

Notas sobre los antecedentes de la nacionalidad mexicana

*Laura Trigueros Gaisman **

La evolución del derecho de nacionalidad en este aspecto ha sido bastante compleja. En principio, porque el concepto de nacionalidad estaba ligado al lugar de origen de las personas, tal como corresponde a un Estado creado a partir de un movimiento de independencia. La comunidad nacional se formó con los individuos nacidos en su territorio y, en segundo término, con los extranjeros que ya estaban arraigados en el país. En México, existieron dos corrientes diversas que ejercieron su influencia en la atribución de la nacionalidad. Por una parte, la Constitución de los Estados Unidos de América y, por otra, la Constitución de Cádiz de 1812. De conformidad con la primera, la atribución de la nacionalidad dependía íntegramente de las entidades federativas, dado que en el modelo de Constitución por el que se optó, éste era el sistema convenido. De acuerdo con la segunda, la nacionalidad y la ciudadanía eran conceptos distintos, por lo que la ciudadanía local estaba también regulada por los órganos locales.

The evolution of the law about the nationality has been very complex. The concept of nationality was linked to the place where the people had been born; this corresponded to an State created in the bases of an independence movement. The national community was formed with the individuals born in its territory, and with the foreigners that were part of the country. In México, existed two different pushing current in the matter of the nationality. On the one hand the constitution of the United States of America and on the other hand, the Cádiz constitution of 1812. The first one agreed, the attribution of nationality depended completely in the federative entities. According to the second one, the nationality and the citizenship were different concept, therefore, local organs regulated the local citizenship law.

Sumario: I. Introducción.. / 2. Origen de la nacionalidad mexicana.. / 3. Modificaciones en el periodo de 1824 a 1828. / 4. Bases constitucionales de 1835.- 5. Reformas en materia de nacionalidad entre 1836 y 1933. / 6. Disposiciones en materia de nacionalidad de 1949 a 1993. / 7. La reforma de 1997. / 8. Consideraciones finales.

1 Introducción

La conformación del concepto de nacionalidad en México y la formulación de las normas que lo regulan han sido bastante complejas. En principio, porque en el momento en que se consolidó la independencia y se pudo pensar en la necesidad de expedir una constitución propia, existía ya un consenso respecto de que la atribución de nacionalidad estaba ligada al lugar de origen de las personas. Sin embargo

un Estado que se crea como consecuencia de un movimiento revolucionario de independencia, no puede limitarse a ese criterio para definir la integración de su pueblo; se tuvieron que tomar en cuenta otros elementos derivados de la realidad; así, la comunidad nacional se formó con los individuos nacidos en su territorio y los extranjeros arraigados en el país.

Conforme pasa el tiempo, las reformas constitucionales al marco normativo de la nacionalidad han modificado conceptos básicos que muchas veces fueron considerados fundamentales en el derecho mexicano de la nacionalidad. Sin duda, se han conservado

* Profesora-investigadora de la UAM-Azacapatzalco. Asesora de la Comisión de los Derechos Humanos del Distrito Federal.

algunas de sus características tradicionales; sin embargo, algunos de los principios fundamentales que habían prevalecido en esta materia se han substituido por sus contrarios, tal es el caso del de *nacionalidad única* que es reemplazado por el de la doble nacionalidad; también el de *pérdida de nacionalidad de origen*, que es substituido por el de la nacionalidad permanente.

2 Origen de la nacionalidad mexicana

El nuevo Estado se encontraba, además, sujeto a dos corrientes diversas que ejercieron su influencia en la determinación de la atribución de su nacionalidad: por una parte, la Constitución española de Cádiz, de 1812 y, por otra, la de los Estados Unidos de América de 1787.

De conformidad con la primera, la atribución de la nacionalidad dependía del lugar de nacimiento de la persona y de vecindad en el territorio del Estado o en el de sus dominios; se preveía también la atribución por filiación. Un concepto primario de nacionalidad, en aquel tiempo, era o bien la posesión de la tierra o el nacimiento de algún miembro de familia que tuviese algún título nobiliario por haber ayudado al rey o conquistado territorios que antes no pertenecían al reino.¹ La nacionalidad y sus efectos estaban regulados por la propia Constitución y su jetos a la autoridad de las Cortes.² Se distinguía del concepto de ciudadanía que se otorgaba a los españoles de origen, por ambas líneas, avecindados en cualquier pueblo de los dominios españoles.³

Se reconocía la posibilidad de que los extranjeros adquirieran la nacionalidad española por naturalización mediante carta de nacimiento expedida por las Cortes. Los naturalizados podían adquirir la carta de ciudadanía siempre que cumplieran con ciertos requisitos adicionales, como estar casado con mujer española y adquirir bienes raíces o tener una industria o comercio apreciables, ajuicio de las mismas Cortes.

De acuerdo con la segunda, dadas las características del proceso de formación de esa nación, a partir de colonias independientes que decidieron constituirse como un Estado federal, la determinación de la integración del pueblo del Estado quedó confiada a cada una de las entidades federativas, puesto que ese era el sistema que habían seguido hasta entonces.

Esta determinación no fue propiamente acordada; simplemente se reconoció la realidad. Las antiguas colonias constituían entidades autónomas unas de otras. Aunque dependían de la Corona británica y eran gobernadas por ella, cada una tenía un estatuto diferente. Estaban pobladas por personas de distinta extracción; por ejemplo: miembros de una determinada comunidad religiosa; o porque formaran parte de una empresa o de una corporación; bien porque provinieran de una región o de un país común. Cada una de ellas tenía, al menos en un principio, cierta identidad, por lo tanto concebían como una garantía de libertad el poder determinar qué personas podían integrar el grupo de sus ciudadanos.⁴

Esta decisión no tuvo como resultado una desintegración de la población, ni causó problemas en la formación del grupo nacional, porque las colonias inglesas de América, desde antes de su independencia, formaban parte de un sistema de *common wealih* que influyó notablemente en el proceso de asimilación de su población.⁵ Este esquema no se modificó cuando las colonias lograron su desvinculación de Inglaterra y su autonomía total. La gran movilidad de las personas de un Estado a otro derivó en la constante renovación de los grupos de población locales y, finalmente, en la identificación de rasgos generales comunes y en la pérdida o matización de las costumbres y peculiaridades de cada estado, en términos generales.

Cuando se adoptó la Constitución federal, las entidades siguieron atribuyendo a las personas la calidad de ciudadanos. Se consideró, como criterio general, el nacimiento del individuo en el territorio del Estado. Pero, de conformidad con lo establecido en sus constituciones, siguieron exigiendo que se cumplieran las condiciones y requisitos que juzgaban más apropiados para ello, aunque éstos fueran

1 Trigueros S.. Eduardo, "La nacionalidad mexicana", JAIS, 1940, pp.

, 34 y 35.

2 La atribución de la nacionalidad estaba regulada por el artículo 5o. de la Constitución, en cuatro fracciones que comprendían la atribución /»..v so/i, la *Jus sangtiinis*, la vecindad prolongada, la naturalización y la relativa a los libertos.

3. La ciudadanía, regulada por los artículos 18 al 22, comprendía también diversos supuestos, cada uno de los cuales implicaba el cumplimiento de distintos requisitos, cuyo denominador común eran la vecindad y el tener oficio u ocupación lícitos y rentables.

4 James Bryce, *The american conslitution (commonwealih)*, l'utnams s & Sons, New York, 1959, p. 95.

5. *Idem*, p. 97.

6. Este estatuto derivado de su antigua soberanía, les permitía a los estados modificar la forma de gobierno de sus condados o ciuda-

El hecho de gozar de la ciudadanía local era requisito esencial para obtener los derechos de ciudadanía federal.⁷

En el derecho estadounidense y, en general, en los derechos de *common law*, el concepto de nacionalidad y el de ciudadanía tienden a confundirse. El primero se refiere a la pertenencia del individuo a una nación o a un Estado; determina su estatus político, sobre todo por lo que se refiere al deber de fidelidad y obediencia al gobierno. El segundo indica a la persona que es miembro de la comunidad política del Estado, está obligado a cumplir con el deber de fidelidad y obediencia a sus autoridades y goza de todos los derechos políticos y civiles. Puede aplicarse a los hijos de extranjeros que hayan nacido en Estados Unidos y a los hijos de norteamericanos nacidos en el extranjero. No implica requisitos ulteriores, como el de la edad.⁸

La determinación del pueblo del Estado constituyó una preocupación constante durante el movimiento de independencia; así lo demuestra la proclama de Hidalgo,⁹ una vez consolidada la Independencia por los Tratados de Córdoba; en ellos se hizo patente que el pueblo de la nueva nación debía formarse solamente con las personas nacidas en el territorio, para sustraerse del dominio español.

La idea subsistió en el Congreso de Apatzingán, y se ratificó en los Principios o Elementos Constitucionales, capítulo 111, con el mismo texto; en la base decimosegunda del Plan de Iguala y en el artículo 15 de los Tratados de Córdoba, texto en el que se amplió el concepto para incluir a los europeos avecindados en el territorio mexicano.

Eduardo Trigueros S. encuentra que la formación jurídica del pueblo del Estado mexicano se perfiló en los documentos anteriores, atendiendo al criterio de *jure soli*, y señala que la Constitución de 1836 y el proyecto de 1842 introdujeron elementos absurdos que hicieron de la nacionalidad mexicana un producto híbrido y nocivo para la conformación uniforme del mismo.¹⁰

Nacionalidad y ciudadanía eran conceptos perfectamente diferenciados. La primera tenía carácter

des, determinar el cambio de sus gobernantes y tomar otras decisiones políticas en forma autónoma.

7. No fue sino en 1959, cuando el Congreso federal reguló la naturalización. Aún así, subsistió el concepto de ciudadanía local, con las consecuencias propias y específicas determinadas por cada Estado.

8. Ver David Weissbrodt, *Immigration law and procedure*, Nut shell series, West Publishing Co., Minnesota, 1984, pp. 13 a 14; voces "nationality" y "citizen", en *Black's Law Dictionary*, 5a. edición, y West Publishing Co., Minnesota, 1979.

9. Montiel y Duarte, "Derecho público mexicano", vol I, p.I.

10. Trigueros S., Eduardo, "La nacionalidad mexicana", Jus, 1940, p. 49.

permanente; la segunda podía perderse y los derechos que de ella derivaban estaban sujetos a suspensión por diversas causas¹¹

La formación del Estado mexicano tuvo como modelo formal la Constitución de los Estados Unidos de América. La decisión de constituirse como un Estado federal, hacía imprescindible acudir a ella con objeto de incorporar a la nueva Constitución y de hacer operantes las reglas que conformaban esa estructura; de ahí que las raíces de muchas de sus instituciones políticas y algunas jurídicas puedan encontrarse vinculadas a las de ese documento fundamental. Por lo que se refiere a la nacionalidad y ciudadanía, se optó por el sistema norteamericano, y se confió a las entidades federativas lo relativo a su atribución y regulación.

Sin embargo, la Constitución de Cádiz fue la base de la regulación material de la nacionalidad. Se siguió el sistema por ella previsto para determinar las condiciones de la atribución y el ejercicio de los derechos de nacionales y ciudadanos; su influencia fue definitiva en la formulación de las disposiciones de las entidades federativas en estas materias.

3 Modificaciones entre el periodo de 1824 a 1828

La Constitución federal de 1824 no reguló la nacionalidad ni la ciudadanía. Hizo referencia a esta última, pero sólo para señalar que la elección de diputados debería efectuarse por los ciudadanos de los estados y que las cualidades de los electores debían prescribirse por las legislaturas locales.¹²

La Constitución federal se limitó a determinar las condiciones y requisitos que permitían al ciudadano ejercer los cargos públicos federales de elección popular. En su artículo 19 se previó que para ser diputado federal se requería: tener 25 años cumplidos y ser vecino del estado o haber nacido en su territorio; la vecindad se condicionó a ocho años, cuando el ciudadano hubiera nacido en el extranjero. Se conside-

11. Motivo de pérdida de la ciudadanía eran: la naturalización en país extranjero, admitir empleo de otro gobierno, por sentencia que así lo resolviera, por residencia de cinco años en otro Estado sin licencia. La suspensión del ejercicio de los derechos derivaba de la interdicción judicial, el estado de deudor o de quebrado, no tener empleo y no saber leer y escribir en el plazo señalado.

12. Por electores debe entenderse los ciudadanos que ejercen su derecho al voto, pues el proceso electoral era de elección directa y estaba regulado y organizado por cada entidad federativa, de conformidad con las bases establecidas en la Constitución federal: artículos 9 al 18, en el caso de los diputados. No puede referirse a los requisitos para ocupar cargos de elección popular, pues éstos se encontraban regulados en la Constitución local.

raron, como excepcionales, los casos de los nacidos en otros países de América y el de los militares que hubieran combatido por la Independencia del país. A los senadores se les exigían los mismos requisitos, excepto el de la edad, que debía ser de 30 años.

Por lo que se refiere al Presidente de la República, el requisito que se estimó indispensable fue el de ser ciudadano mexicano por nacimiento, de conformidad con el artículo 76, pero no se señalaron los requisitos para obtener dicha calidad, por lo que la remisión a las constituciones locales, que sí los preveían, resultaba indispensable.

La Constitución general sólo reguló la atribución del derecho de ciudadanía federal y las causas de suspensión de los derechos que de ella derivan, así como la pérdida de la calidad de ciudadano. Sin embargo, ni ésta, ni las constituciones locales se refirieron a las causas de pérdida de la nacionalidad. Esta omisión pudiera atribuirse, como ya se mencionó, a la idea de que la nacionalidad se consideraba como una calidad de carácter permanente que correspondía otorgar a los estados y no a la Constitución general.

Esta remisión debe entenderse como una decisión del Congreso Constituyente de reservar a los estados la facultad de determinar la atribución de la nacionalidad y ciudadanía. Al no existir en la Ley Suprema regulación alguna al respecto, ni disposición expresa que otorgara a los poderes federales la facultad para legislar en la materia, se entendió, legítimamente, que ésta correspondía a los estados miembros de la Federación.

Estos, en sus propias constituciones, determinaron la forma de integración de sus respectivos pueblos. Establecieron los requisitos y condiciones que era necesario acreditar para que un individuo pudiera ser considerado como oaxaqueño, sonorenses o veracruzanos, es decir, para que pudiera obtener la nacionalidad de la entidad federativa.

Ésta se atribuía, de manera muy pródiga, como corresponde a los estados que surgen a la vida independiente después de un régimen de sujeción colonial. Se emplearon para ello, principalmente, los métodos del *jus soli* y el *jus domicilii*, este último siempre como complementario. Los estados que combinaban los sistemas, como Coahuila y Texas o Chiapas, requerían, además del nacimiento en la localidad, la vecindad.¹³ Excepcionalmente se otorgaba la nacionalidad a los nacidos en cualquier parte

del territorio nacional, siempre que se establecieran en el estado;¹⁴ menos frecuente aún era el caso de los que requerían sólo la vecindad y no el nacimiento en su territorio para otorgarla, como sucedía en el estado de Veracruz.¹⁵

En algunas entidades, como las de Yucatán y Tabasco, se consideró que los esclavos que habían obtenido la libertad en su territorio, tenían derecho a su nacionalidad, como si hubieran nacido en su territorio.¹⁶

En muy pocos se recurrió al método de atribución de nacionalidad por *jus scmguinis*. Coahuila, Texas y Yucatán previeron que los hijos de padres nacidos en el territorio del Estado se considerarían también como sus nacionales.¹⁷ Existe una razón lógica que justifica esta decisión; en estas entidades se otorgó la calidad de nacionales a quienes hubieran nacido en territorio del Estado y a los individuos que se comprometieron con él en su lucha de Independencia. Por ello, se atribuyó la nacionalidad a quienes se establecieron en él, aun siendo extranjeros; a quienes provenían de otros países de América ya liberados del vínculo con España y a los militares que habían luchado por la Independencia y también domiciliado en el territorio del Estado. Se consideró que los hijos de estas personas debían gozar de su misma nacionalidad.

En las constituciones locales se estableció claramente la distinción entre los conceptos de nacionalidad y ciudadanía; ésta confería los derechos políticos, aquella la vinculación primaria de pertenencia al pueblo del Estado. El ciudadano de una entidad adquiría, por el hecho de serlo, tanto el derecho al voto en las elecciones locales como en los procesos electorales federales; podía ser elegido para ocupar un cargo público en el gobierno federal, estatal o municipal. Pero los requisitos para obtener esta categoría eran completamente distintos de los que actualmente se establecen.

En todos los casos era requisito indispensable la vecindad en el estado, aun cuando no se hubiera nacido en él; en ocasiones se requería que el individuo fuera originario de otra entidad federativa. Los extranjeros avecindados podían obtener carta de ciudadanía que otorgaba la Legislatura local.

¹³ El artículo 80. de la Constitución de Yucatán y el 90. de la de Chiapas, así lo establecían.

¹⁴ La Constitución de Chiapas, en su artículo 9-1, preveía que su nacionalidad se atribuía a los nacidos en el estado, a los nacidos en otra entidad federativa y a los nacidos en cualquier otro país de América libre, siempre que se avecindaran en su territorio.

¹⁵ Constitución del estado de Veracruz, artículo 6.

¹⁶ Constituciones del estado de Yucatán, artículo 80. y del de Tabasco, artículo 30.

¹⁷ Artículo 17 de la Constitución de Coahuila y Texas, y el 8-1 de la de Yucatán.

La calidad de ciudadanos correspondía también a los hijos de ciudadanos mexicanos nacidos en el extranjero, siempre que los padres no hubieran perdido su ciudadanía, como lo establecía el estado de Chiapas; en algunos casos, como en Coahuila y Texas, se otorgaba este derecho aun cuando los padres ya no gozaran de tal calidad.¹⁸ Ocasionalmente se exigía una edad determinada o bien un tiempo mínimo de residencia en el estado, que iba de tres a cinco años. Esto no era lo usual; pero los requisitos adicionales eran excepcionales.¹⁹

Las legislaturas de los estados otorgaban cartas de naturalización a los extranjeros avecindados que cumplían los requisitos establecidos por la ley. Esta facultad se entendía como supletoria de la encomendada al Congreso federal, en tanto que éste no la ejerciera y así se preveía en los mismos textos constitucionales. Sin embargo, no todos los estados hicieron explícita esta salvedad. La de Tamaulipas señalaba expresamente que los casos de naturalización de extranjeros se arreglarían, en adelante, conforme a las resoluciones del Congreso general;²⁰ la de Veracruz preveía: "...Una ley constitucional arreglará la manera de adquirir estas cartas, luego que el Congreso de la Unión haya dado la regla de que trata la facultad 26a. del artículo 50 de la Constitución federal."

Los requisitos más comunes para obtenerla eran la vecindad prolongada, entre cinco y ocho años, aunque algunos estados la concedían en menos tiempo; el matrimonio con mujer originaria del estado; el tener en el Estado propiedad raíz, o bien un capital conocido, oficio, profesión o industria útil al Estado o haber prestado a éste servicios especiales.²¹ La mayor parte de las constituciones previeron los derechos y obligaciones que correspondían a quienes ostentaran cada una de estas calidades. Regularon también las causas por las que se podía perder la ciudadanía: en todos ellos se consideró como tal, el adquirir carta de naturaleza en país extranjero o el aceptar empleo de otro gobierno; en algunos estados la ciudadanía se perdía por residir fuera del Estado sin permiso del Congreso. La pérdida o suspensión de estos derechos podía ser revocada por rehabilitación otorgada por la Legislatura local.

La nacionalidad se consideró como un atributo de la persona, una calidad que no se puede perder. En ninguna de las constituciones estudiadas se encontraron disposiciones que, contrariando este presupuesto, previeran su pérdida.

En todas las constituciones locales de esta época, emitidas entre los años de 1824 y 1828, los legisladores constituyentes se refirieron a la nacionalidad como una relación que se establecía entre el individuo y la entidad federativa. No se hizo ninguna mención de una eventual vinculación con el Estado federal.

4 Bases constitucionales de 1835

El 15 de diciembre de 1835, el Congreso Constituyente expidió las Bases Constitucionales. En su artículo II se menciona, por primera vez, a los ciudadanos mexicanos cuando se prevé: "El derecho de gentes y el internacional designan cuáles son los derechos de los extranjeros; una ley constitucional declarará los particulares al ciudadano mexicano." La disposición no aclaraba quiénes debían considerarse como tales. Esta cuestión se resolvió en la primera Ley Constitucional de 1836 que, en su artículo lo establecía seis supuestos de atribución de *la nacionalidad mexicana*, que combinaban los sistemas *de jus soli* y *de jus sanguinis* utilizándolos como complementarios, es decir, se requería nacer en territorio de la República y ser hijo de padre mexicano por nacimiento o naturalización, para obtener esta nacionalidad. Se agregaban, además, algunos elementos de control que permitían a las autoridades asegurarse de que los individuos a quienes se les atribuyera, tuvieran una vinculación con el Estado y con su pueblo.

Este era el caso de los individuos nacidos en el extranjero, hijos de padre mexicano por nacimiento o por naturalización, que debían cumplir con requisitos adicionales al llegar a la mayoría de edad: se les exigía comprobar su residencia en el país o manifestar que deseaban establecerla y verificarla al año siguiente. Este requisito se exigía también a los hijos de extranjeros nacidos en el territorio nacional. Los hijos de madre mexicana, en estas mismas circunstancias, no gozaban del mismo derecho; no se consideraban mexicanos; la nacionalidad no se transmitía por la vía de la mujer.

Se recogieron, de las constituciones locales, los supuestos relativos a los extranjeros avecindados en

18. Constitución del estado de Chiapas, artículo 9, 2o. párrafo, fracciones la. a 5a. Constitución de Coahuila y Texas, artículo 18.

19. En el estado de Sonora se requería, además de la vecindad, tener 21 años de edad o 18 estando casados, artículo 25; en el de Tabasco, el requisito era tener 21 años y residencia de tres años, artículo 15.

20. Constitución del estado de Tamaulipas, artículo 16.

21. Constitución de Tamaulipas, artículo 21; la de Jalisco, artículo 14, y la de Sonora, artículo 25.



...la regulación de la nacionalidad, determinó que ésta se regulara a nivel constitucional, previendo como requisitos para obtenerla, la residencia continua durante dos años

el país antes de la declaración de Independencia y se previó la posibilidad de otorgar carta de naturalización por las autoridades federales.²²

La importancia que se atribuyó al requisito de vecindad en la regulación de la nacionalidad, determinó que éste se regulara a nivel constitucional, previendo como requisitos para obtenerla, la residencia continua durante dos años en cualquier población, la manifestación ante la autoridad municipal de la resolución de permanecer ahí y el establecer casa, negocio o industria provechosa en la localidad.

Llegó el momento en que la nacionalidad dejó de considerarse como atributo esencial a las personas, dando como consecuencia la regulación de la pérdida

de la calidad de mexicano en el artículo 5o., utilizando, para ello, los mismos supuestos que provocaban la pérdida de la ciudadanía en las constituciones de los estados. Agregando, algunos más, en relación con la comisión de delitos sancionados con la pena de muerte. Entre ellos no se mencionó como causa de pérdida de la nacionalidad la naturalización en país extranjero.

El derecho de *ciudadanía* se otorgaba a los mexicanos por nacimiento, pero no a los naturalizados. Para obtenerla era necesario demostrar que se habían cumplido los requisitos señalados en la ley que se limitaban a contar con un capital proveniente de bienes raíces, industria, trabajo o profesión útil a la sociedad. La ciudadanía se podía obtener también mediante carta especial de ciudadanía expedida por el Congreso general. Los derechos de ciudadanía quedaban suspendidos durante la minoría de edad y por las causas previstas con anterioridad por las constituciones de los estados. La calidad misma de ciudadano se podía perder al extraviarse la nacionalidad y en los casos y términos previstos anteriormente por las constituciones locales.

Pueden observarse en esta Ley constitucional algunas características del derecho de la nacionalidad que subsistieron por muchos años y otras que todavía

22. Los supuestos son los siguientes: I.- Los nacidos en territorio de la República, de padre mexicano por nacimiento o por naturalización.- II.- Los nacidos en país extranjero de padre mexicano por nacimiento, si al entrar en el derecho de disponer de sí, estuvieren ya radicados en la República o avisaren que resuelven hacerlo, y lo verificaren dentro del año de haber dado el aviso.- III.- Los nacidos en territorio extranjero de padre mexicano por naturalización, que no haya perdido esta cualidad, si practican lo prevenido en el párrafo anterior.- IV.- Los nacidos en el territorio de la República de padre extranjero, que hayan permanecido en él hasta la época de disponer de sí, y dado al entrar en ella el respectivo aviso.- V.- Los no nacidos en él, que estaban lijados en la República cuando ésta declaró su Independencia, juraron la acta de ella y han continuado residiendo aquí.- VI.- Los nacidos en territorio extranjero que, introducidos

se encuentran en la legislación vigente. Entre ellas el negara la mujer la posibilidad de transmitir su nacionalidad a los hijos y el rechazar a los mexicanos por naturalización derechos plenos como nacionales.

Es interesante también hacer notar que, aun cuando a partir de la promulgación de esta ley la regulación de la nacionalidad y ciudadanía pasó a ser competencia de las autoridades centrales. Sin embargo, tan pronto como se restableció el régimen federal, los estados hicieron valer su estatus anterior por lo que toca a los derechos de nacionalidad y ciudadanía: no renunciaron a la posibilidad de restablecer sus propios sistemas de atribución de nacionalidad local, ni a la de conceder derechos de ciudadanía en el Estado, con requisitos diversos a los contemplados en la Constitución y Legislación federales.

5 Reformas en materia de

nacionalidad entre 1836 y 1933

En la primera Ley constitucional de 1836, artículo 5, se prevén las causas de pérdida de la ciudadanía, entre las cuales se encuentra el ausentarse del país por más de dos años, alistarse en ejército extranjero, aceptar empleos de otro gobierno y recibir condecoraciones extranjeras.

En las leyes constitucionales de 1836 se combinan los cuatro factores: *jus soli* y *jus sanguinis*, agregando el requisito del domicilio o la opción; en la Constitución de 1857 predominó el *jus sanguinis*. En el primer proyecto de Constitución de 1842 aparece por primera vez la naturalización en país extranjero como causa de pérdida de la nacionalidad en su artículo 17 fracción I., pero en la Constitución de 1857 se regresa al criterio de regular la pérdida de la ciudadanía pero no la de nacionalidad.

En el texto original de la de 1917 se consagraron los dos sistemas, pero limitados: el *jus sanguinis* se aplicaba, en caso de nacimiento en el extranjero, siempre que los padres fueran mexicanos por nacimiento; en el caso del *jus soli*, si los padres eran extranjeros, se requería la residencia y la opción al llegar a la mayoría de edad.

El texto original preveía la atribución *jus sanguinis*, a los nacidos en el extranjero, cuando los padres fueran mexicanos por nacimiento, y *jus soli*, a los hijos de extranjeros con el requisito de opción al llegar a la mayoría de edad y residencia de seis años anteriores a esa manifestación.

De 1917 a la fecha se han reformado las disposiciones constitucionales en cuatro ocasiones,²³ sin contar las que se han pretendido hacer por medio de las leyes reglamentarias que, aunque se aplican en la práctica, son inconstitucionales.²⁴ Algunas de estas reformas han sido adecuadas, han regularizado el papel que tiene la mujer en esta materia y restituido derechos de los que se le había privado, como el de poder transmitir la nacionalidad por filiación o el de que su cónyuge extranjero pudiera adquirir la nacionalidad mexicana por el hecho del matrimonio.²⁵

La reforma de 1933 introdujo la atribución *jus soli*, sin requisito alguno y, en el caso de *jus sanguinis*, consideró que la transmisión de la nacionalidad podía hacerse tanto por vía paterna como materna, si el padre era desconocido. A partir de dicha reforma, los derechos del ciudadano se reconocieron siempre que cumplan con los requisitos de edad y modo honesto de vivir.

6 Disposiciones en materia de nacionalidad de 1949 a 1993

A finales de 1949 hubo reformas a la ley en materia de nacionalidad con el fin de regular el problema de los extranjeros residentes en México, y el relativo a los mexicanos con doble nacionalidad, para obligarlos a renunciar a una de ellas. La misma disposición se aplicó a los hijos de diplomáticos nacidos en México, que debían optar por una de sus dos nacionalidades.

Debido a la enorme presión internacional, en 1974 el gobierno mexicano prefirió modificar la ley

23. El texto original preveía la atribución *jus sanguinis*, a los nacidos en el extranjero, cuando los padres fueran mexicanos por nacimiento y, *jus soli*, a los hijos de extranjeros con el requisito de opción al llegar a la mayoría de edad y residencia de seis años anteriores a esa manifestación. La reforma de 1933 introdujo la atribución *jus soli*, sin requisito alguno y, en el caso *ac jure sanguinis*, consideró que la transmisión de la nacionalidad podía hacerse tanto por vía paterna como materna, si el padre era desconocido. En 1939 se reformó nuevamente la Constitución para establecer la situación de igualdad entre el hombre y la mujer respecto de la atribución de nacionalidad *jus sanguinis*. En 1974 este mismo criterio se aplicó a la atribución de nacionalidad por matrimonio, con el requisito del domicilio en el país.

24. La ley de nacionalidad publicada en el *Diario Oficial* de la federación el 21 de junio de 1993, agregó requisitos al supuesto constitucional de adquisición de nacionalidad por matrimonio; además del establecimiento del domicilio exigió dos años de residencia en el país y hacer las renunciaciones y protestas que se exigen en los casos de naturalización ordinaria o privilegiada, a pesar de que el supuesto constitucional, artículo 30-H), II, no sujetaba su adquisición a requisitos legal alguno.

25. *Supra*. nota 4.

reglamentaria en materia de nacionalidad e introducir en ella requisitos adicionales a los previstos por la Constitución. Éstos fueron, además de la solicitud de los interesados, la renuncia a su nacionalidad anterior, a la sumisión a cualquier gobierno extranjero y el sometimiento expreso a las leyes y a las autoridades mexicanas.

Evidentemente, dichos requisitos eran inconstitucionales, puesto que una ley reglamentaria no puede ir más allá de la Carta Fundamental, especialmente cuando las normas que prevé limitan los derechos de las personas que sólo la Constitución puede modificar.

El mismo defecto se observa en el reglamento para expedir los certificados de nacionalidad mexicana, que se promulgó en 1971. Se exigía este documento a las personas que tenían doble nacionalidad, con objeto de constatar que habían renunciado a su nacionalidad extranjera y que sólo conservaban la mexicana. El certificado tenía carácter de prueba de nacionalidad.²⁶

El 18 de octubre de 1972 se expide el Reglamento de Certificados de Nacionalidad, para los casos de doble ciudadanía, en el que se obligaba a renunciar a una de ellas.

Posteriormente, por reforma de 1972, en el artículo octavo de dicho reglamento se dispuso que el certificado se expediría a las mujeres extranjeras casadas con mexicanos, siempre que estuvieran domiciliadas en el país y formularan las renunciaciones y protestas requeridas por la ley. Dicho certificado reconocía y acreditaba la atribución de la nacionalidad por virtud de la aplicación de la disposición constitucional.

En 1992 es expedida la Ley de Nacionalidad por el Congreso de la Unión, en donde se estableció que la ciudadanía mexicana es única, la cual demostró que la regulación de dicha materia, a nivel constitucional y reglamentario, es inconsistente y contradictoria.

Con respecto al principio de nacionalidad única sustentado por dicha ley, debe mencionarse el intento de la Secretaría de Relaciones Exteriores por establecer un procedimiento sumario de pérdida de la nacionalidad, que debería concluir con una declaración

de la autoridad administrativa al respecto; sin embargo éste carece de fundamento constitucional.

Es evidente que, un derecho fundamental, como lo es la nacionalidad, no puede perderse por declaración de autoridad administrativa; es la autoridad judicial quien se encuentra facultada para privar a un sujeto de sus derechos, haciéndolo previo juicio en el que se respeten los derechos fundamentales del proceso, según lo establecido en el artículo 14 constitucional.

La Ley de nacionalidad publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 21 de junio de 1993, agregó requisitos al supuesto constitucional de adquisición de nacionalidad por matrimonio; además del establecimiento del domicilio exigió dos años de residencia en el país, así como hacer las renunciaciones y protestas que se exigen en los casos de naturalización ordinaria o privilegiada, a pesar de que el supuesto constitucional, artículo 30-B), II, no sujetaba su adquisición a requisito legal alguno.

7 La reforma de 1997

Con objeto de adoptar la doble nacionalidad como sistema general en el derecho mexicano, se realizó una reforma muy compleja al capítulo segundo de la Constitución general,²⁷ la cual surgió por iniciativa de grupos defensores de los derechos de las minorías, en Estados Unidos que junto con grupos de mexicanos residentes en ese país, intentaban lograr el reconocimiento de sus derechos políticos, por medio de la aceptación de la doble nacionalidad. La propuesta se apoyó, también, en la reclamación de algunos partidos políticos que exigían el respeto al derecho al voto de los mexicanos residentes en el extranjero.²⁸

La reforma se basó principalmente en tres puntos:

1o.-El artículo 30 en sus apartados A, fracción 11, relativo a la atribución originaria de nacionalidad por filiación y el apartado B, fracción II, en relación con la atribución de nacionalidad por naturalización y por matrimonio;

2o.- El artículo 32, que se refiere a las limitaciones impuestas a los mexicanos por nacimiento que adquie-

26. En 1971 se reformó el artículo 1o. fracción-II para otorgar la nacionalidad a los nacidos en el extranjero, hijos de padre o madre mexicanos. A finales de ese mismo año fue modificado el artículo 57 mediante el cual se crearon el certificado de nacionalidad para quienes tenían doble nacionalidad, y el certificado de naturalización que se expidió a la mujer extranjera casada con mexicano y a sus hijos menores de edad (DO: 29 diciembre, 1971).

27. La reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial* de la Federación del 20 de marzo de 1997.

28. Un análisis de la génesis del problema puede verse en "La nacionalidad única y la doble nacionalidad", Laura Trigueros Gaisman, *alegalos*, n.º 32, México, 1996.



Es evidente que, un derecho fundamental, como lo es la nacionalidad, no puede perderse por declaración de autoridad administrativa

ran otra nacionalidad después de la entrada en vigor de la reforma y que los obliga a renunciar a su nueva nacionalidad, en el caso de que quieran acceder al ejercicio de los cargos y funciones enumerados en la propia disposición.

30.-El artículo 37 apartado A), que prevé el carácter permanente de la nacionalidad de origen.

En forma adicional, el artículo segundo transitorio del decreto de reforma, introdujo una cuarta modificación al establecer un procedimiento de recuperación de la nacionalidad mexicana que no estaba contemplado en su cuerpo principal, pero que, por su ubicación, debe considerarse como incorporada a él.²⁹

De esta manera, el concepto de *nacionalidad única* QS reemplazado por el de la múltiple nacionalidad; el de la *perdida de nacionalidad de origen*, queda substituido por el de nacionalidad permanente para los mexicanos por nacimiento, y el relativo a la *ciudadanía única*, que reservaba el ejercicio de toda clase de derechos políticos a los mexicanos residentes en el país, que reunieran los requisitos exigidos por la disposición constitucional, por la *doble ciudadanía*, que permite su ejercicio, sin restricciones a los resi-

dentés en el extranjero, aun cuando tengan la nacionalidad del Estado de su residencia, con la posibilidad de hacerlo; inclusive, en lo que se refiere al ejercicio de algunos cargos públicos, concretamente aquellos que no requieren de la residencia del sujeto en territorio nacional.

Las disposiciones que prevén los derechos y prerrogativas de los mexicanos y ciudadanos, así como las que establecen sus obligaciones 110 fueron modificadas, de manera que los mexicanos con doble nacionalidad, aun cuando residan en el extranjero tienen derechos y obligaciones, que ciertamente será difícil que los mexicanos residentes en el extranjero puedan dar cumplimiento a estas disposiciones; ni el gobierno federal ni los de los estados podrán organizar los mecanismos requeridos para hacer posible el cumplimiento de obligaciones de una y otra parte.³⁰

Con la última reforma en materia de nacionalidad se dio un paso atrás, regresando a un sistema similar al de las castas en la época de la Colonia, incongruente con las ideas de igualdad y de respeto a los derechos fundamentales de las personas.³¹

Sobre dicha reforma se creó una ley reglamentaria, la cual contiene tanto aciertos como erro-

29. Ver "El sistema de doble nacionalidad. La nueva reforma a la Constitución", *Revista del Senado de la República*, núm. 7, vol. 3, abril- junio. México, 1997, pp. 120 a 125.

30. Ver "H1 sistema de doble nacionalidad. La nueva reforma a la Constitución", *Revista del Senado de la República*, núm. 7, vol. 3, abril- junio, México, 1997, pp. 110 y ss.

31. Ver *Revista del Senado de la República*, núm. 7, loc. cit.

res; muchos de éstos debido, tal vez, a la urgencia con la que se quiso hacer aplicable el nuevo régimen de la doble nacionalidad, para satisfacer las demandas políticas y dar cumplimiento a los acuerdos concertados.

La ley, anteriormente referida, ofrece una solución con un sustento legal: permite a la autoridad competente tener por probada la nacionalidad originaria del sujeto y definir su situación jurídica, cuando se le presenten pruebas suficientes de cualquier clase, que la lleven a la convicción de que el vínculo con el Estado mexicano existe. Se permite, en principio, la presentación de todo tipo de probanzas. No puede eliminarse la discrecionalidad de la autoridad, pero sí se restringe, por lo que el interesado tendrá más recursos para resolver su problema.

8 Consideraciones finales

En materia de nacionalidad, los criterios para determinarla se han modificado en cada una de las reformas constitucionales y las leyes reglamentarias, lo cual ha contribuido a situaciones de inestabilidad, ya que es evidente que las reformas constitucionales al marco normativo de la nacionalidad han modificado conceptos básicos que muchas veces fueron considerados fundamentales en el derecho mexicano de la nacionalidad.

Aunque la política legislativa ha conservado algunas de sus características tradicionales, los principios fundamentales que habían prevalecido en esta materia han sido substituidos por sus contrarios.