

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
19/2011.
PROMOVENTE: PROCURADORA GENERAL
DE LA REPÚBLICA.**

**MINISTRA: MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS.
SECRETARIA: GUADALUPE M. ORTIZ BLANCO.
SILVIA GABRIELA ORTIZ RASCÓN.**

Vo. Bo.

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día **veinticuatro de octubre de dos mil once.**

Cotejó:

R E S U L T A N D O:

PRIMERO. Presentación. Mediante escrito presentado el veinticinco de julio de dos mil once en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Procuradora General de la República promovió acción de inconstitucionalidad para solicitar la invalidez de la fracción I del artículo 58 de la Constitución Política del Estado de Morelos, que contiene los requisitos para ser Gobernador de ese Estado, en la parte que dispone: ***“ser mexicano por nacimiento e hijo de madre o padre mexicano por nacimiento”***, publicado el veintinueve de junio de dos mil once en el Periódico Oficial de la entidad.

Señaló como autoridades emisora y promulgadora de la norma impugnada, respectivamente, al Congreso y al Gobernador del Estado de Morelos.

SEGUNDO. Violaciones constitucionales. Los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que estimó violados fueron los artículos 16, 35, 116 y 133.

TERCERO. Conceptos de invalidez. La promovente hizo valer los siguientes conceptos de invalidez:

“ÚNICO. La violación de la fracción I del artículo 58 de la Constitución Política del Estado de Morelos, a los preceptos 16, 35, 116 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los citados numerales de la Carta Magna, en la parte que interesa, señalan: ‘Artículo 16.’; ‘Artículo 35.’; ‘Artículo 116.’; ‘Artículo 133.’ (Los transcribió).

Por su parte, la fracción I del artículo 58 de esa entidad, dispone:

***‘Artículo 58. Para ser Gobernador se requiere:
I. Ser mexicano por nacimiento e hijo de madre o padre mexicano por nacimiento;’***

Como se observa, el numeral combatido establece como requisito para ser Gobernador del Estado, el ser ‘hijo de madre o padre mexicano por nacimiento’, lo cual conculca el derecho fundamental a ser votado.

De conformidad con los apartados A y B del artículo 30 de la Constitución, la nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento (ius soli —derecho de suelo—, y de ius sanguinis —derecho de sangre—), o bien por naturalización, la cual se obtiene por voluntad de la persona, lo que se traduce en un acto soberano del Estado que otorga la nacionalidad.

Por su parte, el numeral 32 de la citada norma establece que el ejercicio de los cargos y

funciones para los cuales, por disposición de la Constitución, se requiera ser mexicano por nacimiento, se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad.

Ahora bien, de la exposición de motivos, así como de los dictámenes de las Comisiones de las Cámaras del Congreso de la Unión, respecto de la reforma constitucional a los numerales 30 y 32, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de marzo de 1997, se advierte lo siguiente:

‘Exposición de Motivos

Esta reforma constitucional, que se realizaría en ejercicio de la facultad soberana del Estado mexicano, tanto de identificar y determinar quiénes son sus nacionales, como de establecer los supuestos legales que permitan preservar la nacionalidad mexicana, tiene como objetivo establecer la no pérdida de la nacionalidad mexicana por nacimiento, independientemente de que se adopte otra nacionalidad o ciudadanía.

En virtud de lo anterior, desaparecerían las causales de pérdida de nacionalidad mexicana por nacimiento señaladas en el apartado A del artículo 37 constitucional, salvo en circunstancias excepcionales exclusivamente aplicables a personas naturalizadas mexicanas.

Se cuida en todo momento que los mexicanos por nacimiento continúen manteniendo lazos con nuestro país. Para lograr ese objetivo, se establece una nueva modalidad en el artículo 30 respecto a la transmisión de la nacionalidad, a los que nazcan en el extranjero, hijos de mexicanos nacidos en territorio nacional, así como a los que nazcan en el extranjero, hijos de mexicanos por naturalización.

De igual manera, se agrega un nuevo párrafo, en el artículo 32, para que aquellos mexicanos por nacimiento, que posean otra nacionalidad, al ejercer sus derechos y cumplir sus obligaciones derivados de la legislación mexicana, siempre sean considerados como mexicanos, por lo que, para el

ejercicio de esos derechos y el cumplimiento de sus obligaciones, deberán sujetarse a las condiciones que establezcan las leyes nacionales.

En el marco de esta reforma, resulta indispensable tener presente que el ejercicio de los cargos y funciones correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias del Estado Mexicano que por naturaleza sustentan el fortalecimiento de la identidad y soberanía nacionales, exige que sus titulares estén libres de cualquier posibilidad de vínculo jurídico o sumisión hacia otros países.

Por ello, se agrega otro nuevo párrafo también en el artículo 32, en el que los cargos establecidos en la Constitución, tanto los de elección popular, tales como los de Presidente, Senadores, Diputados y Gobernadores, así como los de Secretarios de Estado, Ministro (sic) de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y todos los que se señalen en otras leyes del Congreso de la Unión, que de alguna manera puedan poner en riesgo la soberanía y lealtad nacionales, se reservan de manera exclusiva a mexicanos por nacimiento que no adquieran otra nacionalidad.'

'Dictamen Cámara de Origen (Senadores)

A continuación se da cuenta de los razonamientos generales y específicos que llevaron a estas comisiones unidas a proponer la aprobación de estas modificaciones legislativas.

Valoración General

La nacionalidad, el sentimiento de pertenencia, la lealtad a instituciones, a símbolos, a tradiciones y a una cultura, no se agotan en una demarcación geográfica.

Hecho jurídico y político, la nacionalidad es también una expresión espiritual que va más allá de los límites impuestos por las fronteras y las normas. La nacionalidad, la convicción de compartir el destino de un agregado humano, de fortalecerlo, de hacerlo crecer, no puede ser limitada o constreñida por el espacio en que se desenvuelva la vida y menos aún

en la realidad de un mundo cada vez más globalizado, que admite el flujo permanente no sólo de bienes y capitales sino también de personas...

La nacionalidad, sus raíces sociales y sus consecuencias jurídicas.

El concepto de nación implica a un grupo de individuos que tienen una historia común y que comparten un proyecto de desarrollo para el futuro. Al referirnos a esos grandes grupos sociales, podemos emplear la palabra nación, si ellos mantienen una continuidad histórica, si han existido como un todo orgánico fácil de distinguir de los demás; si poseen modalidades o particularidades que les son inherentes y si, a través del tiempo, se pueden seguir los desarrollos específicos de su existencia.

Pueden estos grupos sociales tener diversidad de razas, de religiones, de idiomas, pero si se hallan unidos por el pasado, solidarizados en el presente y proyectados al futuro en una acción común, constituyen naciones, es decir, tienen una personalidad y en consecuencia su propia nacionalidad.

La nacionalidad también es el lazo jurídico que une a los individuos con el Estado y que los hace sujetos del mismo, siendo entonces la base de unión entre el individuo y una determinada organización jurídica. El hecho de la nacionalidad pertenece tanto a la esfera pública como a la privada, desde el momento que otorga derechos políticos y contempla todos los demás derechos y obligaciones que pueda tener el hombre.

Asimismo, es el atributo que señala a los individuos como integrantes, dentro del Estado, del elemento social denominado pueblo. El pueblo de un Estado es algo real y está constituido por un determinado grupo de seres humanos, que buscan en el Estado el marco adecuado para la consecución de sus fines colectivos.

Los hombres pueden adoptar diversos medios para la consecución de sus objetivos comunes, entre los cuales se halla precisamente el Estado, a través de su orden jurídico y de las diversas abstracciones necesarias para la aplicación de dicho orden a los hechos concretos.

Para que el concepto de nacionalidad adquiera consecuencias jurídicas, es preciso que sea condición o resultante de las normas de derecho que tienen como centro de producción al Estado. El orden jurídico hace de la nacionalidad un determinado estatus del cual resulta un condicionamiento a ciertos deberes y un goce de ciertos derechos...”

‘Dictamen Cámara Revisora (Diputados)

[...] CONSIDERANDO

I. Esta reforma cuida que los mexicanos continúen manteniendo lazos fraternos con nuestro país. Para lograr este objetivo se establece una nueva modalidad en el artículo 30, respecto a la transmisión de la nacionalidad a los que nazcan en el exterior, hijos de mexicanos nacidos en territorio nacional, y a los que nazcan en el extranjero hijos de mexicanos por naturalización, lo que permitirá asegurar en estas personas el mismo aprecio que por México tienen sus progenitores.

II. [...]

III. Es igualmente significativo destacar que la reforma del artículo 32 resulta fundamental, a efecto de que las leyes correspondientes cuiden que no se produzcan conflictos de intereses o dudas en su identidad como mexicanos que pudieran estar en las condiciones que estas reformas propiciarán en quienes, siendo mexicanos que adoptaron otra nacionalidad, tengan la posibilidad de desempeñar funciones públicas en este país. De ahí, la conveniencia de que aquel precepto ordene que ‘la ley regulará el ejercicio de los derechos que la legislación mexicana otorga a los mexicanos que posean otra nacionalidad y establecerá normas para evitar conflictos por doble nacionalidad’, así como que ‘el ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, por disposición de la presente Constitución,

se requiera ser mexicano por nacimiento, se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad', texto al que se agrega que la misma reserva 'será aplicable a los casos que así lo señalan otras leyes del Congreso de la Unión.'

IV. En el marco de estas reformas, es importante considerar que las fuerzas armadas por norma constitucional y legal 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. Dicho requisito se extiende también al personal que tripule embarcaciones y aeronaves mercantes, mismas que en los términos del derecho nacional e internacional, están consideradas como extensiones del suelo mexicano, donde se ejercen actos de soberanía, lo que exige del mismo lealtad, patriotismo, sumisión, obediencia y fidelidad incuestionables e incondicionales. Este requisito se considera también indispensable para la operación de puertos, aeródromos, servicios de practica y funciones de agente aduanal referidos en el artículo 32 constitucional.'

Como se observa, la citada reforma tuvo dentro de sus objetivos:

- **Establecer la transmisión de la nacionalidad a los que nazcan en el exterior, hijos de mexicanos nacidos en territorio nacional, y a los que nazcan en el extranjero hijos de mexicanos por naturalización, y**
- **Que los cargos establecidos en la Constitución, tanto los de elección popular, tales como los de Presidente, Senadores, Diputados y Gobernadores, así como los de Secretarios de Estado, Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y todos los que se señalen**

en otras leyes del Congreso de la Unión, que de alguna manera puedan poner en riesgo la soberanía y lealtad nacionales, se reservan de manera exclusiva a mexicanos por nacimiento que no adquieran otra nacionalidad.

Ahora bien, la Constitución establece diversos cargos públicos que expresamente se reservan a mexicanos por nacimiento y que no adquieran otra nacionalidad. Ello, atendiendo a que, como se advierte del procedimiento de reforma al artículo 32, la razón o los fines que tuvo en cuenta el órgano reformador para exigirlo así, derivan de que el ejercicio de tales cargos se relaciona con los intereses o el destino político de la Nación, las áreas estratégicas o prioritarias del Estado; o bien, con la seguridad y defensa nacional; esto es, se trata de cargos o funciones ligados a conceptos de lealtad, identidad o soberanía nacionales respecto de los que debe evitarse toda suspicacia acerca de compromisos con Estados extranjeros.

Por su parte, el artículo 116, fracción I, último párrafo, de la Carta Magna, establece los requisitos para ser Gobernador de un Estado de la República.

Se tiene, en principio, que ese numeral fija las condiciones para que una persona pueda postularse para gobernador de un Estado, a saber: ser ciudadano mexicano por nacimiento y nativo del Estado, o bien, si no es nativo, tener una residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de los comicios; y tener treinta años cumplidos al día de la elección; o menos, si así lo establece la Constitución Estatal.

Como se aprecia, tal precepto contiene dos prohibiciones y, a su vez, dos permisiones: las primeras, consistentes en que está prohibido ser Gobernador de un Estado a todas aquellas personas que no sean ciudadanos mexicanos por nacimiento y a todos aquellos mexicanos por

nacimiento no nacidos en el Estado de que se trate, cuya residencia sea menor a cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección. En las segundas, le está permitido ser Gobernador de un Estado a todas aquellas personas que no se ubiquen en el ámbito de la prohibición, esto es: a todos los ciudadanos mexicanos por nacimiento y nativos de la entidad de que se trate, sin restricción de residencia alguna; y a todos los ciudadanos mexicanos, no nativos de la entidad, cuya residencia efectiva no sea menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de los comicios.

Ahora bien, el citado artículo debe analizarse, en forma sistemática, con el diverso 35, fracción II, de la Constitución; en tanto que, en este último, se establece como derecho constitucional que tienen los ciudadanos mexicanos el poder ser votado para todos los cargos de elección popular.

El dispositivo 35, se ubica en el Título Primero, Capítulo II, 'De los ciudadanos mexicanos', y regula dos prerrogativas distintas:

a) El derecho a ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley.

b) Derecho a ser designado para cualquier empleo o comisión públicos, distintos a los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley.

El primero es el denominado sufragio pasivo, que implica el derecho a participar en los asuntos públicos, siendo elegido a través de un procedimiento de elección popular para ocupar un cargo público, lo cual tiene su fundamento en el carácter democrático del Estado, constituyendo un elemento básico de todo el sistema constitucional y una de las manifestaciones palpables del ejercicio de la soberanía popular que, de acuerdo con lo que

consagra el artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reside esencial y originariamente en el pueblo mexicano.

El segundo es un derecho de participación que, si bien es ajeno a la materia electoral, resulta concomitante al sistema democrático, en tanto que prevé que los mexicanos que tengan el carácter de ciudadanos de la República puedan acceder a la función pública, en condiciones de igualdad, siempre y cuando cubran las calidades que exijan las leyes.

En este sentido, resulta relevante precisar cuáles son las calidades que deben reunir los ciudadanos para ejercer el derecho a ser votado para determinado cargo de elección popular.

Al respecto, el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, Editorial Espasa, Vigésima Segunda Edición, establece que ‘calidad’ significa, entre otras:

‘Propiedad o conjunto de propiedades inherentes a algo, que permiten juzgar su valor.’

‘Estado de una persona, naturaleza, edad y demás circunstancias y condiciones que se requieran para un cargo o dignidad.’

De las anteriores connotaciones deriva que, en cuanto a la primera, el concepto calidad aplicado a una persona debe entenderse como la propiedad o conjunto de propiedades inherentes a ésta, que permitan juzgarla por sí misma, por lo propio, natural o circunstancial de la persona a que se alude y que la distingue de las demás, cuyo sentido se obtiene de la definición que tiene la voz inherente, que significa ‘lo que, por su naturaleza, está de tal manera unido a otra cosa, que no se puede separar de ella.’

La segunda también está dirigida a establecer que lo que define la calidad de una persona son

los aspectos propios y esenciales de ésta; tan es así, que el punto de partida de la expresión de los aspectos empleados para ejemplificar lo definido son, precisamente, la naturaleza y la edad, por lo que incluso la expresión 'y demás circunstancias' debe entenderse que está referida a otras características de la misma clase o entidad, es decir, propias del individuo y no derivar de elementos o requisitos ajenos al ciudadano.

Por consiguiente, retomando estos criterios en el presente caso, de una interpretación sistemática de los artículos 116, fracción I, y 35, fracción II, de la Norma Suprema, se tiene que el legislador estatal, en sus constituciones o leyes, además, de los requisitos o condiciones que prevé ese numeral para ser Gobernador del Estado, podrá establecer, en ejercicio de la aludida configuración legal, todos aquellos requisitos necesarios para quien se postule y tenga el perfil para ello, siempre y cuando sean inherentes a su persona, así como razonables, a fin de no hacer nugatorio el derecho fundamental de que se trata o restringirlo en forma desmedida.

Como se aprecia de lo anterior, el solo hecho de que se trate del cargo de Gobernador de un Estado, no implica que el establecimiento de los requisitos para acceder al mismo, queden completamente a configuración de las legislaturas locales, pues, se insiste, la Constitución ha establecido, en ese artículo, diversas condiciones o requisitos que las entidades federativas deben observar, al tratarse precisamente de la norma; lo que, además, como hemos referido, no es extraño, pues en diversos preceptos, la propia Constitución fija determinadas características que deben cumplir o satisfacer quienes se postulen para ocupar un cargo público, sin que los congresos estatales estén en posibilidad, en todos los casos, de modalizarlos o modificarlos, pero sí de establecer aquellos otros que consideren necesarios para acceder al cargo, acorde con su situación particular, en forma razonable.

Lo anterior, sin que deba perderse de vista que, en el caso la Constitución está generando un derecho político a favor de cualquier individuo.

Luego, como ya se adelantó, que se está frente a un derecho político, las condiciones o restricciones para su ejercicio, establecidas por el legislador deben ser de manera tal, que se permita en forma amplia; por tanto, deben ser razonables y proporcionales. Ello implica que las personas no deberán ser excluidas mediante la imposición de requisitos irrazonables o de carácter discriminatorio, como el nivel de instrucción, el lugar de residencia, la descendencia o la causa de su afiliación política.

Bajo esta perspectiva, es claro que la legislatura estatal al señalar como requisito para ser Gobernador del Estado de Morelos, ser hijo de madre o padre mexicano por nacimiento, conculca dichos preceptos.

En efecto, de una sana interpretación al numeral 116, fracción I, de la Carta Magna, se tiene que dentro de los requisitos para ocupar el cargo de gobernador en una entidad federativa se encuentra el relativo al hecho de ser mexicano por nacimiento.

Lo anterior guarda relación con el contenido del artículo 32 constitucional, el cual establece que el ejercicio del cargo de gobernador para una entidad federativa es de aquéllos que requieren tener la calidad de ser mexicanos por nacimiento, y no adquieran otra nacionalidad.

El hecho de que sea mexicano por nacimiento para ocupar ese cargo, no implica que sus padres no tengan otra nacionalidad, pues, en términos del numeral 30 de la Constitución, es mexicano aquel que nazca en el territorio de la República, sea cual fuere la nacionalidad de sus padres.

Asimismo, el artículo 35, fracción II, de la Norma Suprema, dispone como prerrogativa del ciudadano el ser votado para ocupar todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que señale la ley, siendo éstas las que el legislador local puede establecer y que sean inherentes a la persona.

En las relatadas condiciones, es claro que cuando el Constituyente local, al reformar la Constitución del Estado de Morelos, incorpora un elemento desproporcionado que hace nugatorio el derecho fundamental a ser votado, puesto que dicho requisito es ajeno a las calidades inherentes al individuo; por lo tanto, infringe la Carta Magna.

Lo anterior, se corrobora de la exposición de motivos de la reforma a la Constitución de esa entidad, por la cual se modifica el numeral 58, cuando el Constituyente local reconoce que va más allá de lo ordenado por el artículo 116 constitucional:

‘[...] Esta disposición posee una restricción superior a la indicada por el quinto párrafo del artículo 116 de la Constitución Federal, por cuanto a los mexicanos por nacimiento que no sean hijos de padre o madre (sic) mexicanos, los que en todo caso no podrán pretender en Morelos el cargo de Gobernador.[...]’

Es de señalar que a raíz de la reforma a la Norma Suprema publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio del 2011, ‘En los Estados Unidos Mexicanos, todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.’

Asimismo, el párrafo segundo de ese numeral dispone que: ‘Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta

Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.'

Al respecto, el derecho a ser votado se traduce en un derecho humano, el cual es reconocido en la Convención Interamericana de Derechos Humanos, de la cual México es parte, cuando señala en su artículo 23:

'1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y

c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.'

En estas condiciones, y de conformidad con los preceptos 30, 32, 35 y 116 de la Carta Magna y el numeral 23 de la Convención Interamericana de los Derechos Humanos, debe realizarse favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia, lo cual no se traduce en el artículo que se impugna.

En cumplimiento a las anteriores obligaciones, es claro que los Estados deben abstenerse de realizar acciones que de cualquier manera vayan dirigidas, directa o indirectamente, a vulnerar el derecho de un ciudadano mexicano por nacimiento a ser votado.

En razón de los efectos derivados de esta obligación general, los Estados sólo podrán establecer distinciones objetivas y razonables cuando éstas se realicen con el debido respeto a los derechos humanos y de conformidad con el principio de aplicación de la norma que mejor proteja a la persona humana, hipótesis que no se actualiza en el caso de la norma que se diserta, pues el legislador local establece una condicionante que violenta el derecho fundamental de ser votado, como lo es que alguno de los padres sea de nacionalidad mexicana por nacimiento, elemento que, se reitera, no es inherente a la persona que desea ser gobernador de una entidad federativa.

Derivado de lo anterior, se surte la violación a los artículos 16 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de las siguientes consideraciones:

El numeral 16 de la Constitución Federal, en la parte que interesa, consagra el principio rector de que los actos de autoridad sean dictados por un órgano competente para ello, y que dicho mandato sea por escrito en el que se funde y motive la causa legal del procedimiento, entendido el primero como la cita precisa de los preceptos aplicables al caso concreto y, el segundo, como la expresión de las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto, siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables al caso de que se trate.

La garantía genérica de legalidad consagrada en el citado precepto, contiene un mandato para todas las autoridades; esto es, para las de cualquier orden y nivel de gobierno, incluyendo, naturalmente, al Poder Legislativo.

Lo anterior significa que los actos legislativos también están sujetos al mandamiento

constitucional de referencia, pues de lo contrario vulnerarían el principio consagrado en ese artículo.

Lo que se corrobora con la tesis emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta (sic), séptima época, tomo (sic) XXXVIII (sic), primera parte, página 27, cuyos rubro y texto señalan: 'FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA.'(La transcribió).

Como se observa, debido a la naturaleza del acto legislativo, su fundamentación y motivación se realizan de una manera sui generis, respecto de la generalidad de los demás actos de autoridad. Similar criterio sustentó el Pleno de ese Máximo Tribunal, visible en el Semanario Judicial de la Federación, séptima época, tomos (sic) 157-162, primera parte, página 150, con el título y sumarios siguientes: 'FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA.' (La transcribió).

Como se advierte de las tesis transcritas, la fundamentación, se satisface cuando el órgano legislativo actúa dentro de los límites que la Norma Suprema le confiere; esto es, que el ámbito espacial, material y personal de validez de las normas que se emiten corresponda a la esfera de atribuciones del Poder Legislativo de que se trate, de acuerdo con la Constitución.

En el caso concreto, si la Legislatura local al emitir la fracción I del artículo 58 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, contraviene diversos preceptos constitucionales, por ende conculca el principio de legalidad contenido en el artículo 16.

Como consecuencia de lo anterior, de igual manera, se transgrede el artículo 133 de la Carta Magna, el cual dispone: 'Artículo 133.' (Lo transcribió).

El numeral transcrito consagra el principio de supremacía constitucional, el cual impone la existencia de un orden jurídico creado y organizado por esa norma, al que deben sujetarse todos los órganos del Estado, todas las autoridades y funcionarios en el ejercicio de sus atribuciones.

Por lo anteriormente vertido, se concluye que la norma que se impugna, infringe lo establecido en el artículo 133 constitucional.”

CUARTO. Admisión. Mediante proveído de veintiséis de julio de dos mil once, los Ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, integrantes de la Comisión de Receso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al primer periodo vacacional de dos mil once, ordenaron formar, registrar y admitir a trámite la acción de inconstitucionalidad que promovió la Procuradora General de la República, con el número 19/2011; dieron vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Morelos para que rindieran su informe respectivo, y a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para que expresara su opinión; asimismo solicitaron informe al Instituto Electoral del Estado de Morelos, sobre la fecha de inicio del proceso electoral (fojas 79 a 81).

Mediante acuerdo de primero de agosto de dos mil once se ordenó turnar el asunto respectivo a la señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos para que fungiera como Instructora en el procedimiento (foja 97).

QUINTO. Informes. El Gobernador y el Congreso del Estado de Morelos, como autoridades que emitieron y

promulgaron, respectivamente, el decreto impugnado en la presente acción de inconstitucionalidad, rindieron sus informes correspondientes (fojas 98 a 102 y 115 a 129).

El Instituto Estatal Electoral del Estado de Morelos informó que la fecha de inicio del proceso electoral de esa entidad es el domingo primero de enero de 2012 (foja 94).

SEXTO. Opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación formuló su opinión respectiva, en la cual esencialmente consideró lo siguiente (fojas 110 a 114):

- El derecho político-electoral de ser votado, previsto en el artículo 35 constitucional, no está condicionado para su ejercicio a ningún requisito específico, sin embargo, debe interpretarse sistemáticamente con lo previsto en el diverso artículo 116, según el cual sólo podrá ser Gobernador de un Estado, un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él.
- La condición de los ascendientes no debe influir para modificar la situación jurídica de un individuo para poder acceder al nombramiento de Gobernador de un Estado.
- Cualquier condición prevista en una normativa distinta a la Constitución Federal que establezca circunstancias que impliquen mayores requisitos que el ciudadano debe cumplir, entraña una restricción en el ejercicio de un derecho político constitucionalmente otorgado.

SÉPTIMO. Cierre de instrucción. Recibidos los alegatos de las partes, mediante proveído de veinticuatro de agosto de dos mil once, se decretó el cierre de la instrucción y se procedió a elaborar el proyecto de resolución respectivo.

C O N S I D E R A N D O

PRIMERO. Competencia. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la acción de inconstitucionalidad 19/2011, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que en ella se plantea la posible contradicción entre la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y una norma de carácter general, contenida en el decreto por el que se reformó la fracción I del artículo 58 de la Constitución Política del Estado de Morelos, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el veintinueve de junio de dos mil once.

SEGUNDO. Oportunidad. El artículo 60¹ de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales, y el cómputo respectivo deberá hacerse a partir del día siguiente al en que se

¹ “Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.--- (ADICIONADO, D.O.F. 22 DE NOVIEMBRE DE 1996) En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles.”

hubiere publicado la norma impugnada, en la inteligencia de que en materia electoral todos los días se consideran hábiles.

El decreto por el que se reforma la fracción I del artículo 58 de la Constitución Política del Estado de Morelos fue publicado el miércoles veintinueve de junio del dos mil once en el Periódico Oficial del Gobierno de ese Estado, por consiguiente, el plazo de treinta días naturales para promover la acción inició el jueves treinta de junio, y concluyó el viernes veintinueve de julio siguiente.

En consecuencia, si la acción de inconstitucionalidad se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el lunes veinticinco de julio de este año, es inconcuso que se promovió en forma oportuna.

TERCERO. Legitimación. El artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos faculta a la Procuradora General de la República para ejercitar la acción de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter Federal, Estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano.

La Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del señalado artículo Constitucional, prescribe en el numeral 11, aplicable al presente asunto en términos del diverso artículo 59, que:

“Artículo 11. El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado, deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en

términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario. [...]

En la especie, la promovente de la acción de inconstitucionalidad es Marisela Morales Ibáñez, Procuradora General de la República, quien acredita el carácter con que se ostenta con copia certificada del nombramiento de ese cargo que le otorgó el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de ahí su legitimación (foja 26 del expediente).

Además, promueve dicha acción con el propósito de impugnar una norma de carácter general contenida en el decreto número mil doscientos veintiuno por el que se reformó la fracción I del artículo 58 de la Constitución Política del Estado de Morelos.

Corroborar la anterior afirmación la tesis jurisprudencial P./J. 98/2001², de rubro siguiente: ***“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA TIENE LEGITIMACIÓN PARA IMPUGNAR MEDIANTE ELLA, LEYES FEDERALES, LOCALES O DEL DISTRITO FEDERAL, ASÍ COMO TRATADOS INTERNACIONALES.”***

En representación del Poder Legislativo del Estado de Morelos comparece el Diputado Julio Espín Navarrete, quien se ostenta como Presidente de la Mesa Directiva del Congreso de esa Entidad, personalidad que acredita con copia certificada del

² Página 823. Tomo XIV. Septiembre de 2001. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época.

acta de la sesión ordinaria iniciada el día veintitrés de noviembre de dos mil diez y concluida el treinta de noviembre siguiente, correspondiente al primer periodo ordinario de sesiones del segundo año de ejercicio constitucional (fojas 265 a 267).

De conformidad con el artículo 36³ de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos, corresponde al Presidente de la Mesa Directiva del Congreso la representación de éste, en los asuntos en que sea parte, pudiendo delegar tal representación, por conducto de los servidores públicos a quienes en cada caso corresponda, según la distribución de competencias establecidas en este mismo ordenamiento.

En este tenor, debe tenerse por reconocida la legitimación del Diputado Julio Espín Navarrete, para comparecer en nombre y representación del Poder Legislativo demandado. Robustece esta consideración, la tesis 1a. XIII/2006⁴ de la Primera Sala de este Máximo Tribunal, de rubro siguiente: **“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. APLICACIÓN DE LAS REGLAS SOBRE REPRESENTACIÓN DE LAS PARTES.”**

Por el Poder Ejecutivo de la Entidad, comparece Marco Antonio Adame Castillo, quien se ostenta como Gobernador del Estado de Morelos, carácter que justifica con copia certificada del Bando Solemne por el que se dio a conocer su nombramiento,

³ “Artículo 36. Son atribuciones del Presidente de la Mesa Directiva: [...] XVI. Representar legalmente al Congreso del Estado en cualquier asunto en que éste sea parte, con las facultades de un apoderado general en términos de la legislación civil vigente, pudiendo delegarla mediante oficio en la persona o personas que resulten necesarias, dando cuenta del ejercicio de esta facultad al Pleno del Congreso del Estado. [...]”

⁴ Número de Registro IUS: 175,992. Tesis aislada. Materia(s): Constitucional. Novena Época. Instancia: Primera Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIII. Febrero de 2006. Tesis: 1a. XIII/2006. Página: 1539.

publicado en el Periódico Oficial “Tierra y Libertad” número 4485 de fecha veintinueve de septiembre del dos mil seis, en términos del artículo 57 de la Constitución Política para el Estado de Morelos⁵. De ahí su legitimación para comparecer a la presente acción de inconstitucionalidad (fojas 103 a 105).

CUARTO. Causales de improcedencia. Las autoridades demandadas no invocaron causales de improcedencia, ni este Tribunal Pleno, de oficio, advierte que se actualice alguno de los supuestos que prevé el artículo 19, en relación con el 65, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

QUINTO. Estudio de los conceptos de invalidez. La norma general que se cuestiona en la presente acción de inconstitucionalidad es del tenor siguiente:

***“Artículo 58. Para ser Gobernador se requiere:
I. Ser mexicano por nacimiento e hijo de madre o padre mexicano por nacimiento;***

II. Estar en pleno goce de sus derechos;

III. Ser morelense por nacimiento con residencia efectiva no menor a cinco años antes de la elección, o morelense por residencia con una vecindad habitual efectiva en el Estado no menor a cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección.

La residencia no se interrumpirá por el desempeño de un cargo de elección popular al Congreso de la Unión o un empleo, cargo o comisión en la Administración Pública Federal; y

⁵ “Artículo 57. Se deposita el ejercicio del Poder Ejecutivo en un solo individuo, que se denominará Gobernador Constitucional del Estado.”

IV. Tener treinta años de edad cumplidos al día de la elección.”

En lo particular, es materia de impugnación en esta vía, la porción normativa que se adiciona a la fracción I transcrita, que prevé entre los requisitos para ser Gobernador del Estado de Morelos, además de tener la calidad de mexicano por nacimiento, ser **“hijo de madre o padre mexicano por nacimiento”**.

Al respecto, la Procuradora General de la República sostiene, en lo medular, que la fracción I del artículo 58 de la Constitución Política del Estado de Morelos vulnera los artículos 16, 35, 116 y 133 de la Constitución Federal, al violar el derecho político-electoral de ser votado, por establecer mayores requisitos a los previstos en la Constitución Federal, al pretender que para ser gobernador de la Entidad, se requiera ser ***“hijo de madre o padre mexicano por nacimiento”***, lo que —dice— implica una restricción para el ejercicio de ese derecho, expresando, en síntesis, los conceptos de invalidez siguientes:

El artículo 116, fracción I, último párrafo, de la Constitución Federal establece los requisitos para ser Gobernador de un Estado, a saber: ser ciudadano mexicano por nacimiento y nativo del Estado, o bien, si no es nativo, tener una residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de los comicios, y tener treinta años cumplidos al día de la elección, o menos, si así lo establece la Constitución estatal.

El artículo 35, fracción II, de la Constitución General de la República, consagra, entre otras prerrogativas del ciudadano, la de ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley.

Si bien esta disposición confiere a los ciudadanos el derecho de voto pasivo, reservando a la ley determinar las calidades que deben cumplir para su ejercicio, la interpretación sistemática de esta disposición, con la que establece el mencionado artículo 116, fracción I, último párrafo, de la Constitución, permite concluir que la configuración legal a que refiere la primera, encuentra límites en esta segunda, de modo tal que no podrá exceder los requisitos que ésta establece.

Por tanto, la adición a la fracción I del artículo 58 de la Constitución morelense, conculca ambos preceptos, además de que se trata de un requisito que es ajeno a las calidades inherentes al individuo.

El derecho a ser votado se traduce en un derecho humano, reconocido en el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos, de la cual México es parte. Por tanto, los Estados deben abstenerse de realizar acciones que de cualquier manera vayan dirigidas, directa o indirectamente, a vulnerar el derecho de un ciudadano mexicano por nacimiento a ser votado.

El artículo 16 de la Constitución Federal contiene el principio de legalidad y los actos legislativos están sujetos a dicho mandamiento, por lo que la disposición impugnada contraviene este principio.

Se transgrede el artículo 133 de la Carta Magna que consagra el principio de supremacía constitucional, el cual impone la existencia de un orden jurídico creado y organizado por esa norma, al que deben sujetarse todos los órganos del Estado, las autoridades y los funcionarios en el ejercicio de sus atribuciones.

Son esencialmente fundados los motivos de invalidez que se hacen valer, en atención a las siguientes consideraciones:

El artículo 35, fracción II, de la Constitución General de la República consagra como una prerrogativa de los ciudadanos

mexicanos el poder ser votados ***para todos los cargos de elección popular***, teniendo las calidades que establece la ley.

De ahí que, en principio, todo ciudadano mexicano, por el sólo hecho de serlo, cuenta con el derecho de voto pasivo, esto es, el derecho a ser postulado y votado para ocupar un cargo de elección popular.

No obstante, para ejercer tal derecho, la Ley Fundamental establece ciertos requisitos de cumplimiento inexcusable, reservando al legislador secundario la facultad expresa de señalar otros, siempre que no se opongan a lo que dispone la Carta Magna, sean razonables y no vulneren el contenido esencial del derecho a ser votado y otros derechos fundamentales, esto es, que no hagan nugatorio el derecho político-electoral a ser votado.

En tales términos se ha pronunciado este Alto Tribunal en la tesis de jurisprudencia P./J. 122/2009, cuyos rubro y texto son del tenor siguiente:

“DERECHOS Y PRERROGATIVAS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SON INDISPONIBLES PERO NO ILIMITADOS. Los derechos y prerrogativas contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos son indisponibles, en tanto que ninguna ley o acto de autoridad puede desconocer su fuerza jurídica, porque de lo contrario, conduciría a la declaración de su inconstitucionalidad; empero, no son ilimitados, ya que la propia Carta Magna u otras fuentes jurídicas secundarias por remisión expresa o tácita de aquélla, pueden establecer modalidades

en su ejercicio.”⁶

Al respecto, resulta también ilustrativo, por la razón toral en que se sustenta, el criterio que se contiene en la tesis de jurisprudencia P./J. 51/2009, identificable bajo la voz ***“PARTIDOS POLÍTICOS. EL ARTÍCULO 22, PÁRRAFO 6, DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES RESTRINGE LA FACULTAD QUE AQUÉLLOS TIENEN EN EL ÁMBITO DE SU VIDA INTERNA PARA ESTABLECER REQUISITOS DE ELEGIBILIDAD.”⁷***

Si bien el derecho a ser votado a un cargo de elección popular es un derecho fundamental, también se constituye en una garantía del sistema representativo y democrático de gobierno que se acoge en los artículos 40, 41 y 116 constitucionales, en tanto quienes han de ocupar la titularidad de los Poderes de la Federación y de los Estados de la República, en representación del pueblo mexicano, requieren cumplir ciertos

⁶ Novena Época- Registro IUS: 165818. Instancia: Pleno. Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo: XXX, Diciembre de 2009. Materia(s): Constitucional. Tesis: P./J. 122/2009. Página: 1230.

⁷ “El citado precepto prevé que en los requisitos de elegibilidad que regulen los estatutos de los partidos políticos sólo se podrán establecer exigencias de edad, nacionalidad, residencia, capacidad civil y sentencia ejecutoriada en materia penal. Por otra parte, todo partido político, en ejercicio de su libertad auto-organizativa e ideológica reconocida en el artículo 41, base I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene la facultad de establecer en sus normas estatutarias que los candidatos que postule, aun cuando no sean sus afiliados o miembros, satisfagan determinados requisitos relativos a su identificación con los programas, principios e ideas del partido y otros requisitos, siempre y cuando sean razonables y no vulneren el contenido esencial del derecho a ser votado establecido en el artículo 35, fracción II, constitucional y otros derechos fundamentales. En esa virtud, y teniendo en cuenta, bajo una interpretación sistemática, que el artículo 27 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales dispone que los estatutos de los partidos políticos establecerán las normas para la postulación democrática de sus candidatos, es indudable que el artículo 22, párrafo 6, del Código citado, al utilizar en su formulación normativa el adverbio "sólo", restringe la facultad que los partidos políticos tienen en el ámbito de su vida interna para establecer otros requisitos de elegibilidad, siempre y cuando sean razonables y no vulneren el contenido esencial del derecho a ser votado y otros derechos fundamentales.”

Novena Época. Registro IUS: 166898-. Instancia: Pleno. Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo: XXX, Julio de 2009. Materia(s): Constitucional. Tesis: P./J. 51/2009. Página: 1445.

requisitos de la máxima relevancia que los vincule a la Nación Mexicana, tales como la nacionalidad o la residencia, así como de idoneidad y compatibilidad para el cargo, entre los que se cuenta la edad o algunas prohibiciones que se establecen en la propia Constitución y en las leyes secundarias.

Estos requisitos son de carácter positivo (por ejemplo, ser ciudadano mexicano, contar con determinada edad, residir en un lugar determinado por cierto tiempo, etcétera). Así también se prevén otros supuestos denominados de incompatibilidad para el ejercicio del cargo, que se llegan a considerar como aspectos de carácter negativo para determinar la inelegibilidad de un candidato (por ejemplo, no ser ministro de un culto religioso, no desempeñar determinado empleo o cargo, no pertenecer al ejército, etcétera).

En este sentido, cobra la mayor importancia el cumplimiento de los requisitos de elegibilidad, entendidos como las calidades, circunstancias o condiciones necesarias para que un ciudadano pueda ser votado y ocupar un cargo. Tanto, que la falta de surtimiento de alguno de tales requisitos o la existencia de alguno de los supuestos de incompatibilidad para desempeñar el cargo, impide que el ciudadano pueda contender en una elección popular y, de ser el caso, provocar la nulidad de la elección.

Tratándose de los cargos de elección popular en las entidades federativas, el artículo 115 constitucional, en su fracción I, determina que cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de Regidores y Síndicos que la

ley determine. Asimismo, en la fracción VIII, dicho numeral establece que las leyes de los Estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los Municipios.

Por cuanto a los restantes cargos de elección popular en las entidades federativas, el artículo 116 de la Ley Fundamental, en lo conducente, dispone:

“Artículo 116.- El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

Los Poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

I. Los gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo más de seis años.

La elección de los gobernadores de los Estados y de las Legislaturas Locales será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas.

Los gobernadores de los Estados, cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo, ni aun con el carácter de interinos, provisionales, sustitutos o encargados del despacho.

Nunca podrán ser electos para el período inmediato:

a) El gobernador sustituto constitucional, o el designado para concluir el período en caso de falta absoluta del constitucional, aun cuando

tenga distinta denominación;

b) El gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cualquier denominación, supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo los dos últimos años del periodo.

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.

II. El número de representantes en las legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a 400 mil habitantes; de nueve, en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a 800 mil habitantes, y de 11 en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra.

Los diputados a las legislaturas de los Estados no podrán ser reelectos para el período inmediato.

Los diputados suplentes podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de propietario, siempre que no hubieren Estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes.

[...]

IV. Las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que:

a) Las elecciones de los gobernadores, de los miembros de las legislaturas locales y de los integrantes de los ayuntamientos se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y

directo; y que la jornada comicial tenga lugar el primer domingo de julio del año que corresponda. Los Estados cuyas jornadas electorales se celebren en el año de los comicios federales y no coincidan en la misma fecha de la jornada federal, no estarán obligados por esta última disposición;

[...].”

Así, también, los artículos 30 apartado A, y 32 segundo párrafo, de la Constitución General de la República, prevén:

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

A. Son mexicanos por nacimiento:

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

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

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

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

[...].”

“Artículo 32.- [...]

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.
[...].”

Las disposiciones antes transcritas constituyen las bases constitucionales a las que habrán de sujetarse las Constituciones particulares de los Estados de la Federación tratándose de la elección de Gobernador, miembros de las legislaturas locales e integrantes de los Ayuntamientos, por virtud del principio de supremacía constitucional que establece el artículo 133 de la Norma Fundamental.

Así que, mientras que para ocupar el cargo de Gobernador se establecen ciertos requisitos esenciales a los que queda constreñida la legislación local, tratándose de los miembros de las legislaturas locales e integrantes de los Ayuntamientos, la libertad de configuración legislativa en esta materia se advierte mayor, en la medida que sólo establece algunos lineamientos mínimos para su elección, pero no así por cuanto a los requisitos y calidades que deben cubrir.

Por lo que hace a los requisitos para ocupar el cargo de Gobernador, en términos del artículo 116, fracción I, último párrafo, la Constitución Federal es clara, en tanto dispone los siguientes:

1. Ser ciudadano mexicano por nacimiento.
2. Ser nativo del Estado, o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de los comicios.

3. Tener treinta años cumplidos el día de la elección, o menos, si así lo establece la Constitución Política de la Entidad Federativa.

En este orden de ideas, como se apuntó en consideraciones precedentes, si bien conforme al artículo 35, fracción II, del Pacto Federal, es prerrogativa de los ciudadanos mexicanos ser votados para todos los cargos de elección popular, siempre que cuenten con las calidades que al efecto establezca la ley, lo que implica que estas últimas están sujetas a configuración legal estatal, lo cierto es que el legislador local no goza de una libertad absoluta, pues no puede dejar de atender las condiciones o requisitos que establece la Constitución General de la República. De esta manera, el artículo 35, fracción II, debe interpretarse sistemáticamente con el 116, fracción I, ambos de la Ley Fundamental.

Así se ha pronunciado este Tribunal Pleno en criterio que se recoge en la tesis de jurisprudencia P./J. 3/2011, cuyos rubro y texto son los siguientes:

“GOBERNADOR DE UN ESTADO. EL ARTÍCULO 116 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, QUE FIJA LAS CONDICIONES PARA QUE UNA PERSONA PUEDA POSTULARSE PARA ESE CARGO, DEBE ANALIZARSE SISTEMÁTICAMENTE CON EL DIVERSO 35, FRACCIÓN II, DEL MISMO ORDENAMIENTO FUNDAMENTAL, EN TANTO ESTE ÚLTIMO ESTABLECE EL DERECHO DE LOS CIUDADANOS A SER VOTADOS PARA TODOS LOS CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR. La posibilidad de ser Gobernador de un Estado forma parte del derecho contenido en el artículo

35, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece la prerrogativa de ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, siempre que se cuente con las calidades que al efecto establezca la ley, lo que implica que estas últimas están sujetas a configuración legal estatal. No obstante lo anterior, si bien es cierto que el derecho a ser elegido para ser Gobernador debe encontrarse armonizado con las calidades que, con base en sus necesidades, establezca cada entidad federativa, también lo es que no debe entenderse que el legislador local posea total libertad al respecto, toda vez que no pueden dejar de atenderse las condiciones o requisitos determinados en la Constitución General de la República. De esta manera, el artículo 35, fracción II, debe interpretarse sistemáticamente con el 116, fracción I, ambos constitucionales - que fija como condiciones para ocupar el cargo de Gobernador de un Estado: a) Ser ciudadano mexicano; b) Ser nativo de la entidad o con residencia efectiva no menor a cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección; y, c) Tener treinta años cumplidos al día de la elección, o menos, si así lo establecen las Constituciones Locales-, con el objeto de hacer efectivo el establecimiento de calidades razonables y proporcionales que permitan una participación más amplia y un mayor acceso al derecho político a ser votado, lo cual armoniza con diversas normas internacionales, tales como los artículos 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que indican que las restricciones a los derechos fundamentales, entre ellos, los derechos políticos, no deben ser discriminatorias y deben atender a cuestiones de necesidad y proporcionalidad en una sociedad democrática, para lo cual se optará por elegir las que restrinjan

en menor medida el derecho protegido y guarden proporcionalidad con el propósito perseguido.”⁸

En lo que al caso interesa, dada la materia de impugnación en la presente acción de inconstitucionalidad, se tiene que conforme al multicitado artículo 116 constitucional, para ocupar el cargo de Gobernador de una Entidad de la República se requiere ser ciudadano mexicano por nacimiento, cuestión que no puede soslayar el legislador estatal, ni para flexibilizar ni para imprimir mayor rigidez al requisito.

En efecto, la Constitución Federal es un conjunto de normas, entre las que se distinguen las que crean los órganos del Estado, que establecen y delimitan sus funciones y sus relaciones entre sí; las que establecen los procedimientos de creación jurídica; y las que determinan los contenidos de las normas secundarias. Para efectos del asunto de que se trata, importan las normas que establecen contenido, las que pueden ser de contenido necesario, de contenido prohibitivo y de contenido optativo.

En la especie, por lo que hace al requisito relativo a la nacionalidad de quien aspira a ocupar la titularidad del Poder Ejecutivo en un Estado de la República, ninguna duda cabe de que se está frente a una norma de contenido necesario u obligatorio, en tanto impone al legislador local un mandato absoluto: *sólo podrá ser gobernador constitucional de un Estado un ciudadano mexicano por nacimiento.*

Ahora bien, la propia Constitución Federal establece que son

⁸ Núm. Registro IUS: 162,824. Jurisprudencia. Materia(s): Constitucional. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXXIII. Febrero de 2011. Tesis: P./J. 3/2011. Página: 1630.

mexicanos por nacimiento, aquéllos que enuncia en el artículo 30, apartado A, esto es:

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

A más de lo anterior, en el artículo 32, señala que el ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, por disposición de la misma Constitución, se requiera ser mexicano por nacimiento, se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad.

Bajo las consideraciones precedentes, resulta inconcuso que entre la norma que en el orden constitucional federal determina los requisitos de elegibilidad para ocupar el cargo de Gobernador de un Estado de la República, en lo particular el relativo a la nacionalidad, y el artículo 58, fracción I, de la

Constitución Política del Estado de Morelos, existe contradicción, en tanto este segundo impone una condición adicional, al exigir además de ser mexicano por nacimiento, ser hijo de madre o padre mexicanos, no obstante que para el Constituyente de mil novecientos diecisiete, bastó la calidad de ciudadano mexicano por nacimiento.

Consecuentemente, la norma constitucional local que se impugna también excede al mandato contenido en el artículo 32 constitucional, pues si la Ley Fundamental, en el artículo 116 constitucional, fracción I, inciso b), último párrafo, dispone que para ocupar la titularidad del Poder Ejecutivo en los Estados de la República se requiere ser mexicano por nacimiento, tal prerrogativa se reserva a quienes tienen esa calidad, esto es, quienes se encuentran en alguno de los supuestos que prevé en el apartado A del artículo 30.

A mayor razón tratándose de la nacionalidad, materia en la que no le es dado legislar a las Entidades Federativas, en términos de la fracción XVI del artículo 73 constitucional, pues se trata precisamente de la conformación del pueblo mexicano, como un elemento esencial del Estado. De ahí que se reserve tal atribución al Congreso de la Unión.

Una interpretación histórica del precepto en comento, abona en favor del criterio que se sostiene, como se advierte del texto original del artículo 115 en la materia que nos ocupa, que a virtud de la reforma constitucional publicada el diecisiete de marzo de mil novecientos ochenta y siete en el Diario Oficial de la Federación, pasó a la fracción I del artículo 116.

Dicho texto consignó como requisito para ser Gobernador de una Entidad Federativa, la nacionalidad mexicana por nacimiento, sin aludir a la propia de los padres, cuestión que no fue materia de debate, el que se centró en torno a la oriundez y la residencia efectiva en el Estado.

Las posteriores reformas a dicho texto, en los años de mil novecientos treinta y tres y mil novecientos ochenta y tres, no lo alteraron en cuanto a este requisito, así como tampoco la reforma posterior, ya formando parte de la fracción I del citado artículo 116 constitucional, en el año de dos mil ocho, lo que evidencia la voluntad del Constituyente Permanente de mantener esta condición acotada a la nacionalidad de quien pretenda ocupar el cargo, mientras que flexibiliza otros requisitos, como la edad.

En cambio, tratándose del Presidente de la República, originalmente el artículo 82, fracción I, de la Carta Magna, imponía como requisito para ocupar el cargo, además de ser mexicano por nacimiento, el ser hijo de padres mexicanos también por nacimiento, modificando esta condición en el año de mil novecientos noventa y cuatro, a fin de requerir ya sólo ser hijo de madre o padre mexicanos, imponiendo un tiempo mínimo de residencia en el país.

De esta reseña, es de concluir la tendencia del Constituyente Permanente hacia flexibilizar los requisitos de elegibilidad, contrariamente a lo que se advierte de la reforma al artículo 58 de la Constitución de Morelos, que amplía los requisitos que como un imperativo le señala la Ley Fundamental y que constituyen un límite a la configuración legislativa que les es

dada, restringiendo como consecuencia el derecho de voto pasivo de los ciudadanos morelenses.

Ahora, el requisito en estudio, esto es la nacionalidad de quien pretenda ocupar el cargo de Gobernador de una Entidad Federativa, no puede verse en forma aislada si se le pretende vincular con el de la nacionalidad de los padres, pues se trata de un mismo requisito bajo un doble aspecto; esto es, alude al vínculo que se establece entre el Estado y sus nacionales y que tratándose de requisitos de elegibilidad se ha estimado que se estrecha, de existir no sólo en relación al individuo, sino también en relación con sus progenitores, con quienes comparte el mismo origen nacional. Por tanto, no podría concederse que la nacionalidad u origen de los padres se trate de un requisito diverso del propio origen del ciudadano que aspira a ocupar el cargo y que así no encuentre un límite en aquél, pues se reitera, se trata de un mismo requisito.

En consecuencia, este Tribunal Pleno estima que la adición a la fracción I del artículo 58 de la Constitución Política del Estado de Morelos, que además de ***“ser mexicano por nacimiento”***, impone como requisito para ocupar el cargo de Gobernador de la Entidad, ser ***“e hijo de madre o padre mexicano por nacimiento”*** resulta inconstitucional, en tanto contraviene el imperativo del artículo 116, fracción I, último párrafo de la Ley Fundamental, conforme al cual basta la calidad de mexicano por nacimiento, sin referir a la nacionalidad de los padres y, en consecuencia, vulnera también el artículo 133 constitucional.

Además, establece un requisito adicional o de mayor amplitud que redundaría en una restricción indebida al derecho de voto pasivo que a favor de los ciudadanos mexicanos consagra la fracción II del artículo 35 constitucional, que como se ha reiterado, tratándose del requisito de elegibilidad relativo a la nacionalidad de quien pretende ser Gobernador de una Entidad Federativa, queda sujeto para su ejercicio a lo dispuesto por el citado artículo 116 de la Carta Magna.

Lo anterior, en términos de la tesis de jurisprudencia P./J. 3/2011, de rubro **“GOBERNADOR DE UN ESTADO. EL ARTÍCULO 116 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, QUE FIJA LAS CONDICIONES PARA QUE UNA PERSONA PUEDA POSTULARSE PARA ESE CARGO, DEBE ANALIZARSE SISTEMÁTICAMENTE CON EL DIVERSO 35, FRACCIÓN II, DEL MISMO ORDENAMIENTO FUNDAMENTAL, EN TANTO ESTE ÚLTIMO ESTABLECE EL DERECHO DE LOS CIUDADANOS A SER VOTADOS PARA TODOS LOS CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR”**, previamente invocada, armoniza con diversas normas internacionales, tales como los artículos 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que indican que las restricciones a los derechos fundamentales, entre ellos, los derechos políticos, no deben ser discriminatorias y deben atender a cuestiones de necesidad y proporcionalidad en una sociedad democrática, para lo cual se optará por elegir las que restrinjan en menor medida el derecho protegido y guarden proporcionalidad con el propósito perseguido.

En este orden de ideas, procede declarar la invalidez de la porción normativa de la fracción I del artículo 58 de la Constitución Política del Estado de Morelos, que ha quedado precisada, en razón de lo cual, la fracción I del artículo 58 comprenderá como requisito para ser gobernador de la Entidad, sólo el ser mexicano por nacimiento.

La presente resolución surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta ejecutoria al Congreso del Estado de Morelos, sin que obste para ello, lo que dispone el artículo 105, fracción II, inciso g), penúltimo párrafo, de la Constitución General de la República, conforme al cual las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales, en tanto que, a virtud de la declaración anterior, la porción normativa señalada ha sido expulsada del orden jurídico estatal.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

SEGUNDO. Se declara la invalidez de la porción normativa del artículo 58, fracción I, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos que dice ***“e hijo de madre o padre mexicano por nacimiento”***, adicionada mediante decreto publicado el veintinueve de junio de dos mil once, en el Periódico Oficial de la entidad, la que surtirá efectos a partir de la

notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Morelos.

TERCERO. Publíquese la presente ejecutoria en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Morelos y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

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

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

Por unanimidad de once votos señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza, se aprobó el sentido expresado en los puntos resolutivos. Los señores Ministros Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza reservaron su derecho para formular sendos votos concurrentes.

El señor Ministro Presidente Juan N. Silva Meza declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Firman el Presidente, la Ponente y el Secretario General de Acuerdos Licenciado Rafael Coello Cetina, que autoriza y da fe.

PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE:

MINISTRO JUAN N. SILVA MEZA.

PONENTE:

MINISTRA MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:

LICENCIADO RAFAEL COELLO CETINA.

Esta hoja corresponde a la última de la sentencia relativa a la **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 19/2011**, promovida por la **PROCURADORA GENERAL DE LA REPÚBLICA**. Fallada en sesión del día veinticuatro de octubre de dos mil once, en el sentido siguiente: “**PRIMERO**. Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad. **SEGUNDO**. Se declara la invalidez de la porción normativa del artículo 58, fracción I, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos que dice “*e hijo de madre o padre mexicano por nacimiento*”, adicionada mediante decreto publicado el veintinueve de junio de dos mil once, en el Periódico Oficial de la entidad, la que surtirá efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Morelos. **TERCERO**. Publíquese la presente ejecutoria en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Morelos y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.” **Conste**.

**VOTO CONCURRENTES QUE FORMULA LA SEÑORA
MINISTRA OLGA SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA
VILLEGAS EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
19/2011.**

I. ANTECEDENTES DEL CASO.

La Procuradora General de la República promovió acción de inconstitucionalidad solicitando la declaración de invalidez del Artículo 58, fracción I, de la Constitución Política del Estado de Morelos,¹ que prevé como requisito para ser Gobernador de la entidad, el ser mexicano por nacimiento e hijo de padre o madre mexicano por nacimiento.

La mencionada Procuradora indicó que el anterior precepto, resultaba violatorio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 16 (legalidad), 35, fracción II (derechos a ser votado), 116, fracción I, último párrafo (requisitos constitucionales para ser gobernador) y 133 (supremacía constitucional).²

Asimismo, en forma destacada y de manera concreta, expresó como concepto de invalidez que el artículo impugnado

¹ Publicado en el Periódico Oficial de la entidad el 29 de junio de 2011.

² Artículo 116. (...)

Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

I.- [Último párrafo]

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.

establece mayores requisitos que la Constitución Federal para ser Gobernador estatal, **al exigir ser hijo de madre o padre mexicano por nacimiento**, ya que esto constituye un requisito ajeno a las calidades inherentes al individuo.

II. DECISIÓN DEL TRIBUNAL PLENO.

El proyecto de resolución que se sometió a la consideración del Tribunal Pleno proponía, declarar la **invalidez de la porción normativa del artículo 58, fracción I, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos que dice: “e hijo de padre o madre mexicano por nacimiento”**, adicionada mediante decreto publicado el veintinueve de junio de dos mil once, en el Periódico Oficial de la entidad.

Los argumentos que se expresaron en la consulta para sustentar la propuesta, fueron los siguientes:

- a) En el proyecto se reconoció, primero, que el derecho a ser postulado y votado para ocupar un cargo de elección popular (derecho de voto pasivo) se encuentra en el artículo 35, fracción II, de la Constitución General de la República; y segundo, que la propia Constitución establece requisitos para su ejercicio, reservando al legislador secundario la facultad expresa de señalar otros, siempre y cuando no se opongan a la Constitución, sean razonables y no vulneren el contenido esencial del derecho a ser votado.

- b) También se consideró que el derecho a ser votado constituye una garantía del sistema representativo y democrático de gobierno que se acoge en los artículos 40, 41 y 116 constitucionales.
- c) Después, se hizo una relación de los requisitos que el artículo 116, fracción I, último párrafo de la Constitución General de la República exige para ser Gobernador de una entidad federativa, a saber: **(1)** Ser ciudadano mexicano por nacimiento; **(2)** Ser nativo del Estado, o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de los comicios; **(3)** Tener treinta años cumplidos el día de la elección, o menos, si así lo establece la Constitución Política de la entidad federativa y **(4)** No haber ocupado el cargo, mediante elección popular, ordinaria o extraordinaria.
- d) En este orden, se concluyó que el ejercicio del derecho de voto pasivo para ocupar el cargo de Gobernador **queda sujeto, en primer término, a los requisitos del último párrafo de la fracción I del artículo 116 constitucional, así como a los que imponga la legislación secundaria, en ejercicio de la facultad que confiere el artículo 35, fracción II, también de la Constitución, requisitos que no podrán ser contrarios a los primeros, que así se tornan en límite a su configuración por las legislaturas locales**³.

³ Tesis de jurisprudencia P./J. 3/2011 del rubro siguiente: "GOBERNADOR DE UN ESTADO. EL ARTÍCULO 116 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, QUE FIJA LAS CONDICIONES PARA QUE UNA PERSONA PUEDA POSTULARSE PARA ESE CARGO, DEBE ANALIZARSE SISTEMÁTICAMENTE CON EL DIVERSO 35, FRACCIÓN II, DEL MISMO ORDENAMIENTO FUNDAMENTAL, EN TANTO ESTE ÚLTIMO ESTABLECE EL DERECHO DE LOS CIUDADANOS A SER VOTADOS PARA TODOS LOS CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR."

- e) Bajo estas premisas, se consideró que el artículo impugnado establece una condición adicional a los requisitos del artículo 116 constitucional: ser hijo de padre o madre mexicanos; no obstante al Constituyente de 1917 bastó la calidad de ciudadano mexicano por nacimiento. Al efecto, se propuso una interpretación histórica para evidenciar la voluntad del Constituyente Permanente de flexibilizar los requisitos de elegibilidad, contrariamente a lo ocurrido con el artículo impugnado. En la propuesta se consideró que los requisitos del artículo 116 constitucional son imperativos para las legislaturas, no un mínimo, considerando aisladamente cada uno de los requisitos en lo individual.
- f) En este sentido, se afirmó que el requisito impugnado no podía verse en forma aislada si se le pretende vincular con el de nacionalidad de los padres, pues se trata de un mismo requisito bajo un doble aspecto, esto es, alude al vínculo que se establece entre el Estado y sus nacionales, y en relación con sus progenitores. Por tanto, se concluye que no se puede conceder que la nacionalidad u origen de los padres se trate de un requisito diverso del propio origen del ciudadano que aspira a ocupar el encargo y a que así no encuentre un límite en aquél, pues se trata de un mismo requisito.
- g) Por lo anterior, se consideró que el requisito resulta inconstitucional, en tanto contraviene el artículo 116, fracción I, último párrafo de la Constitución Federal, y redundante, además, en una restricción indebida al derecho

de voto pasivo consagrado en el artículo 35, fracción II, de la Constitución.

III. RAZONES QUE SUSTENTAN EL PRESENTE VOTO CONCURRENTENTE.

En sesiones públicas el veinte y veinticuatro de octubre de dos mil once, se sometió a la consideración del Tribunal Pleno el proyecto formulado por la Ministra ponente en los términos relatados, en mi intervención, me pronuncié a favor del sentido de la propuesta del proyecto, esto es, por la invalidez del artículo 58 de la Constitución Política del Estado de Morelos, sin embargo, estimé que las consideraciones que deberían regir la decisión adoptada, debían partir de una línea argumentativa diversa a la expresada tanto en el proyecto, como a la que rige el texto de la sentencia aprobada por el Tribunal Pleno.

Así, el presente voto expresa mi postura personal en cuanto a la argumentación que debió, en mi opinión, regir la declaratoria de invalidez adoptada por el Tribunal Pleno:

Por principio de cuentas, debo aludir al contenido del precepto que fue materia de la acción de inconstitucionalidad 19/2011:

Artículo 58.- Para ser Gobernador se requiere:

- I. Ser mexicano por nacimiento e hijo de madre o padre mexicano por nacimiento; (...)***

A mi juicio, el motivo por el cual se debió declarar la inconstitucionalidad de este precepto se encuentra directamente en el texto actual del artículo 1^o de la Constitución, en relación con la fracción II del artículo 35⁵, antes que en el artículo 116, fracción I, último párrafo⁶, por las siguientes consideraciones.

⁴ (REFORMADO PRIMER PARRAFO, D.O.F. 10 DE JUNIO DE 2011)

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

(ADICIONADO, D.O.F. 10 DE JUNIO DE 2011)

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

(ADICIONADO, D.O.F. 10 DE JUNIO DE 2011)

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

(ADICIONADO, D.O.F. 14 DE AGOSTO DE 2001)

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

(REFORMADO, D.O.F. 10 DE JUNIO DE 2011)

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.

⁵ Artículo 35.- Son prerrogativas del ciudadano:

II.- Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley;

⁶ Artículo 116.- El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

I.- Los gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo más de seis años.

(REFORMADO, D.O.F. 26 DE SEPTIEMBRE DE 2008)

...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.

Como se señaló desde la acción de inconstitucionalidad 74/2008⁷, en la que se impugnó el requisito de residencia para ser Gobernador en el Estado de Quintana Roo, el criterio de esta Suprema Corte de Justicia en materia de derechos fundamentales, incluidos los derechos político-electorales, ha sido siempre a ampliar su contenido.

En aquella ocasión, el análisis de constitucionalidad se realizó a la luz del artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁸ y el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁹, que ahora, con base en el precedente del expediente varios 912/2011 —conocido como el “caso Radilla”—, resultan un referente obligatorio para este Tribunal Constitucional en las resoluciones que tengan un impacto en los derechos humanos de los particulares, como estimo que es el caso que nos ocupa.

⁷ Promovida por el Partido de la Revolución Democrática, fallada en sesión de doce de enero de dos mil diez, en la que, por mayoría de ocho votos de los Señores Ministros Aguirre Anguiano, Zaldívar Lelo de Larrea, Gudiño Pelayo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia, se declaró la invalidez de la fracción I del artículo 80 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, publicado en el Periódico Oficial del Estado el dieciocho de marzo de dos mil ocho.

⁸ ARTÍCULO 23. DERECHOS POLÍTICOS

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

a) De participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

b) De votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de voluntad de los electores, y

c) De tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

2. La Ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, **exclusivamente, por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena por juez competente, en proceso penal.**

⁹ ARTÍCULO 25.

Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2 y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;

c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

En este sentido, se hizo referencia a la opinión del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, órgano encargado de la supervisión del cumplimiento del citado Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en la que se señaló que *“el ejercicio de estos derechos por los ciudadanos no puede suspenderse, ni negarse, salvo por los motivos previstos en la legislación y que sean razonables y objetivos”*¹⁰.

¹⁰ 12/07/96. CCPR OBSERVACIÓN GENERAL 25

OBSERVACIÓN GENERAL 25

Derecho a participar en los asuntos públicos, derecho a votar y derecho al acceso, en condiciones de igualdad a las funciones públicas.

(Artículo 25)

(57º período de sesiones, 1996) 1/ 2/

(...)

1. El artículo 25 del Pacto reconoce y ampara el derecho de todo ciudadano a participar en la dirección de los asuntos públicos, el derecho a votar y a ser elegido, y el derecho a tener acceso a la función pública. Cualquiera que sea la forma de constitución o gobierno que adopte un Estado, el Pacto impone a los Estados la obligación de adoptar todas las medidas legislativas o de otro tipo que puedan ser necesarias para garantizar que los ciudadanos tengan efectivamente la posibilidad de gozar de los derechos que ampara. El artículo 25 apoya el proceso del gobierno democrático basado en el consentimiento del pueblo y de conformidad con los principios del Pacto.

15. La realización efectiva del derecho y la posibilidad de presentarse a cargos electivos, garantiza que todas las personas con derecho de voto puedan elegir entre distintos candidatos. Toda restricción del derecho a presentarse a elecciones, como la fijación de una edad mínima, deberá basarse en criterios objetivos y razonables. **Las personas que, de otro modo, reúnan las condiciones exigidas para presentarse a elecciones, no deberán ser excluidas mediante la imposición de requisitos irrazonables o de carácter discriminatorio, como el nivel de instrucción, el lugar de residencia o la descendencia, o a causa de su afiliación política.** Nadie debe ser objeto de discriminación, ni sufrir desventajas de ningún tipo, a causa de su candidatura. Los Estados Partes deben indicar y explicar las disposiciones legislativas en virtud de las cuales se puede privar a un grupo o categoría de personas de la posibilidad de desempeñar cargos electivos.

16. Las condiciones relacionadas con la fecha, el pago de derechos o la realización de un depósito para la presentación de candidaturas deberán ser razonables y no tener carácter discriminatorio. Si hay motivos razonables para considerar que ciertos rasgos electivos son incompatibles con determinados puestos (por ejemplo, los de la judicatura, los militares de alta graduación y los funcionarios públicos), las medidas que se adopten para evitar todo conflicto de interés no deberán limitar indebidamente los derechos amparados por el apartado b).

(...)

17. El derecho de las personas a presentarse a elecciones no deberá limitarse, de forma excesiva, mediante el requisito de que los candidatos sean miembros de partidos o pertenezcan a determinados partidos. Toda exigencia de que los candidatos cuenten con un mínimo de partidarios (para presentar su candidatura) deberá ser razonable y no constituir un obstáculo a esa candidatura. Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 5 del Pacto, las opiniones políticas no deberán usarse como motivo para privar a una persona del derecho a presentarse a elecciones.

27. Teniendo presentes las disposiciones del párrafo 1 del artículo 5 del Pacto, los derechos reconocidos y amparados por el artículo 25 no podrán interpretarse en el sentido de que autorizan o refrendan acto alguno que tenga por objeto la supresión o limitación de los derechos y libertades amparados por el Pacto, en mayor medida de lo previsto en el presente Pacto.

En el mismo sentido, se hizo referencia a la recomendación formulada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en el *“Informe sobre la situación de los derechos humanos en México”* de 1998, en la que se pidió adoptar las medidas necesarias para que la reglamentación del derecho de votar y ser votado contemple el acceso más amplio y participativo posible de los candidatos al proceso electoral¹¹.

¹¹ El derecho de acceso a la contienda electoral

445. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece como una obligación y un derecho de los ciudadanos mexicanos, el votar y ser votado. También señala cuáles son los requisitos que los ciudadanos deben cubrir para aspirar a algún puesto de representación popular. Entre éstos, no figura el de ser postulado por algún partido político. Sin embargo, la ley reglamentaria, es decir, el COFIPE, señala, en su artículo 175, inciso 1, que ‘(...) corresponde exclusivamente a los partidos políticos nacionales el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular’.

446. En estos términos, toda candidatura independiente es invalidada desde un principio. Hasta ahora no ha sido posible encontrar en México una fórmula que garantice la estabilidad y consolidación del sistema de partidos, que resulte compatible con la garantía constitucional que tienen los ciudadanos para ser votados para cargos de elección popular, sin tener que hacerlo obligadamente bajo las siglas de algún partido político.

449. Así pues, sólo los partidos pueden presentar candidatos, y sólo ellos pueden interponer recursos electorales, excepción hecha del recurso de revisión. En consecuencia la misma legislación electoral mexicana actual no permite al ciudadano ejercer los recursos en materia electoral, limitándole este derecho sólo al recurso de revisión.

(...)

III. LAS REFORMAS.

450. En México se han realizado sucesivas reformas en materia electoral que han propendido a su perfeccionamiento. Debe destacarse que la mayor parte de las reformas han sido objeto de negociación, discusión y consenso entre las principales fuerzas políticas, lo cual las hace gozar de un mayor grado de legitimidad y aceptación. Además, con el propósito de establecer normas mínimas de observancia general para todos los estados de la federación, estas reglas se definen en la Constitución; con ello se garantiza que las legislaciones estatales incorporen los avances de la reforma.

451. El sistema electoral mexicano ha sido, por lo tanto, objeto de una reforma que ha significado un sustancial progreso, mediante la democratización de las instituciones básicas de su organización, dirección, y gobierno, hasta el punto que bien se podría afirmar que se ha pasado de un control partidista del proceso a una entrega gradual a la propia ciudadanía.

(...)

454. La CIDH celebra las reformas ocurridas en el ámbito federal mexicano, pues constituyen un significativo avance para el pleno ejercicio de los derechos humanos de naturaleza política. Sin embargo, los principales problemas electorales en México (tensiones locales, peso del caudillismo sobre la voluntad del elector, desarrollo de nuevas organizaciones independientes, etc.) han ocurrido en el ámbito de los estados miembros de la Federación. Por tal motivo, la Comisión considera necesaria una diligente supervisión para que las entidades locales cumplan con lo estipulado en el artículo 115 de la Constitución.

VI. RECOMENDACIONES

501. En virtud del análisis precedente, la CIDH formula al Estado mexicano las siguientes recomendaciones:

502. Que adopte las medidas necesarias para que la reglamentación del derecho de votar y ser votado, contemple el acceso más amplio y participativo posible de los candidatos al proceso electoral, como elemento para la consolidación de la democracia.

503. Que supervise el cumplimiento por las entidades locales de lo establecido en el artículo 115 Constitucional, relativo a que ‘Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre (...)’.

Destaca de lo anterior, la tendencia a una menor restricción de los derechos políticos, permitiendo el acceso y la participación más amplios de las personas que pretendan postularse a un cargo de elección popular, es decir, dichas personas no deberán ser excluidas a través de la imposición o exigencia de requisitos irrazonables o discriminatorios. Además, el citado artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos impone a los Estados la obligación de adoptar todas las medidas legislativas o de otro tipo que puedan ser necesarias para garantizar que los ciudadanos tengan efectivamente la posibilidad de gozar de los derechos que ampara.

Igualmente, para la solución de este caso, debemos tener presente que el escrutinio que lleva a cabo un Tribunal Constitucional no siempre es de la misma intensidad, pues dependerá del tipo de bienes jurídicos que puedan eventualmente verse afectados. Si lo que se pone en juego son intereses generales, políticas públicas, planeación, contribuciones, etcétera, el escrutinio es poco estricto, a fin de no vulnerar la libertad política del legislador, pues se considera que se trata de materias sobre las cuales la propia Constitución establece una amplia capacidad de regulación por parte del legislador, mientras que si se involucran derechos fundamentales, el control es estricto, en tanto que se trata de los máximos bienes contenidos en la Constitución; por ello, el control se torna más agudo.

En efecto, en este último tipo de casos, no debe perderse de vista que el propio texto constitucional es el que limita la discrecionalidad del legislador, por lo que la intervención y control del Tribunal Constitucional debe ser mayor, a fin de respetar el diseño establecido por ella. En esas situaciones, el escrutinio judicial debe, pues, ser más estricto, por cuanto el orden constitucional así lo exige. Conforme a lo anterior, la severidad del control judicial se encuentra *inversamente relacionada con el grado de libertad de configuración* por parte de los autores de la norma.

En síntesis, la conclusión a la que se llegó fue que las personas que pretendan postularse a un cargo de elección popular no deben ser excluidas a través de la imposición o exigencia de requisitos irrazonables o discriminatorios.

En este orden, considero que en el caso, si el requisito impugnado que se contiene en la fracción I del artículo 58 de la Constitución Política del Estado de Morelos, se somete a un análisis como el realizado en la acción de inconstitucionalidad 74/2011, se llegará a la conclusión de que el mismo, además de **discriminatorio** resulta **irrazonable** y, por ende, violatorio del artículo 1º, en relación con el 35, fracción II de la Constitución Federal.

Discriminatorio, porque limita el derecho de voto pasivo a una categoría específica de ciudadanos, al hacer una diferencia entre mexicanos por nacimiento, respecto de aquellos que además de lo anterior, son hijos de madre o padre también

mexicanos por nacimiento, lo que de suyo es, en sí mismo, discriminatorio.

E **irrazonable**, porque se está condicionando el ejercicio de un derecho fundamental de un individuo en particular, como es el derecho de voto pasivo de un ciudadano mexicano, a un atributo de la personalidad de un tercero, como es la nacionalidad de sus progenitores.

En esta medida, si bien las legislaturas de los Estados pueden establecer requisitos adicionales, como podría ser cierta preparación académica o determinada experiencia profesional; lo cierto es que no pueden llegar al extremo de exigir condiciones que escapen del control de la persona que se quiera postular para Gobernador, **como en el caso es la nacionalidad de sus padres.**

De acuerdo con lo expuesto, si bien, como lo señalé en las correspondientes sesiones, coincido con la declaratoria de invalidez propuesta, son las anteriores razones las que estimo debieron regir la argumentación de la sentencia en el presente asunto.

ATENTAMENTE

**MINISTRA OLGA SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA
VILLEGAS.**

**VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL SEÑOR
MINISTRO GUILLERMO I. ORTIZ MAYAGOITIA
RELATIVO A LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 19/2011, PROMOVIDA
POR LA PROCURADORA GENERAL DE LA
REPÚBLICA.**

El veintinueve de junio de dos mil once se publicó en el Periódico Oficial del estado de Morelos, el decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 58 de la constitución local, de la siguiente manera:

Artículo 58.- Para ser Gobernador se requiere:

I. Ser mexicano por nacimiento e hijo de madre o padre mexicano por nacimiento;

II. Estar en pleno goce de sus derechos;

III. Ser morelense por nacimiento con residencia efectiva no menor a cinco años antes de la elección, o morelense por residencia con una vecindad habitual efectiva en el estado no menor a cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección.

La residencia no se interrumpirá por el desempeño de un cargo de elección popular al Congreso de la Unión o un empleo, cargo o comisión en la Administración Pública Federal; y

IV. Tener treinta años de edad cumplidos al día de la elección.

El veinticinco de julio de dos mil once, la Procuradora General de la República promovió la Acción de Inconstitucionalidad 19/2011, para solicitar la invalidez de la reforma a la fracción I del artículo 58 de la Constitución Política del Estado de Morelos, que entre los requisitos para ser Gobernador de ese Estado, disponía “***ser mexicano por nacimiento e hijo de madre o padre mexicano por nacimiento***”, misma que fue resuelta bajo la Ponencia de la Señora Ministra

Margarita Beatriz Luna Ramos el veinticuatro de octubre de dos mil once por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien declaró la invalidez de la porción normativa impugnada.

Sin embargo, con ese acto legislativo se promulgó todo el artículo 58, que incorpora también otros requisitos para acceder al cargo de Gobernador del Estado de Morelos que, aunque no fueron expresamente impugnados, también debieron ser sujetos de control oficioso de constitucionalidad a la luz del texto fundamental y de los referentes internacionales, para procurar así la protección más amplia de los derechos humanos a la que está obligada toda sede jurisdiccional a partir de la sentencia resolución dictada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el Expediente Varios 912/2010, conocido como “*Caso Radilla*”.

Por ese motivo, aunque comparto el sentido de la resolución, difiero de las consideraciones que se plasman en la sentencia, razón por la cual formulo este voto razonado, en el que expongo los motivos y razones que presenté ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al momento de adoptar la resolución correspondiente:

**PROPUESTA DEL
MINISTRO GUILLERMO I. ORTIZ MAYAGOITIA
PARA UN “*TEST*” DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL,
RESPECTO DE LOS REQUISITOS PARA ACCEDER AL
EJERCICIO DE UN CARGO PÚBLICO.**

Caso: GOBERNADOR DEL ESTADO DE MORELOS
ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 19/2011

I. MARCO CONSTITUCIONAL.

El artículo 116 Constitucional establece el marco constitucional al que deben ceñirse las constituciones de los Estados de la República, en relación con los requisitos para acceder al cargo de Gobernador:

Art. 116. CPEUM:

I....

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.

II. TRES DIFERENTES TIPOS DE REQUISITOS.

Así, se debe hacer una primera distinción constitucional respecto de los **tres tipos** de requisitos que la Constitución Federal establece para acceder a los cargos públicos, y en el caso particular, al de Gobernador de una de las Entidades Federativas.

Esos tres tipos de requisitos son:

1. **TASADOS**- Aquéllos que la Constitución Federal define expresa y directamente, sin que se puedan alterar o modificar, ni para flexibilizarse ni para endurecerse.

Por ejemplo, el requisito de (I) *ser ciudadano mexicano por nacimiento y nativo del estado* ○ (II) *con residencia efectiva no menor a cinco años.*

Es claro que debe cumplirse alguno de estos dos requisitos, por sí mismo y sin adiciones.

2. **MODIFICABLES**- Aquéllos previstos en la Constitución pero en los que expresamente se prevé la potestad de las entidades federativas para establecer **modalidades** diferentes, de modo tal que la Norma Federal adopta una utilidad supletoria.

Por ejemplo, *“tener 30 años cumplidos el día de la elección, o menos, si así lo establece la Constitución Política de la Entidad Federativa”*.

Claramente, las Constituciones Locales pueden establecer una edad menor, al amparo de esta permisión constitucional expresa.

3. **AGREGABLES**.- Aquéllos requisitos que no están previstos por la Constitución Federal, pero que se pueden adicionar por las entidades federativas en sus Constituciones.

III. LA NECESIDAD DE UN REFERENTE O “TEST”.

Los requisitos **tasados** están claramente impuestos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de modo que la validez de cualquier otra norma relacionada con ellos, será evidente pues no es admisible cambio, omisión o modificación alguna respecto de su contenido normativo.

Sin embargo, tanto los requisitos **modificables** como los **agregables**, deben cumplir reunir tres condiciones:

1. Ajustarse a la Constitución Federal, tanto en su contenido orgánico, como respecto de los derechos humanos y los derechos políticos.
2. Guardar razonabilidad constitucionalidad en cuanto a los fines que persiguen, y
3. Deben ser acordes con los Tratados Internacionales.

Estas exigencias hacen necesario contar con referentes y parámetros de evaluación que no están en el texto constitucional y por lo tanto, significarán necesariamente juicios de ponderación y valoración de los contenidos de las normas que establezcan esos requisitos modificables o agregables.

Para ello, los estándares y criterios definidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos son referentes convenientes y aplicables.

Dicho Tribunal ha precisado ya las condiciones y requisitos que deben cumplirse al momento de regular o restringir los derechos y libertades consagrados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y ha elaborado una metodología o *TEST*, en que se incluyen los siguientes aspectos que deben ser evaluados al momento de establecer requisitos o restricciones para el ejercicio de los derechos políticos, que son también derechos humanos:

- a) **Legalidad de la medida restrictiva:** La norma que establece la restricción debe ser una ley en el sentido formal y material.

b) **Finalidad de la medida restrictiva:** La causa que se invoque para justificar la restricción sea de aquellas permitidas por la Convención Americana, previstas en disposiciones específicas (que se desprenden del artículo 23 de la Convención).

c) **Necesidad en una sociedad democrática y proporcionalidad de la medida restrictiva:** La restricción de un derecho debe ser compatible con la Convención Americana. Con el fin de evaluar si la medida restrictiva bajo examen cumple con este último requisito la Corte Interamericana indica que se debe valorar si la misma:

- i) Satisface una necesidad social imperiosa, esto es, está orientada a satisfacer un interés público imperativo;
- ii) Es la que restringe en menor grado el derecho protegido; y
- iii) Se ajusta estrechamente al logro del objetivo legítimo.

Es precisamente ese TEST de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el que he propuesto como metodología para revisar de oficio, todo el contenido de una reforma que establezca límites o requisitos para el acceso al ejercicio de un cargo público, independientemente de que sólo se haya impugnado uno de ellos.

IV. SUSTENTO DE LA PROPUESTA.

Bajo nuestro diseño constitucional, el acceso a los cargos y funciones públicas se enmarca en dos grandes referentes constitucionales, a saber:

- a) El diseño orgánico e institucional, que incluye el sistema federal, el municipio libre, la división de poderes, el diseño democrático y electoral de los cargos, el sistema de facultades y contrapesos orgánicos, así como las responsabilidades de los servidores públicos, y
- b) Los derechos políticos, que desde 1969 están considerados como parte de los Derechos Humanos reconocidos y tutelados a nivel nacional e internacional.

En este último aspecto, los requisitos para ejercer el cargo de GOBERNADOR de un estado, significan por un lado, la expresión de ciertos requisitos de legitimidad y capacidad para el ejercicio de la función pública (que atienden al beneficio colectivo y al derecho de un buen ejercicio del gobierno) y, por el otro lado, la reglamentación del derecho al “acceso a los cargos y funciones públicas”, incluyendo desde luego el derecho al voto pasivo.

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

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

...

A. La Convención Americana sobre Derechos Humanos.

El derecho a ser votado y a ocupar los cargos públicos, es un Derecho Humano reconocido y establecido en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, instrumento que resulta el referente constitucional adecuado para **interpretar** y ponderar las normas que pudieran significar restricciones a las prerrogativas ciudadanas, con el objeto de determinar si esas limitaciones son admisibles o no en el contexto de los Derechos Humanos.

B. La interpretación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Ahora bien, para interpretar convenientemente la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el expediente Varios 912/2010, resolvió que **son obligatorios los criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos**, en las sentencias dictadas en juicios en los que el Estado Mexicano ha sido parte.

En esa ocasión, el Tribunal Pleno, adoptó las siguientes determinaciones:

14. Considerando QUINTO. Reconocimiento de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y de sus criterios vinculantes y orientadores. De los antecedentes narrados, resulta un hecho inobjetable que la determinación de sujeción de los Estados Unidos Mexicanos a la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, es una decisión ya consumada del Estado mexicano.

15. Por tanto, cuando el Estado mexicano ha sido parte en una controversia o litigio ante la jurisdicción de la Corte Interamericana, la sentencia que se dicta en esa sede, **junto con todas sus consideraciones**, constituye cosa juzgada y corresponde exclusivamente a ese órgano internacional evaluar todas y cada una de las excepciones formuladas por el Estado mexicano, tanto si están relacionadas con la extensión de la competencia de la misma Corte o con las reservas y salvedades formuladas por el propio Estado mexicano, ya que nos encontramos ante una instancia internacional.

...

...

...

19. Así, las resoluciones pronunciadas por aquella instancia internacional cuya jurisdicción ha sido aceptada por el Estado mexicano, **son obligatorias** para todos los órganos del mismo en sus respectivas competencias, al haber figurado como Estado parte en un litigio concreto. **Por tanto, para el Poder Judicial son vinculantes no solamente los puntos de resolución concretos de la sentencia, sino la totalidad de los criterios contenidos en la sentencia mediante la cual se resuelve ese litigio.**

20. Por otro lado, el resto de la jurisprudencia de la Corte Interamericana que deriva de las sentencias en donde el Estado mexicano no figura como parte, tendrá el carácter de criterio orientador de todas las decisiones de los jueces mexicanos, pero siempre en aquello que le sea más favorecedor a la persona, de conformidad con el artículo 1º constitucional cuya reforma se publicó en el Diario Oficial de la Federación el diez de junio de dos mil once, en particular en su párrafo segundo, donde establece que: “Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta

Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.”

*21. De este modo, los jueces nacionales deben inicialmente observar los derechos humanos establecidos en la Constitución Mexicana y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, así como los criterios emitidos por el Poder Judicial de la Federación al interpretarlos **y acudir a los criterios interpretativos de la Corte Interamericana para evaluar si existe alguno que resulte más favorecedor y procure una protección más amplia del derecho que se pretende proteger.** Esto no prejuzga sobre la posibilidad de que sean los criterios internos aquellos que cumplan de mejor manera con lo establecido por la Constitución en términos de su artículo 1º, lo cual tendrá que valorarse caso por caso a fin de garantizar siempre la mayor protección de los derechos humanos.*

...

23. Considerando SÉPTIMO. Control de convencionalidad ex officio en un modelo de control difuso de constitucionalidad. *Una vez que hemos dicho que las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en las que el Estado mexicano haya sido parte son obligatorias para el Poder Judicial en sus términos, hay que pronunciarnos sobre lo previsto en el párrafo 339 de la sentencia de la Corte Interamericana que establece lo siguiente:*

*“339. En relación con las prácticas judiciales, este Tribunal ha establecido en su jurisprudencia que es consciente de que los jueces y tribunales internos están sujetos al imperio de la ley y, por ello, están obligados a aplicar las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico. Pero **cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana**, sus jueces, como parte del aparato del Estado, también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar porque los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermados por la aplicación de leyes contrarias a su objeto y fin, que desde un inicio carecen de efectos jurídicos. **En otras palabras, el Poder Judicial debe ejercer un ‘control de convencionalidad’ ex officio entre las normas internas y la Convención Americana**, evidentemente en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales*

correspondientes. En esta tarea, el Poder Judicial debe tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana.”

...

31. El parámetro de análisis de este tipo de control que deberán ejercer todos los jueces del país, se integra de la manera siguiente:

- *Todos los derechos humanos contenidos en la Constitución Federal (con fundamento en los artículos 1º y 133), así como la jurisprudencia emitida por el Poder Judicial de la Federación;*
- ***Todos los derechos humanos contenidos en Tratados Internacionales en los que el Estado mexicano sea parte.***
- ***Criterios vinculantes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos establecidos en las sentencias en las que el Estado mexicano haya sido parte, y criterios orientadores de la jurisprudencia y precedentes de la citada Corte, cuando el Estado mexicano no haya sido parte.***

Todo lo anterior significa que la Convención Americana sobre Derechos Humanos y los Criterios Interpretativos de la Corte Interamericana, que emanan de juicios en los que México ha sido parte, son referentes normativos de carácter obligatorio para la jurisdicción constitucional mexicana, cuando ha resuelto asuntos relacionados con el goce y ejercicio de los Derechos Humanos consagrados en ese instrumento internacional. Tal es el caso que se analiza porque se refiere a los requisitos para ser gobernador del Estado de Morelos.

El análisis de constitucionalidad de la norma impugnada, debe tomar en cuenta forzosamente esas normas y criterios, para

obtener una conclusión adecuada y conforme con los criterios de esta Suprema Corte y con los de la Corte Internacional.

V. INTERPRETACIÓN Y CRITERIOS OBLIGATORIOS DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS.

Dentro de los derechos humanos reconocidos en este importante tratado internacional, se encuentra el derecho de acceso a los cargos públicos:

Artículo 23. Derechos Políticos

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y

c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.

De acuerdo con lo anterior, cada Nación puede reglamentar los derechos señalados, pero los únicos requisitos admisibles para

regular el acceso al ejercicio del cargo público (de gobernador) son:

- *Edad,*
- *Nacionalidad,*
- *Residencia,*
- *Idioma,*
- *Instrucción,*
- *Capacidad civil o mental,*
- *Condena por juez competente, en proceso penal.*

Además de la norma sustantiva, existen criterios emanados de un juicio ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el que el Estado Mexicano fue parte y por lo tanto, son obligatorios para el país, a saber, los que emanan del Caso 12.535 Jorge Castañeda Gutman vs Estados Unidos Mexicanos, resuelto en agosto de 2008.

En ese precedente, la Corte Interamericana analizó la admisibilidad de regular y restringir el ejercicio de los derechos políticos, y consideró fundamentalmente lo siguiente:

- a) Que los derechos políticos se relacionan con otros derechos humanos;
- b) Que los dos numerales del artículo 23 deben interpretarse en conjunto y no de manera aislada;

- c) Que existen límites que legítimamente los Estados pueden establecer para regular el ejercicio de los derechos políticos y que se refieren a los requisitos que las personas titulares deben cumplir para poder ejercerlos.
- d) Que el Estado tiene obligaciones específicas, entre las que se encuentra el diseño de los requisitos para ser elegido.
- e) Que salvo algunos derechos que no pueden ser restringidos bajo ninguna circunstancia, como el derecho a no ser torturado, los derechos humanos no son absolutos y pueden ser reguladas las limitaciones y restricciones para ejercerlos.
- f) 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.
- g) Para ello, la Corte ha precisado las condiciones que deben cumplirse al momento de regular o restringir los derechos y libertades consagrados en la Convención, y que deben examinarse al juzgar ese tipo de normas:
 - a. Legalidad de la medida restrictiva,
 - b. Finalidad de la medida restrictiva,

- c. Necesidad en una sociedad democrática y proporcionalidad de la medida restrictiva,
- d. Existencia de una necesidad social imperiosa- interés público imperativo,
- e. Medio idóneo menos restrictivo-requisito de proporcionalidad,
- f. Proporcionalidad respecto del interés que se justifica y adecuación al logro del objetivo legítimo.

Ese **TEST** utilizado por la Corte Interamericana para establecer el apego de las normas a los estándares generales del derecho internacional, es la metodología jurisdiccional que a juicio de aquella instancia, **debe emplearse para juzgar las normas que rigen el ejercicio de los derechos políticos.**

Estas son las citas más relevantes de la Sentencia correspondiente:

VII

ARTÍCULO 23 (DERECHOS POLÍTICOS)

EN RELACIÓN CON LOS ARTÍCULOS 1.1 (OBLIGACIÓN DE RESPETAR DERECHOS) Y 2 (DEBER DE ADOPTAR DISPOSICIONES DE DERECHO INTERNO) DE LA CONVENCION AMERICANA

1. Derechos políticos en una sociedad democrática

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.

141. Los derechos políticos consagrados en la Convención Americana, así como en diversos instrumentos internacionales, propician el fortalecimiento de la democracia y el pluralismo político. Este Tribunal ha expresado que “[l]a democracia representativa es determinante en todo el sistema del que la Convención forma parte”, y constituye “un ‘principio’ reafirmado por los Estados americanos en la Carta de la OEA, instrumento fundamental del Sistema Interamericano”.

143. La Corte considera que el ejercicio efectivo de los derechos políticos constituye un fin en sí mismo y, a la vez, un medio fundamental que las sociedades democráticas tienen para garantizar los demás derechos humanos previstos en la Convención.

II. Contenido de los derechos políticos

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.

...

149. El derecho y la oportunidad de votar y de ser elegido consagrados por el artículo 23.1.b de la Convención Americana se ejerce regularmente en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores. Más allá de estas características del proceso electoral (elecciones periódicas y auténticas) y de los principios del sufragio (universal, igual, secreto, que refleje la libre expresión de la voluntad popular), la Convención Americana no establece una modalidad específica

o un sistema electoral particular mediante el cual los derechos a votar y ser elegido deben ser ejercidos (infra párr. 197). **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.**

150. Finalmente, el derecho a tener acceso a las funciones públicas en condiciones generales de igualdad protege el acceso a una forma directa de participación en el diseño, desarrollo y ejecución de las políticas estatales a través de funciones públicas. **Se entiende que estas condiciones generales de igualdad están referidas tanto al acceso a la función pública por elección popular como por nombramiento o designación.**

NOTA: Hay diversas formas de acceder al cargo de GOBERNADOR.

Todas están cubiertas por el mismo parámetro.

153. **El artículo 23 de la Convención Americana debe ser interpretado en su conjunto y de manera armónica, de modo que no es posible dejar de lado el párrafo 1 de dicho artículo e interpretar el párrafo 2 de manera aislada, ni tampoco es posible ignorar el resto de los preceptos de la Convención o los principios básicos que la inspiran para interpretar dicha norma.**

154. Como ya se ha señalado, el artículo 23 de la Convención Americana se refiere a los derechos de los ciudadanos y reconoce derechos que se ejercen por cada individuo en particular. El párrafo 1 de dicho artículo reconoce a todos los ciudadanos los derechos: a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; y c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país (supra párrafos. 144 a 150).

155. Por su parte, 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. Asimismo, es evidente que estas causales se refieren a las condiciones habilitantes que la ley puede imponer para ejercer los derechos políticos, y las restricciones basadas en esos criterios son comunes en las legislaciones electorales nacionales, que prevén el establecimiento de edades mínimas para votar y ser votado, ciertos vínculos con el distrito electoral donde se ejerce el derecho, entre otras regulaciones. Siempre que no sean desproporcionados o irrazonables, se trata de límites que legítimamente los Estados pueden establecer para regular el ejercicio y goce de los derechos políticos y que se refieren a ciertos requisitos que las personas titulares de los derechos políticos deben cumplir para poder ejercerlos.

...

166. El sistema interamericano tampoco impone un sistema electoral determinado ni una modalidad específica para el ejercicio de los derechos a votar y a ser votado. La Convención Americana establece lineamientos generales que determinan un contenido mínimo de los derechos políticos y permite a los Estados que dentro de los parámetros convencionales regulen esos derechos de acuerdo a sus necesidades históricas, políticas, sociales y culturales, las que pueden variar de una sociedad a otra, e incluso en una misma sociedad, en distintos momentos históricos.

...

174. Salvo algunos derechos que no pueden ser restringidos bajo ninguna circunstancia, como el derecho a no ser objeto de tortura o de tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, los derechos humanos no son absolutos. Como lo ha establecido anteriormente el Tribunal, la

previsión y aplicación de requisitos para ejercitar los derechos políticos no constituyen, per se, una restricción indebida a los derechos políticos . Sin embargo, la facultad de los Estados de regular o restringir los derechos no es discrecional, sino que está limitada por el derecho internacional que exige el cumplimiento de determinadas exigencias que de no ser respetadas transforma la restricción en ilegítima y contraria a la Convención Americana. Conforme a lo establecido en el artículo 29.a in fine de dicho tratado ninguna norma de la Convención puede ser interpretada en sentido de limitar los derechos en mayor medida que la prevista en ella.

175. La Corte ha precisado las condiciones y requisitos que deben cumplirse al momento de regular o restringir los derechos y libertades consagrados en la Convención y procederá a analizar, a la luz de los mismos, el requisito legal bajo examen en el presente caso.

1) Legalidad de la medida restrictiva

176. El primer paso para evaluar si una restricción a un derecho establecido en la Convención Americana es permitida a la luz de dicho tratado consiste en examinar si la medida limitativa cumple con el requisito de legalidad. Ello significa que las condiciones y circunstancias generales que autorizan una restricción al ejercicio de un derecho humano determinado deben estar claramente establecidas por ley . La norma que establece la restricción debe ser una ley en el sentido formal y material .

2) Finalidad de la medida restrictiva

180. El segundo límite de toda restricción se relaciona con la finalidad de la medida restrictiva; esto es, que la causa que se invoque para justificar la restricción sea de aquellas permitidas por la Convención Americana, previstas en disposiciones específicas que se incluyen en determinados derechos (por ejemplo las finalidades de protección del orden o salud públicas, de los artículos 12.3, 13.2.b y 15, entre otras), o bien, en las normas que establecen finalidades generales legítimas (por ejemplo, “los derechos y libertades de las demás personas”, o “las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática”, ambas en el artículo 32).

181. A diferencia de otros derechos que establecen específicamente en su articulado las finalidades legítimas que podrían justificar las restricciones a un derecho, el artículo 23 de la Convención no establece explícitamente las causas legítimas o las finalidades permitidas por las cuales la ley puede regular los derechos políticos. **En efecto, dicho artículo se limita a establecer ciertos aspectos o razones (capacidad civil o mental, edad, entre otros) con base en los cuales los derechos políticos pueden ser regulados** en relación con los titulares de ellos pero no determina de manera explícita las finalidades, ni las restricciones específicas que necesariamente habrá que imponer al diseñar un sistema electoral, tales como requisitos de residencia, distritos electorales y otros. **Sin embargo, las finalidades legítimas que las restricciones deben perseguir se derivan de las obligaciones que se desprenden del artículo 23.1 de la Convención, a las que se ha hecho referencia anteriormente.**

...

184. No obstante, el hecho de que una medida persiga un fin permitido por la Convención no implica que la misma sea necesaria y proporcional, lo que se examinará a continuación.

3) Necesidad en una sociedad democrática y proporcionalidad de la medida restrictiva

185. **En el sistema interamericano existe un tercer requisito que debe cumplirse para considerar la restricción de un derecho compatible con la Convención Americana.** La Corte Interamericana ha sostenido que para que una restricción sea permitida a la luz de la Convención debe ser **necesaria** para una sociedad democrática. Este requisito, que la Convención Americana establece de manera explícita en ciertos derechos (de reunión, artículo 15; de asociación, artículo 16; de circulación, artículo 22), ha sido incorporado como pauta de interpretación por el Tribunal y como requisito que califica a todas las restricciones a los derechos de la Convención, incluidos los derechos políticos.

186. Con el fin de evaluar si la medida restrictiva bajo examen cumple con este último requisito la Corte debe valorar si la misma: a) satisface una necesidad social imperiosa, esto es, está orientada a satisfacer un interés público imperativo; b) es la que restringe en

menor grado el derecho protegido; y c) se ajusta estrechamente al logro del objetivo legítimo.

Lo anterior sustenta la respetuosa propuesta presentada al Pleno de Ministros, para valorar los requisitos para ser Gobernador, tomando en cuenta que todas las Constituciones de las entidades federativas incluyen legítimamente requisitos **agregables**, para el cargo de gobernador.

Asimismo, a partir de la resolución del llamado “**CASO RADILLA**”, sostengo que es necesario adoptar un criterio de control oficioso, particularmente cuando sea evidente un vicio de constitucionalidad en la norma impugnada aún y cuando no haya sido motivo de impugnación

Así sucede en el caso de Morelos, en el que se establecen requisitos de la oriundez y la residencia como aspectos que deben acreditarse de forma *conjunta*, cuando en realidad son *alternativos* en la Constitución Política Federal.

VI. CONCLUSIÓN.

El control oficioso de la constitucionalidad es una característica del marco constitucional propio de la Décima Época.

Para procurar la protección más amplia de los derechos humanos, tal y como lo dispone el artículo primero de la Constitución, demanda nuevas metodologías, estándares y criterios que permitan ponderar, caso por caso, la solución que potencie y amplíe con mayor capacidad y efectividad, los derechos humanos que estén en conflicto.

La adopción del orden jurídico internacional en la materia, así como de los criterios y referentes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, son también exigencias para adoptar los esquemas y *TEST* que ya fueron diseñados por ese tribunal, en particular aquéllos que ya fueron aplicados a nuestro país y por tanto, se han vuelto obligatorios de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional de México.

En la Acción de Inconstitucionalidad 19/2011, propuse la adopción expresa de esa metodología y criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, para que al hacerla suya, la Suprema Corte de Justicia de la Nación interiorice esos parámetros de forma expresa, contundente y certera a nuestro sistema de control de constitucionalidad, incluyendo la revisión oficiosa de aquellas porciones normativas no impugnadas, pero que son evidentemente contrarias a la protección más amplia de los derechos fundamentales.

El Pleno declaró inconstitucional el requisito para ser Gobernador del Estado de Morelos que exigía “*ser mexicano por nacimiento e hijo de madre o padre mexicano por nacimiento*”.

Mi voto fue a favor de la declaración de invalidez de esa porción normativa, con sustento en las razones que aquí he expuesto.

Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia

Licenciado Rafael Coello Cetina
Secretario General de Acuerdos

**VOTO CONCURRENTES QUE FORMULA EL MINISTRO SERGIO A.
VALLS HERNÁNDEZ EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 19/2011**

En el presente asunto, se declaró la invalidez del artículo 58, fracción I, de la Constitución Política del Estado de Morelos, en la porción normativa que señala “e hijo de padre o madre mexicano por nacimiento”, adicionada mediante Decreto publicado en el Periódico Oficial del Estado el veintinueve de junio de dos mil once, por considerar, en esencia, que contraviene lo dispuesto por el artículo 116, fracción I, último párrafo, de la Constitución Federal, conforme al cual basta la calidad de mexicano por nacimiento, sin referirse a la nacionalidad de los padres y, en consecuencia, vulnera también el artículo 133 constitucional.

Ahora bien, aun cuando comparto el sentido de la resolución, no coincido en la forma de abordar el análisis de constitucionalidad respectivo, ni en la conclusión central a la que se arriba derivado de dicho análisis, que determina que el precepto que se combate “contraviene” lo dispuesto por el artículo 116, fracción I, último párrafo, de la Constitución Federal, puesto que el hecho de que el Constituyente Local hubiese establecido un requisito adicional a los previstos en el citado numeral constitucional, no hace por sí solo inconstitucional el referido precepto.

En efecto, como se señala en la propia sentencia -y como se determinó al resolverse la acción de inconstitucionalidad 74/2008¹-, el

¹ “(...) de una interpretación sistemática de los artículos 116, fracción I y 35, fracción II, de la Constitución Federal, se desprende que el legislador estatal, en sus constituciones o leyes, además de los requisitos o condiciones que prevé el artículo 116, para ser Gobernador del Estado, podrá establecer, en ejercicio de la aludida configuración legal, todos aquellos requisitos necesarios para que, quien se postule, tenga el perfil para ello, siempre y cuando sean inherentes a su persona, así como

VOTO CONCURRENTENTE EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 19/2011.

Constituyente de cada Estado, en ejercicio de la libertad de configuración que se le otorga, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 35², en relación con el diverso 116³, de la Constitución Federal, puede establecer requisitos adicionales para acceder a cargos públicos, siempre y cuando sean razonables y no vulneren el contenido esencial del derecho a ser votado, ni otros derechos fundamentales.

En este sentido, lo que torna inconstitucional el precepto impugnado, es, por un lado, su falta de razonabilidad y la consecuente vulneración del contenido esencial del derecho a ser votado, puesto que la finalidad que se persigue con el establecimiento de un requisito de origen para ser Gobernador de un Estado, es que la persona que

razonables, a fin de no hacer nugatorio el derecho fundamental de que se trata o restringirlo en forma desmedida. (...) partiendo de que estamos frente a un derecho político, las condiciones o restricciones para su ejercicio, que el legislador establezca, deben ser de tal manera que permitan su ejercicio en forma amplia y, por tanto, deben ser razonables y proporcionales”.

² Artículo 35. Son prerrogativas del ciudadano:

(...)

II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley; (...).

³ Artículo 116. El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

I. Los gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo más de seis años.

La elección de los gobernadores de los Estados y de las Legislaturas Locales será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas.

Los gobernadores de los Estados, cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo, ni aun con el carácter de interinos, provisionales, sustitutos o encargados del despacho.

Nunca podrán ser electos para el período inmediato:

a) El gobernador sustituto constitucional, o el designado para concluir el período en caso de falta absoluta del constitucional, aun cuando tenga distinta denominación;

b) El gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cualquier denominación, supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo los dos últimos años del período.

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.

se postule para dicho cargo tenga un sentido de arraigo y pertenencia hacia el mismo y se sienta identificada con su potencial, necesidades y objetivos, lo que se satisface con la sola exigencia de la nacionalidad mexicana por nacimiento, tal como se establece en el artículo 116, fracción I, último párrafo, de la Constitución Federal, sin que resulte necesario garantizar el cumplimiento de tal finalidad con la imposición de una de las formas a través de la cual se obtiene dicha nacionalidad (nacionalidad mexicana por nacimiento de alguno de los padres).

De este modo, considero, el análisis constitucional de la norma impugnada debió efectuarse conforme al test de razonabilidad que esta Corte ha fijado, mediante el cual se evalúa el fin objetivo y constitucionalmente válido que toda norma debe perseguir, así como la razonabilidad, proporcionalidad y factibilidad en su establecimiento y, al respecto, concluir que, aun cuando el fin perseguido por el precepto combatido es legítimo -lo que se corrobora de la revisión del procedimiento de reforma, del que se desprende que lo que el Constituyente Local pretendió fue permitir que mexicanos por nacimiento, que no necesariamente fuesen morelenses, pero que cumplieren con un requisito mínimo de residencia en el Estado, pudieran postularse para el cargo de Gobernador, acorde con lo dispuesto por el artículo 116 constitucional⁴-, el medio que se

⁴ (TEXTO ANTERIOR A LA REFORMA)

Artículo 58. Para ser Gobernador se requiere:

- I. Ser ciudadano morelense por nacimiento;
- II. Tener 35 años cumplidos el día de la elección;
- III. Residir en el territorio del Estado por lo menos un año inmediato anterior a la elección;

IV. (DEROGADA, P.O. 26 DE DICIEMBRE DE 1991)

(TEXTO REFORMADO)

Artículo 58. Para ser Gobernador se requiere:

- I. Ser mexicano por nacimiento e hijo de madre o padre mexicano por nacimiento;
- II. Estar en pleno goce de sus derechos;
- III. Ser morelense por nacimiento con residencia efectiva no menor a cinco años antes de la elección, o morelense por residencia con una vecindad habitual efectiva en el estado no menor a cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección.

establece para obtener tal fin -ser mexicano por nacimiento e hijo de padre o madre mexicano por nacimiento- es irracional, pues, como he señalado, resulta innecesario exigir que se cumpla con un requisito de origen bajo una doble vía.

Al respecto, debe señalarse que, conforme al artículo 30 de la Constitución Federal⁵, la nacionalidad mexicana por nacimiento se adquiere por ius soli o por ius sanguinis, por lo que, cumpliéndose con alguna de las dos formas, se obtiene tal calidad. De esta manera, no resulta razonable que se requiera forzosamente la concurrencia del elemento correspondiente al ius sanguinis para ser Gobernador, pues lo que debe exigirse en todo caso es la nacionalidad mexicana por nacimiento, sin importar si ésta se adquiere por ius soli o por ius sanguinis.

Consecuentemente, no existe correspondencia entre el fin perseguido y el medio con el que se pretende alcanzarlo, al ser este último excesivo y constituir, por tanto, una limitante injustificada al derecho político-electoral a ser votado⁶, garantizado por el artículo 35,

La residencia no se interrumpirá por el desempeño de un cargo de elección popular al Congreso de la Unión o un empleo, cargo o comisión en la Administración Pública Federal; y

IV. Tener treinta años de edad cumplidos al día de la elección.

⁵ Artículo 30. La nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización.

A) Son mexicanos por nacimiento:

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

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

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

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

(...)

⁶ La importancia del sufragio pasivo es tal que ha sido reconocida en diversos tratados internacionales ratificados por México, entre los que se encuentran la Declaración Universal de los Derechos Humanos (artículo 21), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 25) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 23).

fracción II, en relación con el diverso 116, de la Constitución Federal, habiendo incurrido el Constituyente Local en un ejercicio indebido de la libertad de configuración normativa que se le otorga.

Por otro lado, al establecerse como requisito “ser hijo de padre o madre mexicano por nacimiento”, se excluye a personas que hubiesen adquirido la nacionalidad mexicana por nacimiento, incluso, a través del ius sanguinis, pues el artículo 30 constitucional permite obtener tal calidad, independientemente de si se es hijo de padre o madre mexicano por nacimiento o por naturalización, con lo cual se vulnera el principio de no discriminación consagrado en el artículo 1º de la Constitución, al establecer una distinción que sitúa en franca desventaja a un grupo frente a otro.

Al respecto, el Tribunal Pleno ha sostenido que las “calidades” a las que se refiere el artículo 35, fracción II, constitucional, deben ser razonables y no discriminatorias, en tanto tienen sustento en un precepto que establece una condición de igualdad para los ciudadanos⁷.

Estas consideraciones son las que, a mi juicio, debieron sustentar la declaración de invalidez de la norma impugnada en la presente acción de inconstitucionalidad.

⁷ En las acciones de inconstitucionalidad 28/2006 y sus acumuladas 29/2006 y 30/2006 y 158/2007 y sus acumuladas 159/2007, 160/2007, 161/2007 y 162/2007, determinó que el término “calidades” se refiere a cuestiones inherentes a la persona, lo cual excluye otro tipo de atributos o circunstancias que no sean intrínsecamente esenciales al sujeto en cuestión.

En la controversia constitucional 38/2003, estableció que si bien se trata de un derecho de configuración legal, pues corresponde al legislador determinar las “calidades” correspondientes, su desarrollo no le es completamente disponible, en tanto la utilización del concepto “calidades” se refiere a cualidades de una persona, tales como la capacidad, las aptitudes, la preparación profesional, la edad y demás circunstancias que pongan de relieve el perfil idóneo para desempeñar con eficacia y eficiencia el cargo de que se trate, de ahí que el establecimiento de las referidas “calidades” esté condicionado a aspectos intrínsecos y no extrínsecos al ciudadano.

VOTO CONCURRENTE EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 19/2011.

A T E N T A M E N T E

MINISTRO SERGIO A. VALLS HERNÁNDEZ

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JUAN N. SILVA MEZA, EN RELACIÓN AL CONSIDERANDO QUINTO DE LA EJECUTORIA PRONUNCIADA POR EL TRIBUNAL PLENO DE ESTA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 19/2011, PROMOVIDA POR LA PROCURADORA GENERAL DE LA REPÚBLICA.

El artículo 58 de la Constitución del Estado de Morelos fue impugnado por establecer como requisito para ser Gobernador el ser hijo de madre o padre mexicano por nacimiento.

El Pleno de esta Suprema Corte determinó, que si bien es cierto que conforme al artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal, es prerrogativa de los ciudadanos mexicanos ser votados para todos los cargos de elección popular, siempre que cuenten con las calidades que se establezcan en la ley, lo cierto es, que el artículo 116 constitucional establece que para ocupar el cargo de Gobernador de un Estado de la República, se requiere ser mexicano por nacimiento, cuestión que el legislador local no puede dejar de observar, ni para flexibilizar dicho requisito, ni para establecer una mayor rigidez respecto al mismo.

Es por lo anterior que el Tribunal Pleno determinó la inconstitucionalidad del precepto, en tanto que, la Constitución Local impone una condición adicional a los requisitos constitucionales de elegibilidad para ocupar el cargo de Gobernador de un Estado de la República, ya que en el caso particular, el artículo 58, fracción I, de dicho ordenamiento exige

que, además de ser mexicano por nacimiento, debe ser hijo de madre o padre mexicanos.

Asimismo, estableció que tratándose de la materia de nacionalidad, por referirse ésta a la conformación del pueblo mexicano como un elemento esencial del Estado, no es una materia sobre la cual pueden legislar los Estados de la República, en términos del artículo 73, fracción XVI, constitucional, si no que dicha atribución se encuentra reservada al Congreso de la Unión.

En consecuencia, la sentencia mayoritaria estimó que la adición de la fracción I del artículo 58 de la Constitución Política de Estado de Morelos, que además de “ser mexicano por nacimiento”, impone como requisito para ocupar el cargo de Gobernador de la Entidad, ser “hijo de madre o padre mexicano por nacimiento” resulta inconstitucional, en tanto contraviene el artículo 116, fracción I, último párrafo de la Ley Fundamental, conforme al cual basta la calidad de ser mexicano por nacimiento, sin referirse a la nacionalidad de los padres.

Ahora bien, aun cuando manifiesto mi conformidad con el sentido de la resolución aprobada por la mayoría de los Ministros Integrantes del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de manera respetuosa, me aparto de sus consideraciones.

Debe partirse de la base de que la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, es un derecho fundamental reconocido tanto en nuestra Constitución Federal (art. 35, fracción II), como en los tratados internacionales que México ha suscrito

como lo es, la Convención Americana de Derechos Humanos (art. 23) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que establece que no puede restringirse indebidamente el derecho a “tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país” (art. 25, c).

Desde mi perspectiva, la Constitución Federal es la plataforma mínima a partir de la cual las entidades federativas pueden regular determinadas materias tomando en cuenta su realidad social, por lo que a partir de estas bases los constituyentes locales tienen la facultad de ampliar los contenidos normativos previstos en la Constitución Federal. Este margen de configuración legislativa que tienen los Estados para desarrollar sus Constituciones Locales, ha sido reconocido por este Alto Tribunal en múltiples precedentes¹ de los que ha partido para señalar que las Legislaturas de los Estados pueden regular diversas materias siempre y cuando respeten los límites que la Constitución Federal impone.

Los requisitos estatales para ser electo a un cargo de elección popular, establecidos en los artículos 35 y 116 constitucionales, no son disponibles al legislador local, puesto que se trata de requisitos mínimos que no admiten modalidades; cuestión que no impide que las legislaturas locales puedan establecer otras exigencias que consideren necesarios para poder presentarse al cargo, en atención a la situación particular del propio Estado.

Así, creo que corresponde a los Estados -en uso de una amplia libertad configurativa pero dentro de los límites del artículo

¹ Ver el criterio mayoritario sostenido en la Acción de Inconstitucionalidad 74/2008.

35, fracción II, constitucional- determinar las formas y modos mediante los cuales se puede acceder a cargos de elección popular siempre y cuando las condiciones de acceso sean objetivas y razonables, puesto que no se pueden convertir en barreras a la participación efectiva de los ciudadanos en los procesos electorales.

En este orden de ideas considero que, contrario a lo sostenido en la sentencia mayoritaria, el establecimiento de un requisito de nacionalidad para un cargo de elección popular no se traduce en una invasión de la facultad del Congreso Federal para legislar en materia de nacionalidad, puesto que en ningún momento se regulan cuestiones relativas a la nacionalidad, sino que dicha categoría se utiliza exclusivamente como requisito para poder presentarse a un cargo de elección popular.

En el caso concreto, estimo que el legislador local ha impuesto un requisito para contender a un cargo de elección popular que no es razonable.

En mi opinión, debe señalarse que la categoría contemplada en el artículo 58 de la Constitución Política del Estado de Morelos es una distinción que no persigue una finalidad constitucionalmente válida y además es una medida que no es necesaria.

En cuanto a si la distinción persigue una finalidad constitucionalmente válida, debe considerarse que no es así puesto que el artículo 32, constitucional únicamente establece que ciertos cargos sólo pueden ser ocupados por mexicanos por

nacimiento a efecto de que no existan conflictos de intereses o lazos de fidelidad con otro país, lo cual de ninguna manera se relaciona con la nacionalidad de los padres de una persona.

Respecto a lo anterior, cabe señalar que en la acción de inconstitucionalidad 158/2007 se interpretó el artículo 35, fracción II de la Constitución Federal en el fraseo relativo “con las calidades que establezca la ley”, y resolvió expresamente que el término de “calidad” debía entenderse como aquel “*inherente a la persona misma*” o bien “*como un atributo intrínseco relativo a la persona*”, por lo que excluía “*otro tipo de atributos o circunstancias que no sean esenciales intrínsecamente al sujeto en cuestión*”².

Por ello, la calidad exigida en la Constitución Política del Estado de Morelos no es técnicamente una cualidad que atienda a un atributo intrínseco de la persona, sino más bien se refiere a un elemento ajeno e independiente a la misma persona como lo es el hecho contingente de la nacionalidad de los padres, de la cual, el sujeto no tiene ninguna injerencia ni manera de cambiar esa situación.

Por otra parte, considero que dicho requisito es innecesario e ineficaz, pues el hecho de que un descendiente de una persona

² Se resalta parte de la sentencia: “(...) se debe concluir que el alcance que el órgano reformador de la Constitución Federal, le atribuyó al concepto ‘calidades que establezca la ley’, referido en la fracción II del artículo 35 de la Constitución Federal, fue el de asignarle el significado de circunstancia inherente a la persona misma de los ciudadanos que pretendan ocupar un cargo de elección popular, con lo que, evidentemente, excluye otro tipo de atributos o circunstancias que no sean esenciales intrínsecamente al sujeto en cuestión (...) se refiere a cuestiones que son inherentes a su persona, con lo que resulta incuestionable que la pertenencia a un partido político no puede considerarse como una calidad necesaria para ejercer un cargo de elección popular, dado que formar parte de un partido político no es un atributo intrínseco relativo a la persona, por lo que no puede entrar en la categoría de calidades requeridas por la Constitución.”

extranjera o mexicana por naturalización ocupe ese cargo, no necesariamente garantiza lealtad a los intereses nacionales o excluye la posibilidad de que existan lazos de fidelidad con otros países y posibles conflictos de interés.

Es por todo lo anterior que se comparte la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 58, fracción I, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos en la parte normativa que dice ***“e hijo de madre o padre mexicano por nacimiento”*** ya que las cualidades deben ser intrínsecas al sujeto y no ajenas a éste como lo es la nacionalidad de los padres.

ATENTAMENTE

MINISTRO JUAN N. SILVA MEZA.