

S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 42
O R D I N A R I A
LUNES 11 DE ABRIL DE 2011

En la ciudad de México, Distrito Federal, siendo las doce horas con quince minutos del lunes once de abril de dos mil once, se reunieron en el Salón de Plenos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para celebrar sesión pública ordinaria, los señores Ministros Presidente Juan N. Silva Meza, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Sergio A. Valls Hernández, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. El señor Ministro Luis María Aguilar Morales no asistió a la sesión previo aviso a la Presidencia.

El señor Ministro Presidente Juan N. Silva Meza abrió la sesión y el secretario general de acuerdos dio cuenta de lo siguiente:

I. APROBACIÓN DE ACTA

Proyecto de acta de la sesión pública número cuarenta y uno, ordinaria, celebrada el jueves siete de abril de dos mil once.

Por unanimidad de diez votos el Tribunal Pleno aprobó dicho proyecto.

II. VISTA Y RESOLUCIÓN DE ASUNTO

Asuntos de la Lista Oficial para la Sesión Pública Ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para el lunes once de abril de dos mil once:

II.1. 48/2009

Acción de inconstitucionalidad 48/2009 promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo Federal. En el proyecto formulado por el señor Ministro Sergio A. Valls Hernández se propuso: “**PRIMERO.** *Es procedente y parcialmente fundada la presente acción de inconstitucionalidad.* **SEGUNDO.** *Se declara la invalidez de los artículos 7, fracción I y 17 de la Ley de la Policía Federal; 18, fracción I; 23, inciso a); 34, fracción I, inciso a); 36, fracción I, inciso a), de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y 87 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, en cuanto limitan el acceso a los cargos o empleos públicos, a que se refieren, tratándose de los mexicanos por naturalización; así como frente a los extranjeros, en el caso de los artículos 36, fracción I, inciso a), de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y 87 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.* **TERCERO.** *Sin perjuicio de lo anterior, se reconoce la validez de los artículos 7, fracción I y 17 de la Ley de la Policía Federal, 18, fracción I; 23, inciso a); 34, fracción I, inciso a); 36, fracción I, inciso a), de la Ley*

Sesión Pública Núm. 42

Lunes 11 de abril de 2011

*Orgánica de la Procuraduría General de la República y 87 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, en cuanto exige a los mexicanos por nacimiento, no tener otra nacionalidad, en términos del considerando quinto de esta sentencia. **CUARTO.** Se reconoce la validez de los artículos 8, fracción VII, 10, fracción XII; y 22, fracción I, inciso a), de la Ley de la Policía Federal, en términos de los considerandos sexto y séptimo de esta ejecutoria”.*

El señor Ministro ponente Valls Hernández señaló que tomando en cuenta las posturas manifestadas en las sesiones anteriores resulta necesario dar respuesta a diversos cuestionamientos.

En primer lugar, el consistente en si el Congreso de la Unión tiene facultad para establecer en ley la reserva relativa a ser mexicano por nacimiento y no adquirir otra nacionalidad para el acceso a determinados cargos, lo que respondió en sentido afirmativo dado que el artículo 32 constitucional le confiere esta facultad.

En segundo lugar, si tal facultad legislativa es de amplia o libre configuración, lo que respondió en sentido negativo al estimar que no es una facultad que pueda ejercerse amplia o libérrimamente, sino que se encuentra acotada por otros principios constitucionales.

En tercer lugar, en relación con que esté acotada dicha reserva, consideró que sí lo está en función de los propios supuestos que la Constitución prevé a efecto de hacer exigible dicha reserva pues sólo así se podrá sostener que persigue un fin constitucionalmente válido considerando que se trata de una medida legislativa que está justificada, pues de no ser así, se estaría violando el párrafo tercero del artículo 1º constitucional, que prohíbe a toda autoridad discriminaciones entre otros aspectos, por razón de origen nacional.

Por tanto, señaló compartir lo dicho por el señor Ministro Cossío Díaz respecto a que de no tratarse de cargos o funciones de los previstos en la Constitución se estaría discriminando por origen nacional y actualizando las denominadas categorías sospechosas.

En ese tenor, indicó sostener su proyecto en cuanto al marco referencial que contiene en el que se precisa en qué consiste la nacionalidad, así como la manera en la que en el derecho comparado se ha interpretado lo relativo a los principios de igualdad y no discriminación, especialmente por origen nacional.

Aclaró que para ese fin se citan en la consulta todos los documentos o resoluciones de otros organismos y tribunales y no por el problema concreto al que pudieron haberse

referido; al igual lo sostiene en cuanto a las implicaciones de adquirir la nacionalidad mexicana por naturalización.

También indicó sostener el proyecto respecto de la interpretación del artículo 32 constitucional con la precisión de un mayor acotamiento que comparte con la del señor Ministro Cossío Díaz, bajo el cual debe verificarse si la medida adoptada por el Congreso de la Unión lo satisface o no, por lo que en su opinión los cargos a que se refieren los preceptos impugnados como son el de Comisionado General de la Policía Federal y Policías Federales; Subprocurador o Visitador, Oficial Ministerial, Agente del Ministerio Público, Agente de la Policía Ministerial de Carrera y Perito de Carrera, todos de la Procuraduría General de la República, aun cuando se relacionen con funciones de seguridad pública o de procuración de justicia no superan tal estándar y debe declararse su invalidez, ya que no es posible sostener que tales materias *per se* incidan, afecten o pongan en riesgo la soberanía o la defensa nacional sin que, para ello se requiera verificar uno a uno los referidos cargos de acuerdo con las funciones que desempeñan, recordando que en el caso de los Subprocuradores Generales de la República tienen, entre otras funciones, el actuar en ausencia del Procurador General, lo que implica una previsión incidental en ausencias temporales y no para ser designado como tal y detentarlo.

El señor Ministro Aguirre Anguiano estimó interesante la exposición realizada por el señor Ministro Valls Hernández. Señaló que el artículo 32 constitucional prevé que el Congreso de la Unión podrá determinar ciertos cargos públicos para los que se requiere ser mexicano por nacimiento y no optar por otra nacionalidad, estimando generosa la interpretación que se realiza; sin embargo, consideró que si esta facultad se refiriera a los cargos indicados en los párrafos del propio numeral se trataría de una norma ociosa ya que bastaría con que la Constitución considerara aquéllos cargos para particularizar todos los accidentes de aplicación correspondientes y aunque no se le diera dicha facultad; se estaría legislando en una materia que le es propia, lo que implicaría que se estaría ante una autorización constitucional redundante, considerando que de darse ésta, lo que no estimó que fuera así, se trataría de otra facultad lo que coincidiría con una categoría sospechosa al no aceptarse todas las normas que lo regulan.

Consideró inaplicable la doctrina de mediados del siglo XX para el derecho mexicano, pues en este país no se tiene la atribución de sostener que ciertas materias son proclives a violar derechos humanos, por lo que al estar en su presencia, se debería sospechar de ellas, por lo que estimó que dicha sospecha constitucional no se justifica en forma alguna.

El señor Ministro Presidente Silva Meza precisó que se estaba ante una propuesta concreta del ponente que sintetiza la respuesta de cada uno de los señores Ministros, por lo que propuso votar a favor o en contra de la misma, pues da respuesta a cada cuestionamiento que sustenta el estándar de revisión que se aborda en el proyecto, por lo que al insistir el señor Ministro ponente Valls Hernández en su posición respecto de la invalidez de las disposiciones impugnadas basada en ese estándar de revisión que algunos de los señores Ministros no comparten, propuso tomar intención de voto en el sentido del proyecto para aceptar o no las consideraciones que lo sustentan o el sustento que tiene en el estándar de revisión que se propone.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea manifestó compartir la razón en cuanto a la primera parte del reproche que realiza a la propuesta el señor Ministro Aguirre Anguiano, ya que sostener que la facultad del Congreso a que se refiere el artículo 32 constitucional alude únicamente a los cargos precisados en el mismo numeral sería un subterfugio porque lo que se está diciendo es, aunque no se diga así, que esa atribución ha quedado acotada en el nuevo texto del artículo 1º constitucional, propuesta que realizó desde un principio. Es decir, de una interpretación sistemática de la Constitución se puede concluir que no autoriza al Congreso para establecer diferencias para acceder a un cargo por nacionalidad mexicana por

nacimiento o por naturalización, en casos distintos a los previstos en la Norma Fundamental que es la única que podría realizar este tipo de diferenciaciones, en la inteligencia de que la propuesta que ahora se realiza lleva a la siguiente conclusión, por lo que votará por la invalidez de los preceptos en el sentido de la propuesta pero apartándose de la argumentación respectiva, reservando su derecho para formular un voto concurrente respecto de este tema.

La señora Ministra Luna Ramos preguntó al señor Ministro Valls Hernández si propone mantener el proyecto en cuanto a la interpretación del artículo 32 constitucional, ante lo cual el referido señor Ministro indicó que lo ajustaría tomando en cuenta lo señalado en la sesión anterior por el señor Ministro Cossío Díaz.

La señora Ministra Luna Ramos con base en lo anterior, señaló coincidir con la propuesta relativa a que el Congreso de la Unión tiene facultades para establecer dicha reserva en alguna otra ley, pero no con el sentido de que no se está ante una norma de libre configuración, pues sostuvo que sí se trata de una norma de libre configuración, lo que no significa que sean aquéllas que pueden establecerse sin acotación alguna, pero la acotación que puedan llegar a tener se determina por la propia Constitución o las garantías constitucionales que establece, porque además el artículo 1º de la Norma Fundamental indica que las garantías son las que otorga la propia Constitución que será la única que las

limite o restrinja, por lo que señaló diferir respecto del planteamiento del tipo de norma de que se trata.

Agregó que respecto del marco de derecho comparado a que se hace referencia en el proyecto, se separaría.

En cuanto a los preceptos que serían inválidos reiteró sumarse a la propuesta del señor Ministro Ortiz Mayagoitia en cuanto a considerar válido el artículo 7º de la Ley de la Policía Federal e inválido el diverso 17 de este mismo ordenamiento, sin menoscabo de tomar en cuenta el Reglamento de la Ley de la Policía Judicial Federal en el que se establecen ciertos rangos similares a los que corresponden al ejército y a la armada, sin desconocer que podría estarse exagerando en cuanto al requisito de nacionalidad por nacimiento, por lo que en el caso del artículo 17 se manifestaría por su inconstitucionalidad.

Recordó que ya se precisó que el artículo 87 de la Ley de Fiscalización no será materia de análisis ya que no prevé el requisito de la nacionalidad mexicana.

En relación con el artículo 18 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República que indica que los Subprocuradores, Oficial Mayor y Visitador General, serán nombrados y removidos libremente por el Presidente de la República a propuesta del Procurador y se establece para el primero el requisito relativo a ser mexicano por nacimiento,

recordó que en la sesión anterior los señores Ministros Franco González Salas y Ortiz Mayagoitia precisaron que estos funcionarios suplirían al Procurador General de la República por lo que era razonable que se solicitaran los mismos requisitos para este cargo, lo que implica que el precepto debe considerarse constitucional en relación con dichos funcionarios.

En relación con el Visitador General manifestó que dentro del rango y las categorías previstas en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, este cargo está conforme al artículo 10 del citado ordenamiento en el tercer rango del escalafón; por lo que se encuentra dentro de una categoría muy importante, que se relaciona con cuestiones de confidencialidad, por lo que puso en duda si debiera exigirse también a éstos el requisito de la nacionalidad mexicana.

Por lo que respecta al diverso 23 relativo a los Oficiales Ministeriales Auxiliares, recordó que se sostuvo que en ese caso podría establecerse su inconstitucionalidad, en el sentido de que pueden ocupar el cargo también los mexicanos por naturalización; recordando que también se trata de trabajadores de confianza, que no son de base conforme al artículo 86 de la Ley Orgánica; en tanto que el diverso 34 se refiere a los Agentes del Ministerio Público respecto de los cuales se estaría en el mismo supuesto de que podría declararse su inconstitucionalidad porque no se

establece requisito alguno de sustitución que amerite el mismo requisito que se le exige al Procurador General de la República, lo que también sucedería con los Agentes de la Policía Federal Ministerial, recordando que el señor Ministro Ortiz Mayagoitia al referirse a los peritos mencionados en el artículo 36, fracción I, inciso a), indicó que se solicitaba que también cubrieran el requisito de ser mexicano por nacimiento, ante lo cual le surgen dudas pues según se advierte del propio precepto, existe una diferencia entre el perito de carrera y el que puede llevar a cabo periciales ocasionales para asuntos especiales, pues aquéllos están integrados a la institución del Ministerio Público y comprendidos dentro del propio artículo 123 constitucional en su fracción XIII como parte de la misma, por lo que se les otorgan los requisitos de confidencialidad y de permanencia; surgiendo interrogantes respecto a si deben o no ser mexicanos por nacimiento.

La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas compartió los ajustes realizados al proyecto por el señor Ministro Valls Hernández, considerando que la libertad de configuración que da el artículo 32 constitucional está sujeta a una justificación para que el legislador pueda colocar a los mexicanos por naturalización en una situación diversa a la de los mexicanos por nacimiento, debiendo correrse un test de razonabilidad, sin menoscabo de lo señalado por el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea.

El señor Ministro Cossío Díaz agradeció al señor Ministro Valls Hernández los ajustes que ha propuesto, señalando que estimó difícil suponer que con motivo de una reforma constitucional, la última parte del párrafo segundo había quedado sin sentido normativo, tratándose de una interpretación constitucional que integra diversos elementos.

Estimó que existen temas de gran importancia que se deben resolver donde cobra relevancia la interpretación que propone sostener que en el párrafo cuarto es necesario determinar la calidad de indispensable para todo el personal que tripule cualquier embarcación o aeronave, siendo que anteriormente se refería a capitán, piloto, patrón, maquinista y mecánico.

Señaló que posteriormente indica *“y de una manera general para todo el personal que tripule cualquier embarcación o aeronave, que se ampare con la bandera o insignia mercante mexicana”*, respecto de lo que podría coincidirse en el sentido de determinar esa primera calidad pues no se trata de un asunto de un número determinado de cargos, sino que requiere un ejercicio de extensión analógica que es el que plantea el señor Ministro ponente Valls Hernández.

Además, en la segunda parte se indica: *“será también necesaria para desempeñar los cargos de capitán de puerto y todos los servicios de practicaje y comandante de*

aeródromo”, por lo que en servicios de practica je no se trata de un cargo sino de un servicio, de manera que con la interpretación planteada por el señor Ministro Valls Hernández se da sentido al citado precepto constitucional, por lo que se manifestó a favor de los ajustes presentados.

El señor Ministro Franco González Salas recordó que en su primera exposición sostuvo que el proyecto hacía nugatoria la facultad otorgada por el Constituyente al legislador ordinario en el artículo 32 constitucional, en la inteligencia de que la propuesta del día de hoy lleva a la misma situación.

Consideró que el señor Ministro ponente Valls Hernández asumió la postura presentada por el señor Ministro Cossío Díaz respecto de la que indicó tener matices sin que modifique la esencia de que se deja al legislador sin materia.

Indicó que el señor Ministro Cossío Díaz sostuvo que la facultad está restringida, pero no en función de las posibilidades sino de los cargos que están precisamente señalados en los párrafos tercero y cuarto del artículo 32 constitucional, por lo que se trata de una facultad legislativa del Congreso de la Unión para articular, prever y constreñir los cargos que están expresamente previstos en la Constitución como los relacionados en tiempo de guerra con el ejército, la fuerza de policía o la seguridad pública en

tiempo de paz o de guerra, la pertenencia al activo del Ejército en tiempo de paz y al de la Armada o al de la Fuerza Aérea, y en el siguiente párrafo respecto de los capitanes, pilotos, patrones, maquinistas y mecánicos, entre otros.

Estimó que hoy se realiza una acotación en el sentido de que sí hay libertad de configuración en tanto que la Constitución deja un espacio en cuanto a funciones, no en cuanto a cargos, además se indica que tendrá que definirse en el caso del párrafo cuarto lo que significa la afirmación de *“todo el personal que tripule cualquier embarcación o aeronave que se ampare con la bandera o insignia mexicana”*, así como en su parte final donde se abre la posibilidad respecto de todos los servicios de practicaje y comandante de aeródromo.

Señaló no compartir lo anterior, pues en todo caso es un problema técnico de quién realiza esas funciones que están previstas en la Constitución. Indicó que conforme a las posiciones de los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Cossío Díaz y Valls Hernández, esencialmente coincidentes, el legislador sólo tiene cierto margen para señalar qué cargos son de comandante o de practicaje, lo que será una cuestión técnica y sin ser diferente a los supuestos señalados expresamente en la Constitución.

Por ende, consideró que se está haciendo nugatoria la facultad concedida al Congreso de la Unión, señalando que votará en contra del proyecto al estimar que no se está fijando un parámetro razonable para que el legislador pueda determinarlo, salvo que se llegue a concluir que sólo los cargos previstos en la Norma Fundamental o los que pueden incrustarse en esas funciones, son aquellos respecto de los que el legislador puede dar ese carácter, pues no sería propiamente el legislador el que lo otorgara, sino que se estaría ante una aplicación de la propia Constitución.

En cuanto a lo señalado en el artículo 32 constitucional en el sentido de que: *“En tiempos de paz ningún extranjero podrá servir en el ejército, ni en las fuerzas de policía o seguridad pública”*, preguntó cómo se separa de la facultad que prevé: *“esta reserva también será aplicable a los casos que así lo señalen otras leyes del Congreso de la Unión”*, si se sostiene en el propio párrafo que lo son quienes tengan la calidad de mexicanos por nacimiento y no adquieran otra nacionalidad.

Recordó que se tienen diversas previsiones en la Constitución al tenor de las cuales ciertas funciones y que quienes las realizan tienen un régimen excepcional, lo que podría considerarse una excepción a la excepción.

En relación con el artículo 123 constitucional, indicó que el apartado B prevé un régimen de excepción respecto

de los servidores del Estado dentro del que se establecen excepciones para aquellos que realizarán funciones relacionadas con las fuerzas armadas, las policías y los peritos.

Por tanto, consideró que se requiere un análisis que fije parámetros ciertos para el legislador, por lo que atendiendo a lo anterior votará en contra del proyecto, sin menoscabo de reconocer que respecto de algunos de los cargos respectivos, podría estimarse inconstitucional exigir la nacionalidad por nacimiento, sin embargo a ello tendría que llegarse por diversas consideraciones a las que presenta el proyecto.

El señor Ministro Aguirre Anguiano recordó que los señores Ministros Ortiz Mayagoitia y Aguilar Morales sostuvieron que existe libertad de configuración pero sin ser arbitraria pues debe soportar un test de razonabilidad en este caso, existiendo argumentos que distinguen dicha propuesta de la del proyecto.

Recordó que el señor Ministro Cossío Díaz sostuvo necesario advertir que lo indicado en los párrafos subsiguientes del artículo 32 constitucional no entraña un número determinado sobre los cargos respecto de los cuales podrá legislar el Congreso, ya que éste podrá establecer la reserva en comento respecto de aquéllos en relación con los cuales exista analogía, estimando complicado lo anterior.

Indicó que se está en presencia de normas restrictivas, las que son de exacta aplicación, sin que puedan aplicarse a supuestos no previstos en dichas normas. Por ende, si el párrafo segundo del artículo 32 constitucional señala en su primera parte una norma restrictiva que diferencia entre los mexicanos por nacimiento y los que no lo sean por esa vía o adquieran otra nacionalidad al ocupar el cargo, resulta cuestionable si podrá oponerse esto a lo señalado en el artículo 1º constitucional, pues de aceptarse lo anterior se estaría en presencia del terreno teórico de las antinomias constitucionales, estimando que ello no es así, sino de una tensión entre valores protegidos por las normas sin llegar a antinomias.

En ese tenor, estimó necesario responder que la argumentación relativa a que pudiera tratarse de normas contradictorias es inoperante ya que la Constitución no puede contradecirse internamente y podrá tener casos diferenciados, pero no contradictorios.

Por otro lado, si la norma es restrictiva, cuestionó cómo es posible que simultáneamente la misma norma constitucional deje una puerta abierta al legislador pues se estaría ante una contradicción difícil de comprender, señalando que no puede haber analogía y el elemento diferenciador deberá ser el tiempo de paz o el tiempo de guerra, lo que ejemplificó con el caso relativo a que si

México entrara en guerra con un país lejano y requiriera reforzar un área de la Secretaría de la Defensa Nacional, preguntó si en ese momento el Congreso podrá autorizar que un extranjero asesore a dicha dependencia.

Consideró que si la norma constitucional es restrictiva, persigue la restricción del Congreso de la Unión, por lo que se trata de un número determinado de cargos, pero habrá que jugar con las leyes correspondientes en el momento adecuado con los elementos como paz o guerra, lo que podría ser otra forma de visualizar las cosas y debería especularse sobre lo mismo, por lo que indicó que se manifestaría en el sentido de que no se trata de una facultad abierta sino restringida, porque la norma es restringida, pero no porque se oponga al artículo 1º constitucional.

El señor Ministro Presidente Silva Meza recordó la propuesta del proyecto para tomar la votación respectiva, considerando que el estándar de revisión que de debía correr es diferente; sin embargo, llega al mismo resultado.

Sometida a votación la propuesta modificada contenida en el considerando quinto del proyecto, consistente en declarar la invalidez de los artículos 7º, fracción I y 17, apartado a), fracción I, de la Ley de la Policía Federal y 18, párrafo segundo, fracción I; 23, párrafo II, inciso a), 34, fracción I, inciso a); 35, fracción I, inciso a) y 36, fracción I, inciso a), de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de

la República manifestaron su intención de voto favorable los señores Ministros Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea, con el sentido y en contra de las consideraciones, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Silva Meza, este último por la invalidez de los preceptos impugnados pero por razones diversas a las del proyecto. Los señores Ministros Aguirre Anguiano, Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo y Ortiz Mayagoitia manifestaron su intención de voto en contra de la referida propuesta. Los señores Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas y Zaldívar Lelo de Larrea reservaron su derecho para formular voto concurrente.

El señor Ministro Valls Hernández realizó la presentación del considerando quinto “Segundo concepto de invalidez”, precisando que el promovente propone la invalidez de los artículos 7, fracción I y 17, inciso a), fracción I, de la Ley de la Policía Federal, y 35, fracción I, inciso a), de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, por estimarlos violatorios de lo previsto en los artículos 1, 32, primer párrafo y 35, fracción II, constitucionales pues prevén la prohibición de acceder a los cargos públicos de Comisionado General de la Policía Federal y de Agente de la Policía Federal Ministerial, para los mexicanos por nacimiento con doble nacionalidad, lo que se estima infundado pues la reserva expresa, tratándose de los mexicanos por nacimiento en el sentido de que no se tenga además otra nacionalidad, no es inconstitucional, pues

pretende evitar conflictos por doble o múltiple nacionalidad, así como su efecto negativo en el desempeño de un cargo o empleo público.

Indicó que no se trata de una prohibición para acceder a dichos cargos, pues conforme a lo previsto en los artículos 16 y 17 de la Ley de Nacionalidad, los mexicanos por nacimiento que pretendan acceder al ejercicio de algún cargo o función para el que se requiera no tener otra nacionalidad, deberán presentar el certificado de nacionalidad mexicana que se obtiene en la Secretaría de Relaciones Exteriores, debiendo formular renuncia expresa a la nacionalidad que le sea atribuida, así como a toda sumisión, obediencia y fidelidad a cualquier Estado extranjero, especialmente de aquél que le atribuya la otra nacionalidad. También se requiere una renuncia expresa a toda protección extraña a las leyes y autoridades mexicanas y al derecho que los tratados o convenciones internacionales concedan a los extranjeros, lo que no se estima violatorio de los preceptos constitucionales indicados.

El señor Ministro Cossío Díaz recordó que en la sesión antepasada comentó al señor Ministro ponente Valls Hernández no coincidir con este argumento, recordando que se votó que no podría resultar constitucional una disposición que diferenciara entre mexicanos por nacimiento y extranjeros, tratándose, en el caso concreto, de personas que por distintas razones tienen una doble nacionalidad,

considerando esta condición igualmente discriminatoria porque se les impide a personas que tienen el carácter de mexicanos por nacimiento y que adicionalmente tienen una doble nacionalidad, renunciar a su nacionalidad.

Indicó que en el proyecto se concentra dicho argumento, respecto de lo que propuso que se corriera un estudio detallado y un test por vía de considerar si esta medida es adecuada, razonable, si existe una proporcionalidad y si busca el fin deseado, ante lo cual se podría determinar la invalidez del precepto o adicionalmente si se analizara lo previsto en los párrafos segundo y primero del artículo 32 constitucional. Consideró que la diferencia entre adquirir una nacionalidad y poseer una nacionalidad sería una cuestión que introduciría un matiz importante en este aspecto, por lo que a partir de los argumentos planteados, se podría declarar la inconstitucionalidad de los preceptos porque resultaría curioso que el régimen para los extranjeros fuera más benigno que para los mexicanos que guardan una doble nacionalidad en este sentido.

Señaló que se han discutido diversos argumentos, considerando que se está ante un caso evidente en el que se produce esta discriminación en los artículos 7, fracción I y 17, fracción I, inciso a), de la Ley de la Policía Federal y 35, fracción I, inciso a), de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, al generar una carga excesiva a un mexicano por nacimiento que mantiene una condición de

doble nacionalidad. Además, recordó que la Ley de Nacionalidad establece el procedimiento a partir del cual se puede superar ésta, lo que consideró un acierto para el proyecto y para la explicación integral, sin que esto salve la condición de desigualdad que incorpora la disposición, estimando inválidos los referidos preceptos, pero por argumentos distintos.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea se manifestó en contra del proyecto en este punto, con independencia de que con la votación anterior, bastaría que se requiera ser ciudadano mexicano por nacimiento, diferenciando de los mexicanos por naturalización para que el precepto que así lo señale sea inconstitucional, como sucede respecto del artículo 7º, fracción I, relativo al Comisionado General de la Policía Federal y no obstante que considera que para regular la doble nacionalidad persiste una atribución del Congreso, lo cierto es que debe hacerse a través de una razonabilidad que no sea discriminatoria, considerando que un requisito es discriminatorio al establecer una exigencia que no prevé la Constitución para los mexicanos que puedan acceder a dichos cargos públicos, por lo que precisó que se manifestaría por la inconstitucionalidad de los preceptos en este apartado.

El señor Ministro Ortiz Mayagoitia dio lectura a lo previsto en el artículo 32 constitucional estimando suficiente que el Congreso de la Unión haya establecido que se

requiere de la nacionalidad mexicana por nacimiento para que entre la reserva prevista en el artículo 32 constitucional en el sentido de que no adquieran otra nacionalidad.

Además, se trata de una restricción que impide a los que tengan doble nacionalidad acceder a determinados cargos.

Por ende, consideró válidos los referidos preceptos, estimando que al eliminar el requisito de nacionalidad mexicana por nacimiento se elimina también el de la adquisición de una doble nacionalidad, pero en los casos señalados que se justifica el establecimiento de nacionalidad mexicana por nacimiento, el otro es concomitante y aunque no se expresara en la ley, entra por disposición expresa de la Constitución.

La señora Ministra Luna Ramos compartió lo indicado por el señor Ministro Ortiz Mayagoitia agregando que sobre esa base, el artículo 7º del referido ordenamiento relativo al Comisionado General, sería constitucional porque se establece el requisito de la nacionalidad mexicana por el rango que ostenta, lo que no sucedería respecto de los diversos 17 y 35 relativos a la Policía Federal y a los agentes de la Policía Federal Ministerial, respectivamente.

Sometida a votación la propuesta contenida en el considerando quinto del proyecto fojas 196 y 197,

consistente en reconocer la validez del artículo 7º, fracción I, de la Ley de la Policía Federal, al exigir para acceder al cargo de Comisionado General de la Policía Federal, no contar con otra nacionalidad, manifestaron su intención de voto favorable los señores Ministros Aguirre Anguiano, Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Valls Hernández y Ortiz Mayagoitia. Los señores Ministros Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea y Presidente Silva Meza manifestaron su intención de voto en contra de la referida propuesta.

Sometida a votación la propuesta contenida en el considerando quinto del proyecto fojas 196 y 197, consistente en reconocer la validez de los artículos 17, fracción I, inciso a), de la Ley de la Policía Federal y 35, fracción I, inciso a), de Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, al exigir para acceder a los cargos de Policía Federal y de Agente de la Policía Federal Ministerial de Carrera no contar con otra nacionalidad, manifestaron su intención de voto favorable los señores Ministros Franco González Salas con salvedades y Valls Hernández. Los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza manifestaron su intención de voto en contra y por la invalidez de dichos numerales.

El señor Ministro Presidente Silva Meza manifestó que continuaba a la estimación del Tribunal Pleno el análisis del considerando quinto “1. Tercer concepto de invalidez”, en cuanto se estima que los artículos 36, fracción I, inciso a), de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y 87 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, que regulan el acceso a los empleos públicos de perito de carrera y auditor especial de la Federación, violan el derecho al trabajo previsto en los artículos 5° y 123 constitucionales y discriminan a los extranjeros por su propia condición nacional, al vedarles, de manera absoluta, el ingreso a los mismos, sin un fin constitucional legítimo.

Manifestó que en el proyecto se considera que partiendo de que compete a cada Estado regular el ingreso y permanencia de extranjeros en su territorio, lo que armonizado con lo señalado en el artículo 1° constitucional permite establecer que dicha atribución estatal tiene como límite los derechos fundamentales de los extranjeros, que deben respetar todos los Estados, más aún, cuando como se advierte de la dinámica social, se trata de grupos minoritarios que deben ser protegidos. Agregó que el reconocimiento de los derechos de los extranjeros no se traduce en que se encuentre prohibido un tratamiento diferenciado con relación a los nacionales, sino en que exista una justificación razonable para dicho trato diferenciado, por lo que el Estado puede realizar tratamientos distintos entre migrantes y

nacionales cuando dicho trato diferencial sea razonable, objetivo y proporcional.

Indicó que no se advierte que tratándose de los referidos cargos exista razonabilidad para excluir a los extranjeros pues no se actualiza la prohibición contenida en el artículo 32 constitucional en el sentido de que no podrán formar parte en las fuerzas de policía o seguridad pública, así como tampoco advierte que para dichos cargos opere la exigencia de tener la calidad de ciudadano; sino que únicamente está sujeto a la previsión dispuesta en el sentido de que los mexicanos serán preferidos a los extranjeros en igualdad de circunstancias, mas no que por su condición de extranjeros se les impida la posibilidad de acceder a éstos, por lo que propuso declarar la invalidez de los referidos preceptos.

La señora Ministra Luna Ramos planteó la interrogante relativa a si se viola lo previsto en los artículos 5º y el 123 constitucionales respecto de los peritos de carrera al no permitir a los extranjeros formar parte de dichos cargos, estimando que se trata de personas que forman parte de la institución policial lo que en el artículo 32 constitucional se regula en el sentido de que en tiempo de paz ningún extranjero podrá servir en el ejército ni en las fuerzas de policía o seguridad pública; considerándose en la fracción XIII del artículo 123 constitucional a los peritos de carrera como parte de la institución, recordando que cumplen con

facultades que implican un alto nivel de confidencialidad y cumplen con las disposiciones de confidencialidad de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República; independientemente de que también requieren de determinada certificación conforme a la normativa aplicable, lo que le generó interrogantes respecto a si se debe o no aceptar que estas funciones sean realizadas por extranjeros.

El señor Ministro Cossío Díaz consideró que esta salvedad quedaría así reservada.

El señor Ministro Ortiz Mayagoitia precisó que el Auditor Especial de la Federación previsto en la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas puede suplir ausencias del titular, surgiendo la interrogante relativa a cómo podría ser este cargo desempeñado por un extranjero, respecto del cual la señora Ministra Luna Ramos consideró que no podrían desempeñarlo extranjeros.

El señor Ministro Ortiz Mayagoitia manifestó que estaría en contra de la propuesta consistente en declarar la invalidez del referido artículo 87 y que tratándose de los peritos de carrera el propio artículo 32 constitucional señala que se otorga preferencia a los ciudadanos mexicanos, la cual sería en igualdad de condiciones, es decir, respecto de las áreas en las que no pudiera desempeñar el cargo un mexicano lo podría hacer un extranjero.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea indicó que el artículo 36, fracción I, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, prevé como requisito que los peritos de carrera sean ciudadanos mexicanos por nacimiento; por lo que consideró que no se está distinguiendo entre mexicanos y extranjeros sino entre calidades de mexicanos; por lo que manifestó que votaría por la inconstitucionalidad del precepto por las razones indicadas en el apartado anterior.

Respecto de lo previsto en el artículo 87 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación relativo al Auditor Especial, únicamente se prevé el ser ciudadano mexicano; de donde surgiría una distinción entre mexicanos y extranjeros, lo que consideró razonable, ya que se trata de un servidor público de alto nivel, siendo lícito que el Congreso de la Unión lo reserve a mexicanos por nacimiento o por naturalización.

Sometida a votación la propuesta modificada contenida en el considerando quinto del proyecto fojas 196 a 200, consistente en declarar la invalidez del artículo 36, fracción I, inciso a), de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, manifestaron su intención de voto favorable los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Valls Hernández, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza. El

Sesión Pública Núm. 42

Lunes 11 de abril de 2011

señor Ministro Franco González Salas manifestó su intención de voto en contra de la referida propuesta.

Sometida a votación la propuesta modificada contenida en el considerando quinto del proyecto, consistente en declarar la invalidez del artículo 87 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas, por dar un trato discriminatorio a los extranjeros respecto de los mexicanos, manifestaron su intención de voto favorable los señores Ministros Aguirre Anguiano, Luna Ramos, Pardo Rebolledo, Valls Hernández y Presidente Silva Meza. Los señores Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y Ortiz Mayagoitia manifestaron su intención de voto en contra de la referida propuesta.

El señor Ministro Presidente Silva Meza declaró que el asunto y los demás continuarían en lista, levantó la sesión y convocó a los señores Ministros para la sesión pública ordinaria que tendría verificativo el martes doce de abril del año en curso a las once horas y concluyó la sesión a las trece horas con trece horas con treinta minutos.

Firman esta acta el señor Ministro Presidente Juan N. Silva Meza y el licenciado Rafael Coello Cetina, secretario general de acuerdos, que da fe.