministra Norma L. Piña, la

---

<sup>118</sup> *Ibidem.*, p. 52.

SCJN definió la discriminación normativa en el siguiente párrafo:

De esta manera, existe **discriminación normativa** cuando dos supuestos de hecho equivalentes son regulados de forma desigual sin que exista una justificación razonable para otorgar ese trato diferenciado, como ocurre en el artículo impugnado [...], por lo que el mismo resulta inconstitucional (énfasis añadido).<sup>119</sup>

Finalmente, la discriminación por nacionalidad es tanto directa como normativa. Es directa porque al diferenciar entre personas nacidas en el territorio mexicano y naturalizadas, estamos ante una discriminación por nacionalidad. Y, al discriminar por nacionalidad se está frente a uno de los factores prohibidos de discriminación (mejor conocidos como las categorías sospechosas). Lógicamente, y como he mencionado, la discriminación es

---

<sup>119</sup> En el mismo sentido, la corte resolvió el Amparo en Revisión 735/2014 y, derivado de este criterio, se emitió la siguiente tesis: Tesis: 1a. CCCLXVIII/2015 (10a.) *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. I, noviembre de 2015, p. 974: DISCRIMINACIÓN NORMATIVA. EL LEGISLADOR PUEDE VULNERAR EL DERECHO FUNDAMENTAL DE IGUALDAD ANTE LA LEY POR EXCLUSIÓN TÁCITA DE UN BENEFICIO O POR DIFERENCIACIÓN EXPRESA. - El derecho fundamental a la igualdad en su vertiente de igualdad formal o igualdad ante la ley comporta un mandato dirigido al legislador que ordena el igual tratamiento a todas las personas en la distribución de los derechos y obligaciones. Así, cuando el legislador establece una distinción que se traduce en la existencia de dos regímenes jurídicos, ésta debe ser razonable para considerarse constitucional. En este sentido, para mostrar que la distinción no es razonable debe señalarse por qué resultan equivalentes o semejantes los supuestos de hecho regulados por ambos regímenes jurídicos, de tal manera que esa equivalencia mostraría la falta de justificación de la distinción. De esta manera, existe discriminación normativa cuando dos supuestos de hecho equivalentes son regulados de forma desigual sin que exista una justificación razonable para otorgar ese trato diferenciado. Al respecto, debe señalarse que la discriminación normativa constituye un concepto relacional, en el sentido de que a la luz del derecho a la igualdad en principio ningún régimen es discriminatorio en sí mismo, sino en comparación con otro régimen jurídico. Dicho de otra manera, la inconstitucionalidad no radica propiamente en el régimen jurídico impugnado, sino en la relación que existe entre éste y el régimen jurídico con el que se le compara. En este sentido, la justificación de las distinciones legislativas que distribuyen cargas y beneficios se determina a partir de un análisis de la razonabilidad de la medida.

normativa por encontrarse en una norma jurídica. Por consecuencia, el resultado será una yuxtaposición de discriminación directa-normativa por las razones explicadas.

*Obiter dictum:* la discriminación directa-normativa puede ser justificada e injustificada, como se dijo en el apartado precedente. Cuando la constitución haga una discriminación directa-normativa por razones de nacionalidad, para ocupar uno de los CAPS que describe la constitución, será una discriminación justificada. Además, aquellos cargos que la constitución estima prioritarios y estratégicos para el orden público. En sentido contrario, será una discriminación directa-normativa e injustificada cuando las legislaturas de las entidades federativas legislen sobre el requisito de SMxN. Después de verificar todos estos tipos de discriminación puedo decir, válidamente, que el tema de la nacionalidad es un tema de discriminación que puede ser comprobado con fundamentos constitucionales, legales y judiciales (de precedentes).

### **5.3. La des-igualdad (formal) por nacionalidad**

Otro tema en el que he encontrado una forma de encuadrar la discriminación por nacionalidad está versado en la igualdad vista desde una ambivalente perspectiva, la igualdad formal (de hecho) y la igualdad sustancial (de derecho). Ambas han sido utilizadas en el seno de los derechos fundamentales para connotar lo que sucede en el mundo jurídico y en el mundo fáctico. Pero antes de continuar con la explicación sobre la igualdad formal-sustancial, así como sus antítesis que son, propiamente, la des-igualdad formal-sustancial; diré, que en el globo judicial se ha hecho énfasis a que la discriminación y la igualdad no son cosas iguales, sino, más bien, complementarias. Puede parecer, *prima facie*, que ambas connotaciones vas hacia el mismo camino; sin embargo, el guardián de la constitución mexicana,

en un precioso pasaje, se pronunció respecto a esta cuestión:

"[I]os principios constitucionales de **igualdad y no discriminación están estrechamente vinculados, pero no son idénticos**; en todo caso **son complementarios**, incluso la prohibición de discriminar constituye una de las distintas manifestaciones que adopta el principio de igualdad, en tanto la norma constitucional limita la posibilidad de tratos diferenciados no razonables o desproporcionados entre las personas, a partir de determinadas características que presenten las personas, con base en las cuales se impone la proscripción de discriminar. [...] Así pues, los principios de igualdad y no discriminación exigen que las autoridades no traten de manera diferente a los individuos cuando se encuentren en la misma situación jurídica —salvo que exista un fundamento objetivo y razonable que permita darles uno desigual—, y, en congruencia, que establezcan diferencias entre supuestos de hecho distintos, desde luego, excluyendo del sistema jurídico toda discriminación que se encuentre motivada, en específico, por las cualidades propias de la persona que atenten contra su dignidad humana" (énfasis añadido).<sup>120</sup>

Como bien podemos observar la igualdad y el principio de no discriminación no son lo mismo; más bien, el tratamiento discriminatorio es una de las caras que puede presentar la igualdad (como se señala en el párrafo precedente). De igual manera, lo mismo sucede con la cuestión de equidad. Creo conveniente señalar el derecho fundamental a la igualdad —o principio como imputa la corte mexicana— porque este tema es, también, una conjetura de la diferencia que existe entre mexicanos por nacimiento y naturalizados para el acceso a los CAP'S. Igualdad formal y sustancial. Luigi

---

<sup>120</sup> Amparo en Revisión 364/2018, *cit.*, p. 17; en el mismo sentido en: el Amparo en Revisión 796/2011, en ponencia del ministro José Ramón Cossío Díaz, sesionado el 18 de abril de 2012. El documento se puede consultar y descargar, fácilmente, de la web: <<http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=134135>>, revisado el 08 de agosto de 2021., p. 40.

Ferrajoli se refirió a este doble sentido de la igualdad entendiendo a la primera como igualdad ante la ley y, a la segunda, como una igualdad de hecho.<sup>121</sup> Sobre la igualdad formal —como la igual sujeción de todos, sin considerar su rango o estatus, a las normas generales—<sup>122</sup> la SCJN se ha pronunciado en diferentes precedentes. No obstante, en la Acción de Inconstitucionalidad 157/2017 el ministro Juan L. G. A. Carrancá se refirió a ambas de la siguiente manera:

53. De ahí que se considere que el derecho humano a la igualdad jurídica no sólo tiene una faceta o **dimensión formal o de derecho**, sino también una de carácter **sustantivo o de hecho**, la cual tiene como objetivo remover y/o disminuir los obstáculos sociales, políticos, culturales, económicos o de cualquier otra índole que

---

<sup>121</sup> Ferrajoli, Luigi, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, cit., p. 76. En palabras de él: Me parece que esta es la clave conforme a la que deben ser interpretados los párrafos 1.º y 2.º del artículo 3 de la Constitución italiana, que, en su conjunto, diseñan un modelo normativo integrado de igualdad formal y sustancial basado en la «igual dignidad» de las diferencias y, a la vez, en la garantía de su efectividad. En efecto, mientras el párrafo 1.º afirma la «igualdad de todos ante la ley» y la «igual dignidad social» de todos los ciudadanos «sin distinciones de sexo, raza, lengua, religión, opiniones políticas, condiciones personales y sociales», el 2.º párrafo explícita el carácter normativo y de proyecto de tal igualdad, partiendo del reconocimiento de su virtual ineffectividad en presencia de los «obstáculos» de orden económico, social y cultural que la limitan «de hecho» —como los que producen en concreto las múltiples discriminaciones de las mujeres en la vida social y que aquél prescribe que deben ser «removidas» mediante la introducción de las garantías adecuadas. También en: Ferrajoli, Luigi, *Principia iuris. Teoría del derecho y de la democracia. 1. Teoría del derecho*, cit., pp: 705 y 752. Ferrajoli, Luigi, *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*, 11a. ed., traducción de Perfecto Andrés Ibáñez, Madrid, Trotta, 2011., pp: 906-907. Ferrajoli, Luigi, *Manifiesto por la igualdad*, traducción de Perfecto Andrés Ibáñez, Madrid, Trotta, 2019., p. 78 y ss. Ferrajoli, Luigi, “Igualdad, desarrollo económico y democracia”, en: *Isonomía*, Núm. 49, 2019: <<http://www.scielo.org.mx/pdf/is/n49/1405-0218-is-49-173.pdf>>, consultada el 24 de julio de 2021.

<sup>122</sup> T.R.S, Allan, “The rule of law”, cit., 2016., p. 203 y 207: Formal equality before the law —the equal subjection of all, regardless of rank or status, to general rules— is underpinned by a deeper conception of equal citizenship: there must be equal protection of the law in the sense that rights or benefits enjoyed by some cannot be unfairly denied to others.

impiden a ciertas personas o grupos sociales gozar o ejercer de manera real y efectiva sus derechos humanos en condiciones de paridad con otro conjunto de personas o grupo social (énfasis añadido).<sup>123</sup>

Indudablemente, en el argot jurídico [...] los juristas tienen cuidado al distinguir la ley en sentido formal y de la ley en sentido sustancial [...] —decía Norberto Bobbio—,<sup>124</sup> esto por la gran disimilitud que existe entre ambas. En un sentido contrario, la igualdad se puede considerar como des-igual en donde se haga diferencia entre personas que pertenecen a una misma categoría.<sup>125</sup> Cabe aclarar que en este ensayo solo haré referencia a la igualdad y desigualdad formal que existe entre mexicanos por nacimiento y por naturalización, dada la falta de información empírica que me permita comprobar una probable desigualdad sustancial; o sea, la desigualdad será vista desde el punto de vista normativo o prescriptivo del derecho válido y no del punto de vista fáctico o descriptivo del derecho efectivo.<sup>126</sup> Después de esta somera digresión, la desigualdad formal es, por tanto, una disparidad que existe entre mexicanos por nacimiento y por naturalización por el hecho de que en las normas jurídicas mexicanas se privilegie a los nacidos en territorio nacional sobre los mexicanos que se hayan naturalizado.

De modo similar, válidamente uno puede cuestionarse: ¿cuál es la consecuencia de que exista normas que den un tratamiento desigual a las

---

<sup>123</sup> Acción de Inconstitucionalidad 157/2017, *cit.*, p. 25.

<sup>124</sup> Bobbio, Norberto, *Teoría general de la política*, *cit.*, p. 338. Aunque se pueda dar en el derecho positivo una ley en sentido formal dirigida a una persona específica, y es por esto que los juristas tienen cuidado al distinguir la ley en sentido formal de la ley en sentido sustancial, el derecho natural no conoce de otras leyes (precisamente las leyes naturales) que las generales y abstractas [...].

<sup>125</sup> *Ibidem.*, p. 743.

<sup>126</sup> *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*, *cit.*, p. 853.

personas? La respuesta es sencilla, estas normas tienen como implicación que sean declaradas inválidas por las autoridades mexicanas. Como se vio en el apartado de la discriminación justificada e injustificada, la desigualdad (pese a no ser lo mismo que la discriminación) tiene una connotación de sanción semejante a la de la discriminación. La diferencia que estriba entre ambas instituciones jurídicas es que la discriminación se basa en la diferencia de trato entre personas que pertenecen a cierto grupo de categorías sospechosas (los grupos que establecen el artículo 1 de la CM y 1.1 de la CAdeDH). Asimétricamente, la desigualdad es *erga omnes*, es decir, cualquier persona puede ser tratada como desigual sin tomar en cuenta sus características. Es por ello que la corte ha mencionado que la igualdad (con su antítesis: desigualdad) y la discriminación son principios constitucionales totalmente diferentes. En cierta medida, he denotado ambos principios porque suponen una diferencia importante dentro de la práctica jurídica y la teoría del derecho. Si no se quiere complicar tanto el asunto, considero que para observar la diferencia que hacen las normas jurídicas mexicanas entre mexicanos por nacimiento y por naturalización, nos quedemos con la distinción trazada en el principio de este apartado: entre la DJus y DInjus para analizar cuándo una norma, que diferencia entre mexicanos naturalizados y por nacimiento, es válida y cuándo es inválida.

#### **5.4 La concepción comparativa, no-comparativa de la discriminación y el test de igualdad.**

Hay otro asunto que me interesa resaltar sobre la discusión teórica de la discriminación, que es el vertido sobre las concepciones comparativas y no comparativas de la discriminación. Ya he mencionado lo relativo a diferentes tipologías de discriminación que resultan vinculantes para el tema de la disociación por nacionalidad para los cargos públicos. Así, no debemos pasar

por alto estas concepciones discutidas por la filosofía de la discriminación. Desde luego, el objeto no es elaborar un estudio exhaustivo de ambas connotaciones ni, mucho menos, posicionarme a favor o en contra de alguna de ellas. Entonces, relacionaré ambas connotaciones con el kernel de este trabajo que es la discriminación latente por nacionalidad para el acceso a los cargos públicos en México.

Primeramente, debemos señalar la raíz de ambas distinciones. Esta raíz es bajo la pregunta de: ¿qué valor vulnera, merma o daña la discriminación? Esto puede variar, por ejemplo, “Diana Beatriz González Carvallo” elaboró un estudio sobre tres paradigmas que pueden servir como base para idealizar cual es el valor que vulnera la discriminación: la igualdad, la libertad y la autonomía.<sup>127</sup> Previamente, Deborah Hellman y Sophia Moreau debatieron sobre cuál debería ser la base que vulnera la discriminación si la libertad o la igualdad. Del lado de la *equality-based* o la base de igualdad, Deborah Hellman prefiere usar este pilar en lugar de la libertad;<sup>128</sup> del otro lado, Sophia Moreau defiende la *liberty-based* de la discriminación.<sup>129</sup>

Deborah Hellman en “Two Concepts of Discrimination” transmutó la justicia comparativa y la justicia no comparativa —desarrolladas por Joel Feinberg—<sup>130</sup> para el análisis de la discriminación. Al respecto, Phillip

---

<sup>127</sup> Diana Beatriz González Carvallo, investigadora jurisprudencial de la SCJN, se pregunta y responde: ¿Cuál es el valor lesionado cuando se discrimina a un individuo o a un grupo de personas como consecuencia de que tienen, o se cree que tienen, cierto rasgo en común? La respuesta a esta pregunta varía y varían también las implicaciones sobre los bienes sociales afectados con ese comportamiento [...], “¿Menos iguales, libres o autónomos?”, *cit.*, p. 146.

<sup>128</sup> Hellman, Deborah, “Equality and Unconstitutional Discrimination”, en: Hellman, Deborah y Moreau, Sophia (eds) *Philosophical foundations of discrimination law*, *cit.*, p. 51.

<sup>129</sup> Moreau, Sophia, “In defense of a Liberty-based Account of Discrimination”, en: *Ibidem.*, p. 71 y ss. O, en: Moreau, Sophia, “Equality Rights and Stereotypes”, *cit.*, p. 300.

<sup>130</sup> Feinberg, Joel, “Noncomparative Justice”, *Duke University Press on behalf of*

Montague señala que:

Discussions of justice have traditionally focused on two very general kinds of concerns. On the one hand, justice is associated with the concepts of **equality**, similarity, and proportionality, and in this area questions of justice are essentially **comparative**: whether an individual has been treated justly depends on how his treatment compares with that received by others. On the other hand, we have the idea that justice consists in giving everyone "his due", and here the questions of justice are **not comparative**: whether an **individual** receives just treatment depends on features of that individual, and is independent of how others are treated (énfasis añadido).<sup>131</sup>

Básicamente, lo que dice Montague y otros autores es que la justicia comparativa está basada en la igualdad y la no-comparativa en la libertad. Por el campo de la discriminación Hellman dice que la discriminación es *no comparativa* porque podemos afirmar si "X" ha sido discriminado observando el tratamiento que ha recibido y, también, comparando este con algún estándar que debería recibir. Pero no necesitamos comparar el tratamiento con el tratamiento de otros.<sup>132</sup> De acuerdo con la discriminación como violación de la libertad, una ley o política discrimina injustamente cuando esta infringe sobre la libertad que cada persona tiene derecho de forma independiente.<sup>133</sup>

---

*Philosophical Review*, volumen 83, número 3, julio de 1974, pp. 297-338.

<sup>131</sup> Phillip Montague, Comparative and Non-Comparative Justice, *The Philosophical Quarterly*, Volume 30, Issue 119, April 1980, pp: 131, <https://doi.org/10.2307/2219277>, consultada el 04 de agosto de 2021.

<sup>132</sup> Hellman, Deborah, "Two Concepts of Discrimination"; On this view, we can assess whether X has been discriminated against by looking at the treatment she has received and comparing it with some standard of what she ought to receive. But we need not compare her treatment to the treatment accorded to others; *Virginia Law Review*, volumen 102, junio de 2016, número 4., p. 909.

<sup>133</sup> Hellman, Deborah, "Equality and Unconstitutional Discrimination", *cit*, p. 55.

Veamos, un mexicano naturalizado es discriminado, bajo esta base, no porque otros mexicanos naturalizados o por nacimiento son discriminados sino porque una ley o política lo discrimina. Por ejemplo, tratándose de una política el 17 de noviembre de 2020 el H. Ayuntamiento de Metepec 2019-2021 emitió una “convocatoria para integrar la comisión de selección municipal que nombrará a los integrantes del comité de participación ciudadana del sistema municipal anticorrupción”. Esta convocatoria establecía que para ser integrante de la comisión anticorrupción se debía ser, entre otros requisitos: a) ser ciudadana o ciudadano mexicano por nacimiento, mexiquense, con residencia en el Municipio de Metepec, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles [...].<sup>134</sup>

Mediante la convocatoria emitida por el gobierno de Metepec podríamos deducir que un mexicano que impugnara ese acto administrativo estaría privado de una porción de su libertad al no poder ejercer el derecho político de acceso a su cargo público. Se ponderaría al naturalizado frente a la convocatoria que lo discrimina y no frente a todos los naturalizados mexicanos que pertenecen a la esfera territorial mexicana. Del mismo modo pasaría con, por ejemplo, el artículo 29, fracción I de la Ley de la Universidad Autónoma del Estado de México que establece que para ser rector es menester ser mexicano por nacimiento. Aquí, de igual forma, se ponderaría al naturalizado frente a la ley que lo discrimina y no frente a todos los naturalizados mexicanos. Esto es así porque la no comparación establece que cada persona es tratada, precisamente, como ella tiene el mérito o se lo merece sin

---

<sup>134</sup> Ver en: <[https://metepec.gob.mx/pagina/documentos/gacetas/gacetas\\_2020/GACETA85.pdf](https://metepec.gob.mx/pagina/documentos/gacetas/gacetas_2020/GACETA85.pdf), consultada el 04 de agosto de 2021>. Anteriormente, mediante el Acuerdo 206/2019 este mismo municipio había emitido una convocatoria de la misma naturaleza; sin embargo, no encontré dicho documento en la red. Por lo tanto, busqué y me encontré con esta otra convocatoria más actualizada.

considerar la forma en que alguien más es tratado.<sup>135</sup>

De la otra periferia, de la *equality-based* la discriminación es, en contrario a la anterior, comparativa (*comparative*). Esta concepción comparativa de la discriminación (*comparative conception of discrimination*) determina si X ha sufrido una discriminación ilícita observando el tratamiento que X ha recibido (X recibió el tratamiento A) comparándolo con el trato otorgado con otra persona (Y recibió tratamiento B; o Y recibió el tratamiento B y Z recibió el tratamiento C, y así sucesivamente). La discriminación, dice Hellman, es inherente a esta comparación. Es porque X recibió A cuando Y recibió B, que se ha producido discriminación.<sup>136</sup> Entonces, una ley o política injustamente discrimina, de acuerdo con la discriminación como violación de la igualdad, cuando esta falla en tratar otra gente como igual.<sup>137</sup>

En esta forma, un mexicano naturalizado sería discriminado de acuerdo a como otros mexicanos naturalizados y mexicanos por nacimiento son tratados frente a las leyes y frente a las políticas públicas. Por ejemplo, un naturalizado al ser diferenciado de los mexicanos por nacimiento es tratado desigualmente porque hay leyes y políticas públicas que establecen el requisito de SMxN. El tratamiento que recibe este naturalizado mexicano por nacimiento, bajo la

---

<sup>135</sup> Hannah Levine, Raleigh y Pannier, Rusell, "Comparative and noncomparative justice: some guidelines for constitutional adjudication", *William & Mary Bill of Rights Journal*, volumen 14, octubre de 2005, p. 143. O,en: <<https://scholarship.law.wm.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=https://www.google.com/&httpsredir=1&article=1208&context=wmborj>>, consulta da el 04 de agosto de 2021.

<sup>136</sup> According to the comparative conception of discrimination, we determine whether X has suffered wrongful discrimination by looking at the treatment X has received (X received treatment A) and comparing it to the treatment accorded to at least one other individual (Y received treatment B; or Y received treatment B, and Z received treatment C, and so on). Discrimination inheres in this comparison. It is because X received A when Y received B, that discrimination has occurred; *Ibidem.*, p. 900.

<sup>137</sup> Hellman, Deborah, "Equality and Unconstitutional Discrimination", *cit*, p. 53.

noción comparativa, sería ponderado con el tratamiento que se le da a otros mexicanos naturalizados y mexicanos por nacimiento.

Ambas concepciones de comparación son útiles para describir como las políticas públicas y las leyes discriminan a las personas. Son, sin embargo, discusiones de filosofía de la discriminación que se tienen en la modernidad sobre cuando sí es justo y cuando no es justo discriminar.<sup>138</sup> Tienen por objeto la construcción y debate sobre muchas de las cuestiones que pueden radiar en la discriminación. Las he mencionado porque me parecen relevantes para el entendimiento de la discriminación por nacionalidad latente en la democracia constitucional mexicana.

En segundo lugar, concluyendo, el test de igualdad —también como: juicio de igualdad o test de proporcionalidad— es, como se ha dicho anteriormente, una herramienta que sirve para medir cuándo una norma es o no constitucional; en palabras de la Suprema Corte mexicana, sirve para determinar la constitucionalidad de normas. El llamado test de igualdad, re-llamado así por diferentes académicos y académicas, consta de cuatro gradas: a) finalidad, b) idoneidad, c) necesidad y d) proporcionalidad en estricto sentido.<sup>139</sup>

---

<sup>138</sup> O, como señala Deborah Hellman, en la review de *A theory of discrimination law* del profesor Tarunabh Khaitan: The philosophical study of discrimination —what it is and what makes it wrong— [...], en: <<https://www.journals.uchicago.edu/doi/pdfplus/10.1086/694280>>, revisada el 08 de agosto de 2021.

<sup>139</sup> Uno de los pioneros en este tema de la proporcionalidad, como se sabe, es Robert Alexy quien, *obiter dictum*, solo identificó, en su famosa teoría de la argumentación, tres gradas o sub-principios: a) idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto; en: Alexy, Robert, *Teoría de la argumentación jurídica. La teoría del discurso racional como teoría de la fundamentación jurídica*, cit, p. 459. Se sabe que las gradas varían, por ejemplo, Klatt y Meister identificaron, en sentido contrario al de Alexy, the four proportionality rules: legitimate ends, suitability, necessity and proportionality in its narrow sense; estas cuatro reglas han sido retomadas por la corte mexicana; en: Klatt, Matthias y Meister, Moritz, *The constitutional*

Estas gradas fueron utilizadas, por la corte mexicana, en el famoso caso de la “marihuana”, o sea, el Amparo en Revisión 237/2014,<sup>140</sup> en el que se evaluó la posibilidad del consumo lúdico de marihuana con fines recreativos; pues, la Ley General de Salud prohíbe cualquier acto relacionado con el consumo de este psicotrópico. De lo anterior se sigue que, variablemente, la corte mexicana en este caso utilizó las cuatro gradas, en otros casos solo ha utilizado tres (como el Amparo en Revisión 619/2017),<sup>141</sup> de acuerdo con el tipo de escrutinio —sea ordinario o estricto—.<sup>142</sup>

Ahora bien, y como he señalado, no explicaré cada uno de los pasos que se siguen para demostrar si una norma es constitucional o no, porque no es necesario hacerlo. Si es, en otro sentido, necesario aclarar por qué no es una herramienta de utilidad para verificar cuando se discrimina o no por nacionalidad. Traigo aquí el caso que he analizado anteriormente (ver: 2.1), me refiero al SUP-JDC-134/2020 y acumulados, resuelto por el Tribunal Electoral Federal. Someramente, en este caso Jorge David Aljovín impugnó el artículo 38 numeral 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales porque establece que para ser Consejero o Consejera del Instituto

---

*structure of proportionality, cit, p. 8.*

<sup>140</sup> Amparo en Revisión 237/2014, en ponencia del ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, sesionado el 30 de junio de 2015. El documento se puede consultar y descargar, fácilmente, de la web: <<https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?Asuntoid=134135>>, revisado el 08 de agosto de 2021.

<sup>141</sup> Para un análisis comparado de las gradas del test de igualdad (en países como Estados Unidos, Colombia, México y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos) en: Latapie, Aldana, “¿De qué hablamos cuando hablamos del test de igualdad?”, *cit.*, p. 187.

<sup>142</sup> Un estudio más amplio en: García Amado, Juan Antonio, “Consumo lúdico de marihuana y libre desarrollo de la personalidad. Comentario a la sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (Primera Sala), amparo en revisión 237/2014”, González Carvallo, Diana Beatriz y Sánchez Gil, Rubén (coords) *El test de proporcionalidad en la Suprema Corte. Aplicaciones y desarrollos recientes*, México, CEC-SCJN, 2021., p. 77-119.

Nacional Electoral, se necesita ser mexicano por nacimiento. De las gradas se llega a la conclusión de que:

- a) finalidad (sí);
- b) idoneidad (sí),
- c) necesidad (no);<sup>143</sup>

por lo tanto, la porción normativa de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales se declaró inválida.

Considero que no era necesario utilizar este test de proporcionalidad o test de igualdad, porque la respuesta se puede encontrar, fácilmente, en el artículo 32, párrafo segundo de la constitución mexicana. Este artículo establece la “reserva exclusiva” (denominada por mí como REx) de cargos públicos si y solo si para mexicanos por nacimiento. Esta REx significa que se reservan cargos para los mexicanos por nacimiento (excluyendo a los naturalizados) en los cargos que establece expresamente la constitución; también, de las leyes que el congreso de la Unión así lo establezcan. Como premisa menor, la ley citada es una ley derivada del congreso de la Unión. En conclusión, la ley debió ser declarada como constitucional.

Con este ejemplo, claramente, podemos observar que no fue necesario utilizar el test de igualdad, sino solamente acatar lo establecido expresamente por la constitución mexicana. La errata del Tribunal Electoral Federal es una muestra de que a veces los magistrados no observan o analizan las disposiciones jurídicas que establece la constitución, sino solamente se dedican a citar cuestiones que ni ellos mismos entienden. En conclusión: mi trabajo está enfocado a analizar cuándo sí y cuándo no se puede restringir el acceso a cargos públicos (o CAP'S) para los naturalizados mexicanos. Será

---

<sup>143</sup> SUP-JDC-134/2020 y acumulados, *cit.*, pp: 30-40.

una discriminación justificada (DJus) cuándo la REx para mexicanos por nacimiento lo establezca, expresamente, la constitución mexicana, más en las leyes que deriven del congreso de la Unión. Será, en cambio, discriminación injustificada (DInjus) cuando una ley de los congresos locales establezca el requisito de nacionalidad porque estos tienen vedada esta facultad. Sin más, el caso de Aljovín debió ser juzgado como una discriminación justificada porque la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales es una ley derivada del congreso de la unión (congreso federal).

## **6. Análisis del requisito de “ser mexicano por nacimiento” en diferentes disposiciones jurídicas del Estado de México.**

En sexto lugar, llegando al éxipit de este trabajo, pretendo demostrar la inconstitucionalidad de un conjunto de normas jurídicas que contienen disposiciones jurídicas que establecen el requisito de “ser mexicano por nacimiento” o SMxN. Todas las normas que señalaré serán de forma enunciativa para demostrar la suma de lo que he venido hablando hasta aquí. Ahora bien, el estudio de disposiciones jurídicas que pretendo elaborar es un estudio *micro*, esto es, que solo comprende disposiciones jurídicas que pertenecen al Estado de México. Bien se puede hacer un *macro* estudio que comprendiera la totalidad de las entidades federativas que comprende el Estado mexicano; sin embargo, no será el caso de este ensayo. Dividiré esta parte en dos: la primera, mostraré y explicaré el porqué hay disposiciones jurídicas que sí pueden establecer el requisito de SMxN; en segundo lugar, demostraré un conjunto de disposiciones jurídicas que no se apegan al marco constitucional mexicano.

Otra cosa que me hace falta aclarar, para términos de ampliar la perspectiva del lector, deseo definir qué entiendo, para efectos de este trabajo, por norma jurídica y disposición jurídica. Entiendo por *disposición jurídica* una

porción normativa que se encuentra incrustada dentro de una *norma jurídica*. En palabras más sencillas, una norma jurídica es un todo y una disposición jurídica un tanto. Verbigracia, una norma jurídica es el Código Electoral del Estado de México o la Constitución Política del Estado Libre y Soberano; de otro lado, una disposición jurídica es un artículo de estas normas jurídicas. Más aún, una *partícula jurídica* es una parte de una disposición jurídica; por ejemplo, una fracción o un inciso.

i. *Norma jurídica*: v. gr., el Código Electoral del Estado de México;

ii. *Disposición jurídica*: v. gr., un artículo del Código Electoral del Estado de México;

iii. *Partícula jurídica*: v. gr., un inciso o fracción del Código Electoral del Estado de México;

Por lo tanto: el Código Electoral es una norma jurídica porque contiene un conjunto de disposiciones jurídicas y partículas jurídicas que viven gregarias en dicha norma jurídica.

De forma expositiva, esta pretende ser una representación de lo que yo entiendo, para esclarecer este trabajo, por cada cosa que mencionaré a continuación. No pretende, sin embargo, ser una diferenciación amplia de las normas jurídicas, pues un estudio de tal magnitud sería demasiado para el objeto planteado por mí.<sup>144</sup>

## **6. 1. (+) Constitucionalidad de disposiciones jurídicas que establecen el requisito de SMxN.**

---

<sup>144</sup> Un estudio amplio de normas jurídicas puede verse en la obra de Hans Kelsen titulada *Teoría General de las Normas jurídicas*, traducción de Hugo Carlos Delory Jacobs, México, Trillas, 1994.

Como punto de inicio, a lo largo del ensayo he señalado las posibilidades de diferenciar entre mexicanos por nacimiento y por naturalización, así como a las imposibilidades. Desde el ámbito judicial, la corte mexicana ha denotado que existen posibilidades de restringir el derecho político-fundamental a los cargos públicos (CAP'S) para los mexicanos por naturalización cuando: se trate de áreas estratégicas o prioritarias del Estado mexicano que por su naturaleza sustentan el fortalecimiento de la identidad y soberanía nacionales. Del mismo modo, el legislador mexicano estableció en el artículo 32 la "reserva exclusiva" (la REx) para los CAP'S, la cual implica el límite para las personas naturalizadas de acceder a estos derechos políticos.

También, se ha descrito que solo el Congreso de la Unión (congreso federal) tiene la facultad para legislar sobre el requisito de SMxN (de acuerdo con el artículo 32, párrafo segundo y el artículo 73, fracción XVI). Vedando, por lógica, a los congresos de las entidades federativas (congresos locales). Ante esto surge una duda imperiosa: ¿existe alguna posibilidad, aunque sea mínima, de que el legislador de las entidades federativas pueda legislar sobre el requisito de SMxN? No, aunque en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México (constitución del Estado de México) establece restricciones a CAP'S, no existe la posibilidad de que el legislador local pueda legislar sobre el requisito de SMxN. Es decir, la constitución local citada establece que, para ser, por ejemplo, gobernador (artículo 68, fracción I) o magistrado (artículo 91, fracción I) se necesita SMxN. Estos cargos públicos se pueden considerar válidos porque tienen fundamento constitucional. Para el caso de gobernador, el artículo 116, fracción I, último párrafo, reza que: "Sólo podrá ser gobernador constitucional de un Estado un *ciudadano mexicano por nacimiento* y nativo de él, o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de los comicios, y tener 30 años cumplidos el día de la elección, o menos, si así lo establece la Constitución

Política de la Entidad Federativa” (énfasis añadido). Como podemos ver, el artículo de la constitución local (69, fracción I) se fundamenta constitucionalmente con el artículo 116, fracción I, último párrafo de la constitución federal; por tanto, pese a estar en un ordenamiento local su base constitucional le permite al legislador local, solo legislar en este caso y en el de los magistrados.

De forma análoga, para ser magistrada o magistrado, el artículo 91, fracción primera de la constitución del Estado de México establece la cláusula de SMxN. En el mismo sentido los gobernadores, no yerra la constitución local en establecer este requisito porque también tiene base constitucional. En específico, el artículo 116, fracción III, párrafo tercero reza: “Los Magistrados integrantes de los Poderes Judiciales Locales, deberán reunir los requisitos señalados por las fracciones I a V del artículo 95 de esta Constitución. No podrán ser Magistrados las personas que hayan ocupado el cargo de Secretario o su equivalente, Procurador de Justicia o Diputado Local, en sus respectivos Estados, durante el año previo al día de la designación”. En consecuencia, también es constitucional el artículo 91, fracción I de la constitución local.

Añadiendo en seguida que, para ser diputado o diputada local, no se establece una regla constitucional que permita o prohíba legislar sobre la cláusula del SMxN. Es decir, la constitución no establece, expresamente, que se necesite ser mexicano por nacimiento para ocupar el CAP de diputado o diputado local. Por tanto, cuando el legislador local —p.e: el del Estado de México— establezca que para ser diputado o diputada local se necesita solamente ser ciudadano mexicano (SCM), la norma se debe traducir como válida porque no hay un mandato constitucional que establezca una reserva exclusiva o REx para ocupar el CAP de diputado local.

Sobre el cargo público de diputado o diputada local, me parece bastante importante traer aquí el caso de una naturalizada mexicana llamada Niurka Alba Saliva.<sup>145</sup> Esta mexicana naturalizada presentó una consulta para ver la posibilidad de participar en la contienda electoral para ser diputada federal. Su duda surgió porque la constitución donde ella reside, la de Quintana Roo (artículo 55), sí permite a los naturalizados mexicanos participar para el cargo público de diputado local. Ella se dolió porque, arguyó, que esa diferencia que hace la constitución, entre mexicanos por nacimiento y por naturalización, era discriminatoria; por tanto, no se apegaba a los derechos humanos incrustados en las convenciones internacionales. Sin embargo, el Tribunal Electoral Federal (TEF) resolvió que los artículos impugnados, el 55, fracción I y 58 de la CPEUM, no eran discriminatorios porque la Constitución Mexicana sí puede restringir derechos fundamentales. Además, se fundamentó que el artículo 23.2 de la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH) permite una configuración legislativa sobre diferenciar entre nacionales y naturalizados para ocupar los cargos públicos. Como resultado, el TEF declaró la validez de los artículos impugnados por Niurka.

En resumen: la constitución mexicana y el congreso de la unión, solo son las autoridades legitimadas para restringir el acceso a los cargos públicos para los ciudadanos mexicanos por naturalización. El requisito de SMxN que aparece en los cargos públicos, descritos en la constitución mexicana, son válidos y encuentran lugar dentro de una discriminación justificada (DJus). También, siguiendo la línea argumentativa, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en diferentes reiteraciones, ha dicho que el requisito de SMxN es válido en aquellas áreas estratégicas o prioritarias del Estado mexicano que

---

<sup>145</sup> SUP-JDC-1171/2017, magistrada ponente, Janine M. Otálora Malassis, en: <<https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-JDC-01171-2017>>, revisado el 08 de agosto de 2021.

por su naturaleza sustentan el fortalecimiento de la identidad y soberanía nacionales. Ejemplos de estas áreas estratégicas o prioritarias del Estado mexicano se hicieron mención en las acciones de Inconstitucionalidad 87/2018 y 93/2018; a saber, para los cargos públicos de: comisionados del organismo garante del cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales, los comisionados del Instituto Federal de Telecomunicaciones y de la Comisión Federal de Competencia Económica.

Finalmente, que las constituciones de las entidades federativas establezcan el requisito de SMxN para los cargos públicos, por ejemplo, de magistrado o gobernador, no se traduce en una cuestión de inconstitucionalidad de las disposiciones jurídicas. Más bien, se trata de una cuestión de confirmación de las disposiciones jurídicas estatales que encuentran fundamentación en la máxima norma jurídica del Estado mexicano. Ergo, las disposiciones jurídicas locales, que establecen el requisito de SMxN —los artículos 91 y 68 de la Constitución del Estado de México—, son constitucionales.

## **6. 2. (-) Inconstitucionalidad de disposiciones jurídicas que establecen el requisito de SMxN.**

Como punto de terminación, ya he analizado y escrutado las disposiciones jurídicas (con partículas jurídicas) que se encuentran en normas jurídicas del Estado de México, que son constitucionales. Toca ahora demostrar la inconstitucionalidad de aquellas normas que no encuentran cabida constitucional. Antes de seguir adelante, quiero explicar aquí, ya se han señalado los requisitos para legislar sobre el requisito de SMxN a lo largo del ensayo. Cuando el legislador federal —no así el local— decida diferenciar entre mexicanos por nacimiento y por naturalización, deberá hacerlo en base

a criterios objetivos y razonables: siendo una discriminación justificada por razones de nacionalidad. Cualquier contrario a esos parámetros, será una discriminación injustificada y tendrá como consecuencia la anulación de la disposición jurídica.

A continuación, señalaré un cúmulo de normas jurídicas que contienen disposiciones jurídicas (con partículas jurídicas) que son inconstitucionales y, sin embargo, siguen vigentes en el Estado de México. A saber:

<b>Norma jurídica</b>	<b>Disposición jurídica</b>	<b>Partícula jurídica</b>	<b>Cargo Público (CAP)</b>
1. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México	Artículo 84	Fracción I	Fiscal General de Justicia
2. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México	Artículo 79		Secretario General de Gobierno
3. Ley de Seguridad del Estado de México	Artículo 60	Fracción I	Secretario Ejecutivo del Sistema Estatal de Seguridad

			Pública
4. Ley de Seguridad del Estado de México	Artículo 208	Fracción I	Titular de la Unidad de Asuntos Internos
5. Ley del Notariado del Estado de México	Artículo 11	Fracción I	Notario
6. Código Administrativo del Estado de México	Artículo 2.28	Fracción I	Comisionado de la Comisión de Conciliación y Arbitraje Médico del Estado de México
7. Código Administrativo del Estado de México	Artículo 14.54		Director General del IGCEM (Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México)

8. Código Electoral del Estado de México	Artículo 178	Fracción I	Consejero Electoral del Instituto Electoral del IEEM (Instituto Electoral del Estado de México)
9. Código Electoral del Estado de México	Artículo 399	Fracción I	Titular de la Contraloría del Tribunal Electoral
10. Código Electoral del Estado de México	Artículo 198	Fracción I	Direcciones del Consejo General del IEEM
11. Ley de la Defensoría Pública del Estado de México	Artículo 12	Fracción I	Director de la Defensoría Pública del Estado de México
12. Ley que Crea el Organismo Público Descentralizado Denominado Servicios Educativos Integrados	Artículo 15	Fracción I	Director General del Organismo Descentralizado Denominado Servicios Educativos Integrados

13. Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México	Artículo 17	Fracción I	Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México
14. Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México	Artículo 23	Fracción I	Secretario de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México
15. Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México	Artículo 25	Fracción I	Visitador General de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México
16. Ley de la Universidad Autónoma del Estado de México	Artículo 29	Fracción I	Rector de la Universidad Autónoma del Estado de México

Tabla 12.

Todo este ramo gregario de normas jurídicas, con disposiciones jurídicas y partículas jurídicas, me parecen bastante peligrosas porque el legislador local está sobrepasando los límites de sus facultades. Eso es así porque la constitución mexicana es clara al establecer las facultades y prohibiciones que tiene cada legislador —las del legislador federal, por un lado, y las del local, por el otro— dentro de su esfera jurídica. Análogamente, pensemos en que el legislador local —en este caso el del Estado de México— legislara sobre

hidrocarburos, minería o sustancias químicas, como lo establece el artículo 73, fracción X de la constitución mexicana<sup>146</sup>. En este supuesto, como en el del requisito de SMxN, el legislador local estaría superando o sobrepasando sus facultades para legislar en una esfera jurídica donde no debería, por mandato constitucional, hacerlo. Por tanto, llamaré un *acto legislativo ultra vires* cuando un legislador, sea local o federal, supere las facultades que la constitución le ha prescrito.<sup>147</sup>

Los actos legislativos *ultra vires* no solo pueden ser en materia de nacionalidad sino en un gran grupo de facultades que el poder constituyente le otorgó cada legislador. Basta con revisar el artículo 73 de la constitución mexicana que, en sus XXI fracciones establece las facultades del congreso de la unión. Si algún congreso local legislara sobre esas facultades exclusivas del Congreso de la Unión, sobrepasaría, ergo, de sus facultades y sería un acto legislativo *ultra vires* por extender sus límites más allá de su esfera jurídica.

Como he demostrado aquí, con fundamentos jurídicos, el legislador local está sobrepasando del guardarraíl que le fue impuesto por el constituyente

---

<sup>146</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Sección II, De las facultades del Congreso, artículo 73. El congreso tiene facultad: [...] X. Para legislar en toda la República sobre *hidrocarburos, minería, sustancias químicas, explosivos, pirotecnia, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123* (énfasis añadido).

<sup>147</sup> Dentro de la teoría constitucional, el principio *ultra vires* es del derecho administrativo donde: the principle that body that wields delegated power cannot go beyond the terms of its mandate [el principio de que el organismo que ejerce poderes delegados no puede ir más allá de los términos de su mandato] (traducción mía). Dyzenhaus, David, "The Idea of a Constitution. A plea for *Staatsrechtslehre*", en: Dyzenhaus, David y Thorburn, Malcom (eds) *Philosophical foundations of constitutional law*, cit, p., 21. Actos *ultra vires* se llaman, como se sabe, los que realiza un representante a nombre del representado, excediéndose en las facultades que éste le haya otorgado [...], en: <<https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/de-recho-comparado/article/viewFile/1825/2082>>, revisado el 07 de agosto de 2021.

mexicano sobre sus facultades. El límite que yo he denominado la REx que consiste en vedar a los congresos locales del requisito de SMxN para los cargos públicos que se establecen en la constitución y las leyes derivadas del congreso de la unión. Debe preocuparnos que un congreso local sobre pase los límites porque en un Estado que se hace llamar de Derecho, no debería suceder. Ya no se trata de cuestiones ideológicas sino de técnica jurídica y de respeto a la máxima norma jurídica del ordenamiento mexicano o la *Grundnorm*, como la llamaba Kelsen.<sup>148</sup> Por ello he dicho, reiteradas veces, que mi ensayo se trata de una demostración de coherencia lógica versada sobre los límites que existen entre los congresos locales y federales. No se trata, por el contrario, de decir el *quomodo* debería el legislador mexicano tratar el tema de la separación entre personas nacidas en el territorio mexicano y aquellas personas conocidas como naturalizadas mexicanas. Además, este requisito de SMxN debería analizarse no solo en el Estado de México —desde una visión micro—, sino, y también, de la totalidad de las entidades federativas —con un ojo macro—.

---

<sup>148</sup> Kelsen, Hans, *Teoría pura del derecho*, cit., p. 358: [...] Grundnorm es traducido como "norma fundante", para evitar la connotación de importante teoría que "fundamental" tiene en castellano y disminuir la tentación de confundir la Grundnorm con la constitución positiva [...].

### III. Conclusiones

*Quod erat demonstrandum* que el requisito de SMxN para los cargos públicos es ora constitucional, ora inconstitucional. Debido al mandato constitucional del artículo 32, párrafo segundo de la CM que faculta exclusivamente al congreso de la unión para legislar sobre este requisito, veda a los congresos locales de esa facultad. Además, pese a que se trata de una discriminación por diferenciar entre mexicanos por nacimiento y por naturalización, el constituyente mexicano decidió reservar cargos públicos para mexicanos por nacimiento en áreas estratégicas o prioritarias para el cumplimiento del sistema jurídico mexicano.

Por lo tanto, ya se ha demostrado (QED) que sí se puede diferenciar entre naturalizados y mexicanos por nacimiento porque la CM y la CAdeDH lo permiten. El caso que me preocupa es cuando el legislador local (en este caso fue el del Estado de México) va más allá de sus facultades y legisla en áreas que no le corresponden. El tema del requisito de SMxN es una de ellas y en el Estado de México, el legislador se ha tomado muy a la ligera los mandatos constitucionales y jurisprudenciales, legislando más allá de sus facultades. Con la mención de las normas jurídicas estatales se puede convalidar esto sin caer en cuestiones ideológicas o filosóficas.

He dicho que este trabajo se basa en una avaloratividad externa, esto es, un ensayo libre de condicionamientos ideológicos o políticos por mor de la objetividad y la neutralidad científica,<sup>149</sup> tampoco, estudié si es moralmente o

---

<sup>149</sup> *Supra*, nota 1. Además, en: Ferrajoli, Luigi, *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*, cit., p. 872 y ss. Ferrajoli, Luigi, *Garantismo. Una discusión sobre derecho y democracia*, traducción de Andrea Greppi, Madrid, Trotta, 2006., p. 63. Ferrajoli, Luigi, *El garantismo y la filosofía del derecho*, traducción de Gerardo Pisarello (et. al), Colombia, Universidad Externado de Colombia, 2000., pp: 14, 39 y 48-51. Ferrajoli, Luigi, *La democracia a través de los derechos*, traducción de Perfecto Andrés Ibáñez, Madrid, Trotta, 2014., pp: 84-85.

inmoralmente válida o inválida la discriminación por nacionalidad como, posiblemente, lo harían los profesores Larry Alexander y Matt Cavanagh.<sup>150</sup> Desde un punto de vista interno o jurídico, en contrario al punto de vista externo o fáctico, solo me dediqué a argumentar de manera sistemática las posibilidades o imposibilidades de los naturalizados mexicanos para el acceso a los cargos públicos. Creo que este tema debería estar en tela de juicio porque el actuar de las legislaturas al legislar en un área que no les corresponde, es un tema de sobrepasar los límites de la CM y del legislador federal.

---

<sup>150</sup> Señala Sophia Moreau: [...] Scholars such as Larry Alexander and Matt Cavanagh have developed theories of wrongful discrimination that are based on the idea that it is morally wrong to act on certain kinds of beliefs about other people's lesser worth [...], Moreau, Sophia, "Equality Rights and Stereotypes", *cit.*, p. 302.

## IV. Referencias de consulta

### A) Libros

Ackerman, Bruce, *We the people. The civil rights revolution (vol. 3)*, Cambridge, Harvard University Press, 2014.

Alexy, Robert, *Teoría de los derechos fundamentales*, traducción de Ernesto Garzón Valdés, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1993.

\_\_\_\_\_*Teoría de la argumentación jurídica. La teoría del discurso racional como teoría de la fundamentación jurídica*, Lima, Palestra Editores SAC, 2007.

Astudillo Reyes, César, *Derecho electoral en el Federalismo mexicano. Colección UNAM-INEHRM*, México, INEHRM-IIJUNAM, 2018.

Banerjee, Abhijit V y Duflo, Esther, *Buena economía para tiempos difíciles. En busca de mejores soluciones a nuestros mayores problemas*, traducción de Ramón González Ferriz y Marta Valdivieso Rodríguez, España, Taurus, 2020

Barak, Aharon, *Proporcionalidad. Los derechos fundamentales y sus restricciones*, traducción de Gonzalo Villa Rosas, Lima, Palestra, 2017.

Bellamy, Richard, *Citizenship. A very short introduction*, Oxford, Oxford University Press, 2008.

\_\_\_\_\_*and Kennedy-Macfoy Madeleine (eds) Citizenship. Critical concepts in political science*, Inglaterra, Routledge, 2014.

Bobbio, Norberto, *Teoría general de la política*, traducción de Antonio de Cabo y Gerardo Pisarello, Madrid, Trotta, 2005.

Bovero, Michelangelo, *Una gramática de la democracia. Contra el gobierno de los peores*, traducción de Lorenzo Córdova Vianello, Madrid, Trotta, 2002.

Brito Melgarejo, Rodrigo y Guerrero Galván, Luis René, *La constitución política de los Estados Unidos Mexicanos a 100 años de reformas*, (Tomo I), México, IJUNAM, 2016.

Clérico, Laura, *Derechos y proporcionalidad: violaciones por acción, por insuficiencia y por regresión, miradas locales, interamericanas y comparadas*, México, Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, 2018.

Contreras Vaca, Francisco J. *Derecho internacional privado. Parte general*, 5a. ed, México, Oxford University Press, 2012.

De Andrea Sánchez, Francisco José, *Breve historia del Congreso de México: siglo XX*, México, IJUNAM, 2020.

Díaz de Valdés J. José Manuel, "Las categorías sospechosas en el derecho chileno", *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Valparaíso L*, Valparaíso Chile, 2018, núm. 50, 1er semestre de 2018.

Dyzenhaus, David y Thorburn, Malcom (eds) *Philosophical foundations of constitutional law*, Oxford, Oxford University Press, 2016.

Feinberg, Joel, "Noncomparative Justice", *Duke University Press on behalf of Philosophical Review*, volumen 83, número 3, julio de 1974.

Ferrajoli, Luigi, *La lógica del derecho. Diez aporías en la obra de Hans Kelsen*, traducción de Perfecto Andrés Ibáñez, Madrid, Trotta, 2017.

\_\_\_\_\_*Principia iuris. Teoría del derecho y de la democracia. 1. Teoría del derecho*, 2a. ed., traducción de Perfecto Andrés Ibáñez (et. al), Madrid, Trotta, 2016.

\_\_\_\_\_*Principia iuris. Teoría del derecho y de la democracia. 2. Teoría de la democracia*, 2a. ed., traducción de Perfecto Andrés Ibáñez (et. al), Madrid, Trotta, 2016.

\_\_\_\_\_ *Los fundamentos de los derechos fundamentales*, 4a. ed., traducción de Perfecto Andrés Ibáñez, Madrid, Trotta, 2009.

\_\_\_\_\_ *Epistemología jurídica y garantismo*, México, Distribuciones Fontamara, S.A., 2004.

\_\_\_\_\_ *Derechos y garantías. La ley del más débil*, 4a. ed., traducción de Perfecto Andrés Ibáñez, Madrid, Trotta, 2004.

\_\_\_\_\_ *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*, 11a. ed., traducción de Perfecto Andrés Ibáñez, Madrid, Trotta, 2011.

\_\_\_\_\_ *Manifiesto por la igualdad*, traducción de Perfecto Andrés Ibáñez, Madrid, Trotta, 2019.

\_\_\_\_\_ “*Igualdad, desarrollo económico y democracia*”, en: *Isonomía*, Núm. 49, 2019.

\_\_\_\_\_ *Garantismo. Una discusión sobre derecho y democracia*, traducción de Andrea Greppi, Madrid, Trotta, 2006.

\_\_\_\_\_ *La democracia a través de los derechos*, traducción de Perfecto Andrés Ibáñez, Madrid, Trotta, 2014.

González Carvallo, Diana Beatriz y Sánchez Gil, Rubén (coords) *El test de proporcionalidad en la Suprema Corte. Aplicaciones y desarrollos recientes*, México, CEC-SCJN, 2021.

Habermas, Jürgen, *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de la teoría del discurso*, 4a., ed, traducción de Manuel Jiménez Redondo, Madrid, Trotta, 2005.

Hellman, Deborah y Moreau, Sophia (eds) *Philosophical foundations of discrimination law*, Oxford, Oxford University Press, 2013.

\_\_\_\_\_ “Two Concepts of Discrimination”, *Virginia Law Review*, volumen 102,

junio de 2016, número 4.

Ibarra Olgúin, Ana María (coord), *Discriminación. Piezas por armar*, México, SCJN-CEC, 2021.

Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México (INEHRM), *Diario de los debates del Congreso Constituyente 1916-1917*, México, Comité para la Conmemoración del Centenario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Tomo I, 2016.

\_\_\_\_\_*Diario de los debates del Congreso Constituyente 1916-1917*, México, Comité para la Conmemoración del Centenario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Tomo II, 2016.

\_\_\_\_\_*Diario de los debates del Congreso Constituyente 1916-1917*, México, Comité para la Conmemoración del Centenario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Tomo III, 2016.

Kelsen, Hans, *Teoría pura del derecho*, 2a., ed, traducción de Roberto J. Vernengo, México, IJUNAM, 1982.

Khaitan, Tarunabh, *A theory of discrimination law*, Oxford, Oxford University Press, 2015.

Klatt, Matthias y Meister, Moritz, *The constitutional structure of proportionality*, United Kingdom, Oxford University Press, 2012.

MacCormick, Neil, *Retórica y Estado de Derecho. Una teoría del razonamiento jurídico*, traducción de José Ángel Gascón Salvador con revisión de Luis Vega Reñon, Palestra, Lima, 2016.

Möller, Kai, *The global model of constitutional rights*, Oxford, Oxford University Press, 2012.

Pereznieto Castro, Leonel, *Derecho internacional privado. Parte general*, 10a.,

ed., México, Oxford University Press, 2015.

Pierson, Christopher y Castles, G, Francis (eds.), *The Welfare State Reader*, 2a. ed., Cambridge, Polity Press, 2006.

Pulido Bernal, Carlos, *El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales. El principio de proporcionalidad como criterio para determinar el contenido de los derechos fundamentales vinculante para el Legislador*, 4a., ed, Colombia, Universidad Externado de Colombia, 2014.

Rodota, Stefano, *El derecho a tener derechos*, traducción de José Manuel Revuelta, Madrid, Trotta, 2014.

Rojas Amandi, Victor Manuel, *Argumentación jurídica*, México, Oxford University Press, 2010.

Vinx, Lars, *The guardian of the constitution: Hans Kelsen and Carl Schmitt on the limits of the constitutional law*, traducción, introducción y notas por Lars Vinx, United Kingdom, Cambridge University Press, 2015., p. 79.

Von Bogdandy, Armin, Morales Antoniazzi, Mariela y Mac-Gregor Ferrer, Eduardo (coords) *Ius Constitutionale Commune en América Latina. Textos básicos para su comprensión*, México, Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro-Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law, 2017.

Žižek, Slavoj, *Visión de paralaje*, traducción de Marcos Mayer, Argentina, Fondo de Cultura Económica, 2016

## **B) Sentencias**

Acción de Inconstitucionalidad 11/2002, en ponencia del ministro Humberto Román Palacios.

Acción de Inconstitucionalidad 48/2009, en ponencia del ministro Sergio A.

Valls Hernández.

Acción de Inconstitucionalidad 63/2009, en ponencia del ministro Sergio Salvador Aguirre Anguidiano.

Amparo en Revisión 796/2011, en ponencia del ministro José Ramón Cossío Díaz.

Acción de Inconstitucionalidad 66/2012, en ponencia del ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

Amparo en Revisión 237/2014, en ponencia del ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

Amparo Directo en Revisión 2730/2015, en ponencia del ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

Amparo Directo en Revisión 3073/2015, ministro ponente José Ramón Cossío Díaz.

Acción de Inconstitucionalidad 157/2017, en ponencia del ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá.

Amparo Directo 9/2018, en ponencia del ministro Alberto Pérez Dayán.

Acción de Inconstitucionalidad 87/2018, en ponencia del ministro José Fernando Franco González Salas.

Acción de Inconstitucionalidad 93/2018, en ponencia del ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

Acción de Inconstitucionalidad 45/2018 y su acumulada 46/2018, en ponencia del ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá.

Amparo en Revisión 364/2018, en ponencia del ministro Eduardo Tomás Medina Mora Icaza.

Amparo Directo en Revisión 7134/2018, en ponencia de la ministra Norma Lucía Piña Hernández.

Amparo en Revisión 331/2019, en ponencia del ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá.

Contradicción de Tesis 293/2011, en ponencia del ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

SUP-JDC-134/2020, en ponencia del magistrado José Luis Vargas Valdez.

SUP-JDC-1171/2017, en ponencia de la magistrada Janine M. Otálora Malassis.

### **C) Legislación**

#### **Ca) Federal**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley de la Policía Federal

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

#### **Cb) Internacional**

Convención Americana de Derechos Humanos

#### **Cc) Local**

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México

Ley de Seguridad del Estado de México

Ley del Notariado del Estado de México

Código Administrativo del Estado de México

Código Electoral del Estado de México

Ley de la Defensoría Pública del Estado de México

Ley que Crea el Organismo Público Descentralizado Denominado Servicios Educativos Integrados

Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México

Ley de la Universidad Autónoma del Estado de México

**Cd) Otros Estados**

Canadian Charter of Fundamental Rights and Freedoms

Carta Europea de Derechos Humanos

Constitución Política de Colombia

Title VII of The Civil Rights Act of 1964