

Gobierno del Estado de Puebla

Secretaría de Gobernación

Orden Jurídico Poblano

Publicación del Voto Concurrente que formula la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, en relación a la Sentencia dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la Acción de Inconstitucionalidad 61/2021



REFORMAS

Publicación

Extracto del texto

02/feb/2023 PUBLICACIÓN del Voto Concurrente que formula la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, en relación a la Sentencia dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la Acción de Inconstitucionalidad 61/2021, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de los artículos 55, fracción I, en su porción normativa “*por nacimiento*”, y 201, fracción I, de la Ley del Notariado para el Estado de Puebla, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Puebla, el 5 de marzo de 2021.

CONTENIDO

PUBLICACIÓN DEL VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT, EN RELACIÓN A LA SENTENCIA DICTADA POR EL TRIBUNAL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 61/2021, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS 3

 I. Competencia de las legislaturas locales para regular supuestos de acceso a cargos públicos relacionados con la nacionalidad..... 6

 II. Razonabilidad de la exigencia de mexicanidad por nacimiento en el caso concreto..... 7

RAZÓN DE FIRMAS..... 9

PUBLICACIÓN DEL VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT, EN RELACIÓN A LA SENTENCIA DICTADA POR EL TRIBUNAL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 61/2021, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión celebrada el tres de octubre de dos mil veintidós, resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de diversas disposiciones de la Ley del Notariado para el Estado de Puebla¹, entre ellas, el artículo 55, fracción I, en la porción normativa “*por nacimiento*”, al considerar que las legislaturas estatales no están facultadas para regular supuestos en los que se limite el acceso a cargos o funciones públicas a las personas mexicanas por nacimiento porque esto es facultad exclusiva del Congreso de la Unión.

El precepto impugnado disponía, en la parte que nos ocupa, lo siguiente: “*Artículo 55. Para solicitar el examen de aspirante a persona titular de la Notaría, la interesada deberá satisfacer los siguientes requisitos: I. Ser mexicana por nacimiento, tener veinticinco años cumplidos y no más de sesenta al momento de solicitar el examen; [...]*”

La porción “*por nacimiento*” fue declarada inválida por unanimidad de nueve votos², se consideró que tal invalidez derivaba de que los Congresos locales no tienen facultad para fijar algún supuesto en el que se exija ser mexicano por nacimiento para ocupar y ejercer cargos y funciones públicos porque la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contiene reserva explícita respecto a ciertos cargos y funciones para los que aplica ese requisito.

Así, las legislaturas estatales carecen de atribuciones para establecer algún supuesto en el que se exija la nacionalidad mexicana por nacimiento para acceder al desempeño de determinado cargo público, por lo que la mayoría concluyó que ningún Estado puede limitar el acceso a cargos públicos a los mexicanos por nacimiento para acceder a otros cargos distintos a los que ya están previstos en la propia

¹ Publicada en el Periódico Oficial del Estado de Puebla el 5 de marzo de 2021.

² De las Ministras Piña Hernández, Esquivel Mosa y la suscrita, y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea. La Ministra Ortiz Ahlf y el Ministro Pérez Dayán estuvieron ausentes.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entre los que no está prevista la función notarial.

De esta manera, se declaró inconstitucional la porción normativa impugnada al contemplar ese requisito para solicitar el examen a persona titular de una notaría.

Razones de la disidencia.

Si bien coincidí en la declaratoria de invalidez de la porción normativa impugnada, no comparto las consideraciones de la sentencia. A continuación, expongo las razones de mi disenso con el criterio mayoritario en torno a la competencia de los Congresos locales, así como las que, en mi opinión, debieron de sustentar la invalidez de la porción normativa impugnada a la luz del derecho humano a la igualdad, que evidentemente resultaba transgredido en este caso.

Respondo primero a dos interrogantes, que me permitirán entonces exponer las consideraciones de fondo.

1. ¿El Congreso de Puebla estaba legislando en materia de nacionalidad, como para poder sostener que interfería con una facultad exclusiva del Congreso de la Unión?

La respuesta es **no**. La nacionalidad está regida por el artículo 30 constitucional, y el diverso 73 reserva facultad expresa al Congreso de la Unión para “*XVI. Dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República*”.

Ninguna de tales actividades estaba llevando a cabo el legislador de Puebla al *restringir* el acceso para solicitar el examen de aspirante a persona titular de una notaría en dicha entidad respecto a quienes fueran mexicanos por nacimiento.

2. ¿El artículo 32 constitucional crea un catálogo absoluto y exclusivo de cargos que entrañen la mexicanidad por nacimiento?

También en este caso me parece que la respuesta es no. Para clarificar esta respuesta, conviene transcribir el precepto (las negritas son propias):

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

El ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, por disposición de la presente Constitución, se requiera ser mexicano por nacimiento, se

reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad. Esta reserva también será aplicable a los casos que así lo señalen otras leyes del Congreso de la Unión. [...]

Ciertamente, la Constitución Política del país contiene el requisito de la mexicanidad por nacimiento para acceder a diversos cargos, por ejemplo, Presidente de la República, Secretario de Estado, Diputado, Senador, Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Fiscal General de la República, Auditor Superior de la Federación, Gobernador de un Estado, Comisionado del Instituto Federal de Telecomunicaciones o de la Comisión Federal de Competencia Económica o del órgano garante en materia de transparencia, Magistrado Electoral, Consejero de la Judicatura Federal; así como para pertenecer al Ejército, a la Armada, a la Fuerza Aérea, o para ser capitán, piloto, patrón, maquinista de embarcaciones o aeronaves mexicanas³, etcétera.

Lo anterior no significa, ni ha significado históricamente, que tales sean los únicos cargos públicos que estén amparados por el artículo 32 antes transcrito. El numeral 32 se limita a regular los cargos y funciones previstos en la propia Constitución Política del país, sin que de ahí pueda desprenderse que pretenda regular más allá que los previstos *en ella misma y en otras leyes del Congreso de la Unión*.

Es claro que la legislación interna y propia de los Estados no emana del Congreso de la Unión, sino de los Congresos locales, y también es cierto que no existe mandato expreso en este artículo 32 en el sentido que los Estados se entiendan comprendidos en tal reserva. No hay indicios de tal pretendida generalidad, sino, al contrario, de contención y de deferencia al legislador local (se refiere solo a otras leyes del Congreso de la Unión).

Lo anterior explica que las constituciones de las entidades federativas suelen contener disposiciones relativas a que reservan ciertos cargos públicos para “mexicanos por nacimiento”, como el de gobernador, diputado, fiscal general, integrante de ayuntamiento, magistrado de tribunal local, etcétera.

Tal es el arreglo político mexicano, amparado en el pacto federal previsto en la Constitución Política del país, medularmente en el artículo 40, que dispone que *“es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y*

³ Artículos 82, 91, 55, 58, 95, 102, 79, 116, 28, 6, 99, 100 y 32 constitucionales.

por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental".

Precisamente por existir este régimen de competencias es que el estudio al respecto, el competencial, debe ser preferente.

I. Competencia de las legislaturas locales para regular supuestos de acceso a cargos públicos relacionados con la nacionalidad.

En virtud de que el análisis de competencia de las legislaturas locales para legislar en cierta materia **es de estudio preferente**, lo primero por definir es si éstas cuentan o no con la facultad de establecer como requisito a un cargo público local el "ser mexicano por nacimiento".

Una correcta metodología en estos casos consiste en definir, en primer lugar y con claridad suficiente, el régimen de competencias a favor de los Estados conforme a los principios del federalismo mexicano, sin introducir aspectos ajenos ni de derechos humanos porque constituyen un nivel o parámetro distinto de análisis de validez constitucional (del que me ocupo más adelante en el presente voto concurrente).

La Constitución Política del país establece en sus artículos 40⁴ y 41⁵ un régimen federal que otorga autonomía a los Estados en todo lo concerniente a su régimen interior con la única limitación de las estipulaciones y reglas mínimas del pacto federal, las cuales por su propia naturaleza deben ser expresas.

Al respecto, el artículo 124 constitucional delimita claramente las competencias entre la Federación y los Estados conforme al principio de que las facultades que no están expresamente concedidas a la Federación se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México⁶; es decir, un régimen constitucional de competencias exclusivas para la Federación y una distribución residual a los Estados.

⁴ **Artículo 40.** Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

⁵ **Artículo 41.** El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal. [...]

⁶ **Artículo 124.** Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias.

En el caso concreto, el primer aspecto por clarificar es que el legislador local de Puebla no está legislando en materia de nacionalidad, sino condicionando un cargo al requisito de mexicanidad por nacimiento, lo cual consiste en categorizar o definir el perfil del aspirante para solicitar el examen a persona titular de notaría en el Estado de Puebla, conforme a requisitos que considera deseables según su visión de las necesidades de su entidad.

Por tanto, considero que si la reserva de legislar el requisito de mexicanidad por nacimiento para ocupar ciertos cargos de orden público no se encuentra prevista como competencia exclusiva de la Federación en el artículo 73 constitucional, ni en el diverso 32, ni en ningún otro, se debe reconocer la deferencia a la soberanía de los Estados en su régimen interior e interpretar que sí pueden prever en sus leyes dicho requisito.

En virtud de que todo lo no reservado a la Federación se entiende conferido a los Estados, el régimen de competencias se integra por reglas mínimas y expresas. Por esta razón, no comparto que se pueda desentrañar una facultad exclusiva a la Federación en detrimento de los Estados a partir de algún ejercicio interpretativo que no toma en cuenta la metodología que demanda un pacto federal constitucional, como lo es analizar en primer término el régimen de competencias.

De lo contrario, queda el precedente de que el régimen federal es algo así como una figura retórica, siendo que es la realidad nacional, y a merced de cualquier tema que se pretexto o se perciba apremiante se puede difuminar o reescribir el régimen de competencias constitucional.

Si bien es misión de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación interpretar y salvaguardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esto no significa atribuirle a la Federación competencias o temas que no están distribuidos así en el propio pacto federal.

II. Razonabilidad de la exigencia de mexicanidad por nacimiento en el caso concreto.

Por todo lo anteriormente expuesto, considero que el Congreso del Estado de Puebla sí tiene competencia para regular supuestos en los que se limite el acceso a cargos y funciones públicas en su entidad a los mexicanos por nacimiento.

Salvaguardada la competencia residual, se puede entonces realizar un análisis de razonabilidad al caso, y así resulta evidente que no existe

ninguna justificación constitucionalmente válida que demande la mexicanidad por nacimiento para solicitar el examen de aspirante a titular de notaría para ejercer la función notarial en el Estado de Puebla.

Tal restricción no es correcta ni pertinente respecto a la labor a desempeñar, y que se encuentra descrita en diversos artículos de la Ley del Notariado del Estado de Puebla. Siendo entonces que, al no existir una justificación para esta exigencia, es que la norma impugnada resulta discriminatoria y, por ende, inconstitucional. Considero que esto debió concluirse en la resolución de la presente acción de inconstitucionalidad porque ésta era la materia del análisis y ese el método aplicable⁷.

Es posible que estemos ante un tema (exigir la nacionalidad mexicana por nacimiento para diversos cargos) que muy rara vez —si acaso— las legislaturas locales lograrían justificar respecto a por qué necesitan ese requisito de mexicanidad por nacimiento para tal o cual cargo. Advierto también que el análisis de la razonabilidad puede conducir en la gran mayoría de los casos a la invalidez de la norma; sin embargo, como he señalado, el régimen federal permite una competencia *a priori* en las exigencias de los cargos que configuran su orden de gobierno. Si resulta que se están creando hipótesis discriminatorias con esa exigencia, debería ser un tema para analizarse a partir de una razonabilidad caso por caso.

⁷ “IGUALDAD. CASOS EN LOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE HACER UN ESCRUTINIO ESTRICTO DE LAS CLASIFICACIONES LEGISLATIVAS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS)”. Jurisprudencia 1a./J. 37/2008, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXVII, abril de 2008, página 175. Registro digital: 169877.

Este criterio derivó del amparo directo en revisión 988/2004 de 29 de septiembre de 2004, el cual se resolvió por unanimidad de cuatro votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Rosalba Rodríguez Mireles. Criterio que fue reiterado posteriormente en los amparos en revisión 459/2006, 846/2006, 312/2007 y 514/2007.

RAZÓN DE FIRMAS

(De la PUBLICACIÓN del Voto Concurrente que formula la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, en relación a la Sentencia dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la Acción de Inconstitucionalidad 61/2021, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de los artículos 55, fracción I, en su porción normativa “*por nacimiento*”, y 201, fracción I, de la Ley del Notariado para el Estado de Puebla, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Puebla, el 5 de marzo de 2021; publicado en el Periódico Oficial del Estado, el jueves 2 de febrero de 2023, Número 2, Segunda Sección, Tomo DLXXIV).

Ministra **ANA MARÍA RÍOS FARJAT.** Firmado electrónicamente.
Secretario General de Acuerdos. **LIC. RAFAEL COELLO CETINA.**
Firmado electrónicamente.

Al pie un sello con el Escudo Nacional y una leyenda que dice: Estados Unidos Mexicanos. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Secretaría General de Acuerdos.

El Licenciado RAFAEL COELLO CETINA, Secretario General de Acuerdos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación: **CERTIFICA:** Que la presente copia fotostática constante de cinco fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente en las que se encuentra esta certificación de la señora ministra ANA MARGARITA RÍOS FARJAT, formulado en relación con la Sentencia del tres de octubre de dos mil veintidós, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 61/2021, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Periódico Oficial del Estado de Puebla.

Ciudad de México, a doce de enero de dos mil veintitrés.