

Sección doctrina

La reforma constitucional en materia de nacionalidad

Laura Trigueros Gaisman

Sumario: 1. La reforma a la constitución. / 2. La regulación de la nacionalidad. / 3. La doble nacionalidad. / 4. Características de la reforma. / 4.1. Los mexicanos por nacimiento. / 4.2. La ciudadanía. / 4.2.1. Derecho de voto. / 4.2.2. Derecho a ocupar cargos de elección. / 4.2.3. Obligaciones de los ciudadanos. / 4.3. Limitaciones a los derechos de los plurinacionales. / 4.3.1. Ejercicio de funciones y cargos. / 4.3.2. El ejército, la armada y la fuerza aérea. / 4.4 La pérdida de la nacionalidad. / 4.5. Recuperación de la nacionalidad. / 5 Artículos transitorios. / 6. Aciertos de la reforma. / 7. Defectos más notables. / 8. Problemas de aplicación. / 8.1. Duplicidad de la regulación de nacionalidad. / 8.2. Violación de derechos fundamentales. / 8.3. Categorías de mexicanos.

1. La reforma a la constitución

La constitución ha sufrido innumerables reformas; éstas se han hecho, en muchas ocasiones, atendiendo sólo a razones políticas. Algunas de ellas han sido forzadas por presiones internas o internacionales. Se ha colmado su texto de disposiciones que deberían ser objeto de leyes reglamentarias, entorpeciendo su aplicación. No siempre se trata de modificaciones meditadas ni apegadas a las necesidades del país. La regulación de la nacionalidad no es una excepción.

Esta es la realidad que se refleja en nuestros ordenamientos jurídicos. Es en este contexto que debe ubicarse la reforma constitucional publicada en el *diario oficial de la federación* del 20 de marzo de 1997. y en este contexto debe también analizarse. Esta tendencia se puede observar en todas las constituciones que ha tenido el país. En materia de nacionalidad, los criterios para determinar quiénes son mexicanos por nacimiento se han modificado en cada una de ellas; las leyes reglamentarias han contribuido también a esta situación de inestabilidad. La única constante que se puede apreciar en su evolución es el control que se impuso, en algunas de ellas, a los sistemas de atribución, utilizando diferentes factores para garantizar la vinculación del

individuo con el estado. Esta fue una preocupación fundamental, aún cuando no siempre se utilizaron los mismos mecanismos para lograrla. La preeminencia en el uso del sistema de *jus soli* o del de *jus sanguinis* dependía de las corrientes dominantes, de la influencia de las doctrinas europeas o de las circunstancias políticas relacionadas con la inmigración extranjera en el país.¹ El *jus domicili* y el *jus optandi* sirvieron como factores adicionales para asegurar la asimilación al pueblo del estado, pero se manejaban de manera diferente en cada instrumento normativo.²

1. Ejemplo del primer caso es la constitución de 1857 y su ley reglamentaria, la ley Vallarta de 1886. El texto original de la constitución de 1917 lo es del segundo.
2. Las variantes se dieron manteniendo los sistemas principales *jus soli* y *jus sanguinis* y agregando el requisito del domicilio o la opción. En las leyes constitucionales de 1836 se combinan los cuatro factores; en la constitución de 1857 predominó el *jus sanguinis*; 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.

Solamente por lo que se refiere a su atribución, de 1917 a la fecha se han reformado las disposiciones constitucionales en cuatro ocasiones,³ sin contar las que se han pretendido hacer por medio de las leyes reglamentarias que, aunque se aplican en la práctica, son inconstitucionales.⁴ Algunas de estas reformas han sido adecuadas, han regularizado el papel que tiene la mujer en esta materia y le han 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.⁵ Por lo que se refiere a la reforma actual, una vez más, el proyecto ha derivado de causas ajenas a lo que debían ser los intereses fundamentales del estado: proteger a sus nacionales residentes en el extranjero y, especialmente, garantizarles el ejercicio de sus derechos políticos, adoptando las medidas necesarias al efecto. No nació de una preocupación de las autoridades por resolver las incongruencias derivadas de la celebración de tratados internacionales cuyas disposiciones difieren del texto constitucional⁶ ni de las dificultades que surgen por las contradicciones que se producen cuando se aplica, por ejemplo, la ley de nacionalidad de 1993 y los reglamentos de la ley de 1934, que fueron derogados con ella⁷. Surgió por la iniciativa de grupos de

defensores de los derechos de las minorías, en los 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 extranjero⁸.

2. La regulación de la nacionalidad

Es evidente que las normas relativas a la nacionalidad no son inamovibles. Los movimientos de población influyen significativamente en su modificación. Este fenómeno se presenta en todos los países del mundo y actualmente es el motivo que ha impulsado proyectos en pro de reformas constitucionales en la materia, en muchos estados, en virtud de que sus flujos de migración han variado: se han convertido en receptores de extranjeros, cuando en el pasado reciente habían sido ellos mismos productores de emigrantes.⁹

En el caso de México, la emigración de sus habitantes es una realidad y, tarde o temprano, los problemas tenían que salir a la luz. Sin embargo, el enfoque político que se dio al problema limitó las posibilidades de considerar las diferentes alternativas posibles para solucionarlo.

Se contemplaron dos soluciones: una más sencilla que la otra, desde el punto de vista técnico y administrativo; otra mucho más compleja pero, aparentemente, más expedita y fácil de controlar. La primera consistía en la habilitación de centros o sedes en el extranjero, en las embajadas y consulados, para que los mexicanos residentes en diferentes países pudieran ejercer su derecho al voto, cuando menos por lo que toca a las elecciones federales; la segunda, en legalizar la doble nacionalidad, concepto extraño a la historia constitucional del país, peligroso por los problemas que conlleva y, sobre todo por las características del movimiento migra-

3. 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 de *jus sanguinis*, consideró que la transmisión de la nacionalidad podía hacerse tanto por vía paterna como materna si el padre era desconocido. En 1969 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.
4. 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, B), II, no sujetaba su adquisición a requisito legal alguno.
5. *Supra*, nota 4.
6. Ver la convención sobre nacionalidad suscrita por México en Montevideo el 26 de marzo de 1933 y promulgada el 10 de marzo de 1936 que, en sus artículos 5o. y 6o., prohíbe la atribución automática de nacionalidad, y la suscrita y promulgada en la misma fecha, sobre nacionalidad de la mujer, que contrarían a la fracción II del inciso B del artículo 30 constitucional. Estas convenciones se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* de 25 de octubre de 1979.
7. Este es el caso de los requisitos que justifican la aplicación del procedimiento privilegiado de naturalización y de otras disposiciones que las autoridades consideran como vigentes, a pesar de que la ley de nacionalidad y naturalización de 1934 fue derogada, de conformidad con lo que dispone el artículo segundo transitorio de la nueva ley de nacionalidad de 1993.

8. Un análisis de la génesis del problema puede verse en "La nacionalidad única y la doble nacionalidad", Laura TRIGUEROS GAISMAN, *Alegatos*, núm. 32, México, 1996.
9. Muchos estados europeos están en esta situación: en el siglo pasado y a principios de este, sus habitantes emigraron hacia países extranjeros, principalmente a los americanos. En la actualidad son centros de atracción de inmigrantes, principalmente de sus antiguas colonias y de los estados de Europa oriental.

torio unipolar, hacia un estado colindante, poco afecto a celebrar y respetar compromisos internacionales¹⁰.

En el derecho comparado se puede observar cómo se han utilizado estos mecanismos: cuando se trata de la emigración de sus nacionales, los estados, como fue el caso de España, Italia y Francia, reformaron sus legislaciones para establecer que la nacionalidad de origen, atribuida por el método de *jus sanguinis*, era irrenunciable. A ello agregaron que la adquisición de la nacionalidad del país de residencia no era causa de pérdida de la anterior.¹¹

Los problemas derivados de esta situación se han resuelto, en algunos casos, mediante la celebración de tratados bilaterales que regulan los derechos y obligaciones de las personas con doble nacionalidad; en ellos se utiliza como criterio para determinar la nacionalidad efectiva de una persona, el del lugar de su residencia o el de la última nacionalidad adquirida por el sujeto.¹² Simultáneamente se establecen controles por medio del registro obligatorio de sus nacionales en las embajadas y consulados.

La doble nacionalidad provocada por este sistema, aparentemente no dio lugar a muchos problemas. La distancia entre los estados interesados y la existencia de convenios entre ellos evitó, seguramente, la mayoría de los que pudieron haberse presentado. Sólo recientemente, con motivo de la integración europea, se han suscitado algunos casos en los que se ha requerido la intervención de los tribunales para definir los derechos de las personas que se encuentran en esta situación y que han emigrado hacia los países europeos.¹³ Actualmente, estos mismos estados estudian la denuncia de los tratados bilaterales de doble nacionalidad celebrados, en virtud de que las circunstancias han variado y la solución ya no conviene a sus intereses.

Por lo que respecta a México, se ha reformado la constitución para implantar un sistema de doble nacionalidad, a pesar de que hasta ahora se había seguido una política en otro sentido. La ley de

nacionalidad, promulgada en el año de 1993, estableció, por primera vez, el principio de la nacionalidad única. Aunque, por la inconsistencia del sistema, era imposible considerarlo como un principio rector del derecho de la nacionalidad, si se le podía tener como un criterio importante de interpretación, puesto que era el fundamento de algunos preceptos constitucionales, sobre todo los relativos a la pérdida de la nacionalidad.¹⁴

La diferencia básica con el sistema europeo radica en los motivos que impulsaron esta reforma. Mientras que en estos países se trataba de un interés del estado por mantener los vínculos de nacionalidad con sus expatriados, en México la decisión derivó de un reclamo político, la exigencia de otorgar el derecho de voto a los mexicanos residentes en el extranjero.¹⁵ El objetivo mismo de la reforma será, probablemente, la fuente de muchos de los problemas que se presenten al entrar ésta en vigor¹⁶.

3. La doble nacionalidad

A pesar de no estar reconocida formalmente en el derecho mexicano, la doble nacionalidad ha sido un hecho tolerado por las autoridades. La legislación no se reformó antes, para evitarla, ni se tomaron las medidas necesarias para combatirla. Se ha asumido el riesgo de que se presenten problemas, a sabiendas de que éstos afectan tanto a los individuos como a los estados.

Los conflictos que pueden presentarse, en términos generales, derivan de la sujeción del individuo a dos potestades, a dos estados, que pretenden ejercer su soberanía sobre la misma persona. Le exigen el cumplimiento de sus obligaciones en el servicio militar, la defensa del país, el ejercicio del voto,

17. Sobre los problemas que un sistema de doble nacionalidad puede provocar y sus consecuencias, véase Laura TRIGUEROS G., "La doble nacionalidad en el derecho mexicano", *Jurídica*, núm. 26, México, 1996.

18. Ejemplo de esta clase de normas se encuentra en la constitución española de 1978, artículos 11-2 y 11-3, respectivamente.

19. Los convenios de doble nacionalidad celebrados por España con algunos estados de América del Sur pueden consultarse en AZNAR SÁNCHEZ, *La doble nacionalidad*, editorial Montecorvo, Madrid, 1977, pp. 79 a 167.

20. Véase caso Marco Vicente Michelette y otros v.y. Delegación del Gobierno de Cantabria, resuelto por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas el 7 de julio de 1992 (C369, 1990).

14. Las causas de pérdida de nacionalidad por nacimiento previstas por el artículo 37, A), 1 de la constitución se refieren la adquisición voluntaria de una nacionalidad extranjera, la aceptación de títulos nobiliarios o condecoraciones que impliquen sumisión a un gobierno extranjero, ostentarse como extranjero en un documento público, utilizar un pasaporte extranjero. Todas ellas responden al criterio de nacionalidad única. Sobre la inconsistencia del sistema de nacionalidad véase Laura TRIGUEROS G. "El sistema de doble nacionalidad. La nueva reforma a la constitución", *Revista del Senado de la República*, núm. 7, México, 1997, en prensa.

15. La diferencia de motivación y sus consecuencias puede apreciarse en las estadísticas de naturalización de europeos en México. Respecto del segundo punto véase exposición de motivos de la reforma.

16. Uno de ellos, de especial importancia es el relativo a la doble ciudadanía. Sobre los inconvenientes de esta medida, véase Laura TRIGUEROS G. "La doble nacionalidad en el derecho mexicano", *Jurídica*, núm. 26, *op. cit.*, pp. 594 a 596 y "Nacionalidad única y doble nacionalidad", *Alegatos*, núm. 32, México, 1996, p. 9X.

etc., obligaciones que no puede cumplir. El estado, por su parte tampoco puede prestarle la protección a que está obligado, ya que si la violación a los derechos fundamentales ocurre en un país que considera al sujeto su nacional, ésta no puede darse.¹⁷ Sin embargo, la doble nacionalidad representa ciertas ventajas para la persona que la obtiene, especialmente la de poder actuar en dos estados sin más limitaciones que las que eventualmente representa la residencia¹⁸. El riesgo de sufrir sanciones por el incumplimiento de las obligaciones que las leyes imponen a los nacionales y a los ciudadanos es bastante remoto, al menos por lo que respecta a México.

Los argumentos que se utilizaron para elegir a ésta, como la opción más adecuada para dar respuesta al reclamo de los grupos políticos, que insistían en la violación de los derechos fundamentales de los mexicanos expatriados, se encuentran en la exposición de motivos de la reforma: "...el hecho de que un número importante de mexicanos que reside en el extranjero, se ve desfavorecido frente a los nacionales de otros países cuyas legislaciones consagran la no pérdida de su nacionalidad. De esta manera, México ajustaría su legislación a una práctica crecientemente utilizada en la comunidad internacional y, con ello, daría pie para que sus nacionales defiendan de mejor manera sus intereses donde residen, sin menoscabo de conservar su nacionalidad mexicana¹⁹.

De la exposición de motivos puede concluirse que el objeto de la reforma fue proteger los intereses de un grupo de individuos, concretamente el de los mexicanos residentes en el extranjero. El estado, que es el otro sujeto de la relación de nacionalidad, el que la atribuye o la concede, pasó a un segundo término. No se tuvo en cuenta la salvaguarda de sus intereses como tal; no se consideraron los problemas internos e internacionales a los que esta medida puede dar lugar. En este documento no se justifica

la preferencia que se da a la protección de los individuos por encima de los intereses del estado, ni a lo que con ella se pone en juego.

4. Características de la reforma

El 20 de marzo de 1997 se publicó la reforma a la constitución general que admite formalmente la doble nacionalidad. El mecanismo técnico que se utilizó para ello fue la derogación del artículo 37, inciso A constitucional que establece las causas de pérdida de la nacionalidad en que pueden incurrir los mexicanos por nacimiento. Sólo a ellos va dirigida la medida. La nacionalidad de origen, la que se adquiere por haber nacido en territorio mexicano o por ser hijo de padres mexicanos, se convierte en una nacionalidad permanente: no se puede perder.

Aunque el texto de la reforma no se refiere expresamente a la doble nacionalidad, sus efectos son, precisamente, admitirla y regularla. Se acepta de manera muy amplia en todos los casos: cuando se produce de manera fortuita, por nacimiento, por la atribución simultánea de nacionalidad por dos estados distintos a un mismo sujeto y también cuando el individuo adquiere, voluntariamente, una nacionalidad extranjera. Se trata de la implantación de un verdadero sistema de doble nacionalidad.²⁰

La situación así creada requería de ciertos controles:

A) En primer lugar, redefinir el concepto de nacionalidad por nacimiento para asegurar, hasta donde fuera posible, la vinculación real de las personas que pueden adquirir la doble nacionalidad con el estado mexicano y para evitar la multiplicación de casos de atribución de nacionalidad por filiación, a sujetos que han residido en el extranjero por varias generaciones y ya no se identifican con el pueblo del estado.

B) Regular la ciudadanía, puesto que una persona que tiene doble nacionalidad y reside en el extranjero difícilmente podrá cumplir con sus obligaciones como ciudadano en ambos estados, como la de ejercer su derecho al voto u ocupar cargos públicos y, en cambio puede ser fuente de problemas para ambos, como en los casos de reclutamiento o de cumplimiento de sus obligaciones militares.

17. Un análisis detallado de estos problemas puede verse en "La doble nacionalidad en el derecho mexicano", revista *Jurídica*, núm. 26. México, 1996, p. 582 y ss.

18. Federico DE CASTRO ha considerado y elogiado el criterio de la doble nacionalidad como sistema, rechazando <[i]e signifique un problema. al menos para los estados europeos. Véase "La nationalité. la double nationalité et la supranationalité", *Recueil des Cours de l'Académie de La Haye*, tomo 102 (1-1961) pp. 52] y ss.

19. Exposición de motivos del proyecto de reformas a la constitución, presentado por el poder ejecutivo federal al congreso de la unión, fistos y otros argumentos semejantes ique se hacen valer, no proporcionan fundamentos serios ni suficientes respecto de la medida adoptada. La tendencia actual se inclina por la denuncia de estos tratados.

20. Respecto de las ventajas y desventajas de la doble nacionalidad, véase "La doble nacionalidad en el derecho mexicano", revista *Jurídica*, núm. 26, México, 1996, pp. 582 y ss.

C) Determinar las limitaciones que se imponen a los plurinacionales, residentes en el país, en casos determinados, como su pertenencia a las fuerzas armadas o el ejercicio de ciertos cargos.

D) Dado que se ha diseñado un sistema basado en la nacionalidad permanente, es necesario prever los supuestos de pérdida de nacionalidad en que pueden incurrir quienes no tengan esa clase de nacionalidad, y regular el procedimiento de recuperación de la misma.

Para ello, fue necesario modificar algunos preceptos de la constitución, relacionados con estos elementos claves de la reforma, que pueden considerarse como sus características.

4.1 Los mexicanos por nacimiento

La nacionalidad permanente se otorga sólo a los mexicanos por nacimiento, dado que son los únicos que no pueden ser privados de su nacionalidad.

Con objeto de asegurar la vinculación de estos individuos con el estado, se restringieron los supuestos de atribución de esta clase de nacionalidad.

La aplicación del método *jus sanguinis* se limitó a los casos de personas nacidas en el extranjero cuyos padres, o al menos uno de ellos, haya nacido en territorio mexicano. El factor del *jus soli* se consideró indispensable. En términos generales la nacionalidad se podrá transmitir a una sola generación, con algunas variantes, puesto que la filiación puede operar por cualquiera de las dos ramas, la materna o la paterna.

Este sistema, en los mismos términos, se extiende a los sujetos nacidos en el extranjero, hijos de padres naturalizados, en el entendido de que uno sólo de ellos puede transmitir esta nacionalidad. En estos casos resulta también difícil que la nacionalidad se transmita más allá de la primera generación.

Respecto de la atribución de nacionalidad por el método de *jus soli*, se consideró que el hecho de que el nacimiento ocurra en el territorio nacional, implica una presunción de integración del sujeto al pueblo del estado. Esto no es así. Se incurrió en una apreciación exagerada de este factor, y se olvidó que el nacimiento de un individuo en México puede darse por casualidad o buscarse por conveniencia. El único caso en que la presunción es válida es el que se refiere a los niños expósitos encontrados en territorio mexicano. Este supuesto no fue contemplado en la reforma.

La atribución *jus soli* debió haberse limitado, exigiendo que los padres del menor, o al menos uno de ellos tuviera su residencia habitual en el país o hubiera adquirido la categoría de inmigrante. El mismo requisito debió exigirse para la atribución de

nacionalidad originaria a los nacidos en aeronaves o embarcaciones mexicanas, de guerra o mercantes que preve la fracción IV del apartado A) del artículo 30 de la constitución.

En este último caso el legislador no aprovechó la oportunidad que se le brindaba para corregir una disposición que ha sido superada en todos los aspectos.

El criterio por el que se atribuía nacionalidad a las cosas, la ficción de que formaban parte del territorio del estado, ha sido superado; ya no se utiliza. No sólo ha sido rechazado por la doctrina²¹ sino que el derecho internacional ha encontrado un medio técnico más adecuado para regular los casos en los que un individuo nace en altamar o en espacio aéreo neutro. El concepto de nacionalidad de embarcaciones y aeronaves ha sido substituido por el de abanderamiento, con lo cual se logra mantener el vínculo entre la persona y el estado que debe otorgarle su nacionalidad, para evitar una posible apatridia, sin recurrir a ficciones ni incurrir en errores conceptuales.

Los problemas que puedan surgir por la atribución de nacionalidad en estas circunstancias, como son los relativos a la simulación, pueden corregirse o evitarse utilizando las normas internas o internacionales que corresponda.

4.2 La ciudadanía

La calidad de ciudadano es un atributo de la nacionalidad. Se adquiere cuando se cumple con los requisitos exigidos por el artículo 31 de la constitución: tener dieciocho años de edad y un modo honesto de vivir. No se puede ser ciudadano sin ser nacional del estado en cuestión, pero se puede ser nacional y no ser ciudadano.

La obtención de la ciudadanía implica la posibilidad de ejercer los derechos políticos, tanto activos como pasivos: ser elegido para ocupar un cargo público y votar en los procesos electorales. Impone al individuo obligaciones y le concede derechos o prerrogativas.

La reforma constitucional no regula la ciudadanía, que es uno de los efectos más importantes de la nacionalidad. No se prevé que la adquisición de otra

21. Eduardo TRIGUEROS, *op. cit.* p. 16; José Luis SIQUEIROS, "Síntesis del derecho internacional privado mexicano", *Panorama del derecho mexicano*, UNAM, México, 1965, p. 30; Enrique HELGUERA, *Apuntes de derecho internacional privado*, Universidad Iberoamericana, México, 1987. En contra, Carlos ARELLANO GARCÍA, *Derecho internacional privado*, Editorial Porrúa, S.A., México, 1992, pp. 356 y ss.

nacionalidad provoque su pérdida; no se incluyeron reglas especiales para el ejercicio de los derechos que de ella derivan.

Tampoco se modificaron las disposiciones relativas a la pérdida ni a la suspensión de los derechos del ciudadano que están actualmente en vigor; por lo tanto, quienes tengan o adquieran doble nacionalidad quedan sujetos a ellas.

En estas circunstancias, si esos mexicanos prestan voluntariamente servicios oficiales al otro estado del que son nacionales, si aceptan o usan condecoraciones que éste les otorguen, si admiten de su gobierno títulos o funciones sin previo permiso del congreso de la unión o si ayudan a un extranjero, que puede ser su connacional, en cualquier reclamación diplomática o ante un tribunal internacional, pueden perder su ciudadanía, conforme a lo dispuesto por el artículo 37, inciso C) de la constitución.

Sus derechos de ciudadanos pueden ser suspendidos por falta injustificada en el cumplimiento de cualquiera de sus obligaciones como tales, por estar sujetos a proceso criminal, por delito que merezca pena corporal y durante la extinción de ésta, por vagancia o ebriedad consuetudinaria, por estar prófugo de la justicia y por sentencia que imponga la suspensión como pena, de acuerdo a lo que señala el artículo 38 de la constitución.

El legislador ha aceptado la subsistencia de la doble ciudadanía. Permite que se conserven y ejerciten los derechos políticos de las personas que tengan doble nacionalidad, aún cuando no tengan su residencia en el país, sin más restricciones que las que puedan derivar del propio texto constitucional o las que puedan imponer las constituciones de los estados de la federación. Desde la perspectiva del derecho comparado esta situación es bastante irregular. Los sistemas jurídicos que admiten la doble nacionalidad generalmente sujetan el ejercicio de los derechos políticos al requisito de residencia, con objeto de limitar, tanto éstos como el cumplimiento de las obligaciones de los sujetos afectados, a uno solo de los estados involucrados.²²

22. Véase ejercicio de derechos políticos en los convenios de *doble nacionalidad*: Juan AZNAR S., *La doble nacionalidad*, editorial Monte corvo, Madrid, 1977, pp. 81 y ss.; Laura TRIGUEROS G., "La doble nacionalidad en el derecho mexicano", revista *Jurídica*, núm. 26, México, 1996, pp. 581 a 602; Laura TRIGUEROS G. "Nacionalidad única y doble nacionalidad", revista *Alegatos*, núm. 32, México, 1996, pp. 87 a 103.

4.2.1 Derecho de voto

Por lo que respecta al ejercicio de los derechos políticos pasivos, el de votar en los procesos electorales, éste se puede ejercer en todos los casos, excepto en aquellos en los que la constitución general o las de los estados de la federación, establezcan como requisito para hacerlo, el de residencia. En la constitución general ese requisito no existe; el artículo 36 fracción III solamente señala que deberá ejercerse por todos los ciudadanos, pero no establece requisitos para hacerlo.

Para el caso de los que residan en el extranjero, se atenderá a los sistemas que las autoridades pongan en práctica para esos efectos, como pudieran ser la habilitación de las embajadas o consulados o el correo certificado. En todo caso es obligación del gobierno federal proporcionar los medios adecuados para que todos sus ciudadanos puedan ejercer sus derechos políticos.²³

Respecto de las elecciones locales o municipales, en muchas constituciones de las entidades federativas existe esa limitación; el ejercicio de este derecho se basa precisamente en la residencia. Sin embargo, hay algunas excepciones, por lo que, en los estados que no requieran la residencia en la localidad para poder votar, quienes tengan doble nacionalidad y residan en el extranjero sí lo podrán hacer, pero la entidad no tiene obligación de proporcionarles los medios para ello.²⁴

Un tratado internacional sobre doble nacionalidad no podría modificar esta situación y privar de este derecho a los residentes en el extranjero; el artículo 133 dispone que los tratados deben estar de acuerdo en todo con la ley suprema.²⁵

23. Francia, España y Suiza, por ejemplo, utilizan estos sistemas para garantizar el ejercicio del voto a sus ciudadanos residentes en el extranjero. *Idem*.

24. En los artículos 13 y 14 de la constitución del estado de Morelos, se exige la residencia para obtener la calidad de ciudadano del estado y poder votar en las elecciones y ser electos para ocupar un cargo público. En el estado de Querétaro, para tener derecho al voto y para ocupar cargos públicos se requiere ser ciudadano de los Estados Unidos Mexicanos, nacido en el territorio del estado de padres avecindados en él o haber residido en el estado por más de veinte años según los artículos 18 y 20 de la constitución local. Lo mismo se establece en la constitución del estado de Chihuahua, artículos 18 y 21. Véase Laura TRIGUEROS G., "El sistema de doble nacionalidad. La reforma constitucional", *Revista del Senado de la República*, núm. 7, México, 1997.

25. Sobre el artículo 133 y la supremacía de la constitución sobre los tratados internacionales véase Elisur ARTEAGA NAVA, *Derecho constitucional*, tomo III, UNAM, México, 1994, pp. 88 y ss; Fernando VÁSQUEZ PANDO, *Aspectos jurídicos del tratado trilateral de libre comercio*, Themis, México, 1993, introducción. Laura TRIGUEROS G. "Los problemas de aplicación de los tratados internacionales", en *Estudios Jurídicos*, núm. 3, México, 1986 y "La aplicación de los tratados internacionales en el sistema federal", *Revista mexicana de derecho internacional privado*, núm. 1, México, 1996.

4.2.2 Derecho a ocupar un cargo de elección

En teoría, debe aplicarse el mismo criterio al *derecho de ocupar un cargo público*. tanto en el gobierno federal como en los estados de la federación y en los municipios.

En el caso de la constitución general, para ocupar un cargo de elección popular y los del poder judicial de la federación. se establece como requisito el de residencia por un tiempo determinado, de manera que si quien lo pretende no la tiene, no lo podrá ocupar.

Por lo que se refiere a los cargos públicos locales o municipales, estos dependerán de lo que establezcan sus respectivas constituciones, ya que, como antes se mencionó, en esta materia sólo ellas pueden determinar los requisitos a cumplir y, por tanto, no se les aplican las restricciones de la general. Si en algún caso no se requiere la residencia para ejercerlos, será posible hacer efectivo este derecho. En los supuestos en que haya alguna limitación, ésta cesará en el momento en que se adquiriera la residencia en el país o en la localidad.

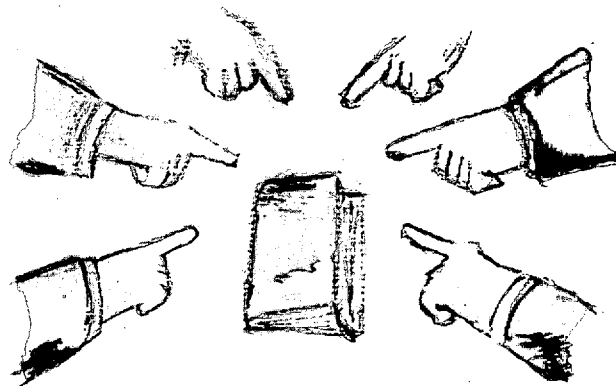
4.2.3 Obligaciones como ciudadanos

Por lo que toca a la obligación de inscribirse en el catastro municipal y en el registro nacional de ciudadanos respectivo, deberán hacerlo, pues la disposición constitucional no los exime de ello.

En caso de incumplimiento de estas obligaciones se actualiza el supuesto de suspensión de los derechos de ciudadanía, previa declaración de la autoridad competente en el procedimiento que corresponda.

4.3 Limitaciones a los derechos de los plurinacionales²⁶

Sólo la constitución general puede limitar los derechos que ella misma reconoce a las personas. Las restricciones que prevea deben interpretarse en sentido estricto, es decir, no pueden ser objeto de analogía ni de métodos 'de interpretación que impliquen su ampliación a los casos no previstos o que extien



dan el ámbito de la limitación a efectos o actos no contemplados por ella. Esta regla es de carácter general y no admite excepciones.

La interpretación de las normas que consignan derechos a favor de los particulares se debe hacer en observancia del principio de que cuando ellos se confieren, se hace en lo mínimo, que son susceptibles de ser aumentados por el legislador ordinario; finalmente se trata de limitaciones adicionales que la autoridad ordinaria se impone a sí misma; en cambio, la interpretación de las limitaciones de esos derechos debe hacerse en forma restringida, se entiende que se limita lo máximo.²⁷

En el caso de los derechos y obligaciones de los individuos que tengan doble nacionalidad debe sujetarse a estas reglas y principios; nada hay que justifique una excepción. Se trata de la regulación de un derecho fundamental, el que deriva del hecho de que el individuo que tiene la nacionalidad de un estado forma parte del pueblo de éste, como uno de sus elementos constitutivos; y el que se desprende de la declaración de los derechos humanos, en la que se establece que todo individuo debe tener una nacionalidad, como derecho fundamental.

26. Se utiliza el término "plurinacionales" para concretar los términos del subtítulo; se usa como sinónimo. Pero debe advertirse que, admitida la doble nacionalidad, el sujeto en cuestión puede adquirir otras nacionalidades sin menoscabo de sus derechos como mexicano.

27. Enrique ALONSO GARCÍA, *La interpretación de la constitución*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1984, pp. 513 y ss.

4.3.1 El ejercicio de funciones y cargos

En el artículo 32, segundo párrafo de la reforma a la constitución, se establece que el ejercicio de los cargos y funciones para los que la propia constitución o las leyes federales requieran que el individuo que los desempeñe tenga la calidad de mexicano por nacimiento, debe entenderse reservado únicamente a éstos, siempre y cuando "no adquieran otra nacionalidad".

La calidad de mexicano por nacimiento debe entenderse en los términos de la reforma, es decir, se limita a quienes reúnan los requisitos que ella establece; quedarán privados de ese derecho los individuos que, habiendo sido mexicanos por nacimiento, no cumplan con las nuevas condiciones.

La constitución puede privar a las personas de los derechos que antes les otorgaba, lo puede hacer aun cuando se trate de una aplicación retroactiva de la nueva normatividad, pero la situación que se establece respecto de estas personas es completamente irregular. Debieron haberse resguardado los derechos adquiridos. No parece que haya razón suficiente para privarlos de tal calidad.²⁸

El requisito de "no adquirir otra nacionalidad" es una condición que se establece para el futuro. La norma no alude a aquéllos sujetos que ya la hubieran adquirido antes de la entrada en vigor de la reforma; por lo tanto, debe entenderse que, si ya poseían una doble nacionalidad, siempre que cumplan el requisito mencionado de no adquirir otra con posterioridad, están en posibilidad de desempeñar tales cargos.

En estos casos, precisamente porque la reforma no ha entrado en vigor, operaría el supuesto de pérdida de nacionalidad previsto por la fracción 1 del artículo 30, apartado A) de la constitución vigente. Se requeriría de una resolución judicial que declarara la pérdida de ese derecho.

La limitación tampoco se puede aplicar a quienes tienen doble nacionalidad por nacimiento, puesto que la nacionalidad extranjera, al igual que la mexicana, no se adquiere por un acto de voluntad; el estado la atribuye por el hecho del nacimiento; se trata de una nacionalidad de origen. Sólo podrá considerarse aplicable la prohibición a los casos futuros, cuando la reforma tenga plena efectividad. Aún así, será muy difícil de aplicar, da

das las irregularidades del sistema que regula el derecho de la nacionalidad en México y a las deficiencias en su aplicación.²⁹

La interpretación de este precepto presenta dificultades. Las propias normas constitucionales provocan la doble nacionalidad por nacimiento y no se puede privar de ella al individuo que la tiene; en la práctica, se tolera la que se adquiere voluntariamente, puesto que la autoridad no hace efectiva su pérdida a través de los procedimientos judiciales adecuados; se pasa por alto cuando en los procedimientos de naturalización no se exige que la renuncia a la nacionalidad anterior se haga ante la autoridad competente, la que la otorgó.

Como resultado de lo anterior, será muy difícil, si no imposible, aplicar la reforma.

No es admisible jurídicamente privar de sus derechos a quienes tienen doble nacionalidad desde su nacimiento; tampoco puede privarse de ella, en forma automática, a los individuos que la adquirieron con posterioridad; para ello se requiere una resolución judicial que así lo determine. La limitación que establece el artículo 32 reformado debe tener efectos restringidos; no puede tener el alcance que, a primera vista, parece desprenderse de su texto; si se tiene o se adquiere la doble nacionalidad antes de su entrada en vigor, ésta debe reconocerse como válida para estos efectos, a pesar de lo que establece el artículo 30. transitorio, amenos que se sigan los juicios de pérdida de nacionalidad correspondientes.

Aún en ese caso es cuestionable la validez de tales procedimientos; cuando se duda sobre el alcance de un derecho, debe estarse por la interpretación que favorezca al particular. Nadie puede perder un derecho por ejercitar otro.

Por lo tanto, atendiendo a lo expuesto, sólo cuando la doble nacionalidad se adquiriera después de la entrada en vigor de la reforma se actualiza lo previsto por el segundo párrafo de su artículo 32 y las limitaciones se hacen efectivas.³⁰

La prohibición abarca a funcionarios públicos de distintos niveles y también a quienes desempeñan labores ajenas a dicha función; lo que es más grave, puede ser ampliada por las leyes secundarias emitidas por el congreso de la unión por virtud de permitirlo la reforma.

28. El único argumento posible de considerar a este respecto es el de limitar el número de mexicanos que puedan obtener la doble nacionalidad. No parece tener sentido, si se considera la falta de control que existe en la realidad sobre el grupo que integra el pueblo del estado.

29. Véase Laura TRIGUEROS GAISMAN, "El sistema de doble nacionalidad. La reforma a la constitución", *Revista del Senado de la República*, núm. 7, México, agosto de 1997.

30. *Ibidem*.

Estas limitaciones ya existían en el texto constitucional en vigor, pero es importante hacer notar que, en el contexto político actual, en un proceso de apertura comercial de bienes y servicios que implica adecuar algunas de las normas vigentes para facilitar el intercambio, el mantener algunos de estos criterios puede provocar problemas importantes, dado que en algunas de ellas pueden considerarse incluidas en el proceso de liberalización.

Las actividades que se consideran sujetas a esa restricción son las que se refieren al desempeño de trabajos como son los de piloto, capitán, patrón, maquinista, mecánico; formar parte del personal que tripule cualquier embarcación o aeronave que se ampare bajo la bandera o insignia mercante mexicana. Tampoco pueden desempeñarse como capitanes de puerto, comandantes de aeródromo o en cualquier tipo de servicios de practica.

Se elimina, sin embargo, la limitación relativa a los agentes aduanales; debe entenderse entonces que cualquier persona, incluso los extranjeros, pueden desempeñar este cargo. Una vez más, la diferencia de tratamiento respecto de una y otras actividades resulta incomprensible. A menos que se considere que existen menos riesgos para el país y mayor responsabilidad en el trabajo que desempeñan un maquinista o un marino, que en la labor que está a cargo del personal que vigila las aduanas. No existe ningún fundamento para hacer tal distinción.

4.3.2 *El ejército, la armada y la fuerza aérea*

Por lo que se refiere a las limitaciones para desempeñar cargos y funciones en el ejército, la armada, la fuerza aérea y las fuerzas de policía o de seguridad pública, el tercer párrafo del artículo 32 establece distintos supuestos:

El primero se refiere al caso de que prevalezca la paz en el país:

La constitución dispone que los extranjeros no podrán servir en el ejército ni en las fuerzas de policía o de seguridad pública. Tampoco podrán, en tiempo de paz, pertenecer al activo del ejército o desempeñar cualquier cargo o comisión en él, puesto que para ello se requiere ser mexicano por nacimiento.

El segundo hace referencia a los otros cuerpos de las fuerzas armadas: la armada y la fuerza aérea, y prevé dos situaciones, la de que prevalezca la paz y la de que el país se encuentre en estado de guerra.

En ambos casos se establece que, para pertenecer al activo de la armada y de la fuerza aérea o desempeñar cualquier cargo o comisión en ellos, en todo tiempo, se requiere ser mexicano por nacimiento.

No se contempla la diferencia de tratamiento en tiempo de guerra o en tiempo de paz.

Por lo tanto, por lo que se refiere al ejército, en tiempo de guerra los extranjeros y los mexicanos que han adquirido otra nacionalidad, pudieran servir en él, así como en los cuerpos de policía y seguridad, puesto que la prohibición se refiere solamente al tiempo de paz. Las leyes reglamentarias no pueden corregir esta situación porque no es posible establecer limitaciones a los derechos de las personas más allá de lo prescrito por la constitución.

Puede concluirse que en caso de guerra cualquier individuo que esté dispuesto a defender al país y arriesgar su vida en ello, puede hacerlo; pero también debe tomarse en consideración que su disponibilidad puede deberse a una maniobra de infiltración controlada por el enemigo. Tal parece que se toma un riesgo innecesario.

En cuanto a la armada y la fuerza aérea, se excluye totalmente la presencia de extranjeros como parte de su activo así como del desempeño de todo cargo o comisión en ellos. Se excluye también a quienes no sean mexicanos por nacimiento o hayan adquirido otra nacionalidad. En estos casos la prohibición abarca tanto el tiempo de paz como el caso de declaración de guerra.

Parece una cuestión de lógica el que todas las fuerzas armadas deban regirse con un mismo criterio; en este contexto la disposición resulta incongruente; de aplicarse en sus términos, se caería en un absurdo.³¹

Resulta difícil de entender por qué estas limitaciones del artículo 32 no se aplican a los casos de doble nacionalidad de origen, por motivo del nacimiento o por atribución automática; no se trata de un afán de restringir el acceso a esos puestos a un mayor número de personas sino de mantener una congruencia con el espíritu de la regulación.

Tampoco resulta comprensible que no se tome en cuenta el factor de la residencia habitual o el de residencia por un tiempo determinado, para atemperar tales prohibiciones.

El hecho de que una persona posea dos nacionalidades, aun cuando haya adquirido una de ellas con posterioridad a su nacimiento, no determina su desvinculación con el estado mexicano. Prueba fehaciente-

31. En este caso se requiere una reforma a la constitución, puesto que el texto actual crea derechos a favor de particulares que sólo pueden limitarse por la misma ley suprema. Véase *supra* nota 28.

ciente de ello puede ser el hecho de que tenga su residencia en territorio nacional. Este criterio, que es el más relevante desde el punto de vista internacional, al que se acude para determinar la nacionalidad efectiva en los casos de conflicto, no puede ser desconocido en un sistema en que se acepta como principio la doble nacionalidad. El argumento no es válido, desde luego, en el caso de que se hubiera dictado resolución judicial que declare la pérdida de la nacionalidad mexicana del individuo de conformidad con lo dispuesto por el actual artículo 37 de la constitución.

Resulta también incongruente que se apliquen estas limitaciones a mexicanos que sólo detentan la nacionalidad mexicana, como es el caso de los mexicanos por naturalización.

Se considera que la residencia prolongada no proporciona los elementos suficientes para asegurar la seriedad y el compromiso del funcionario público o no, o del trabajador. Sin embargo, con frecuencia, los hechos han demostrado lo contrario. Lo que sí es cierto es que los mexicanos por naturalización, por serlo, no deben ser privados de ese derecho. Si no se confía en el sistema de atribución de nacionalidad, debe reforzarse o modificarse.³²

El texto constitucional es confuso y contradictorio, la interpretación difícilmente podrá superar estos errores. Se requerirá de una nueva reforma a la constitución.

4.4 La pérdida de la nacionalidad

Como antes se mencionó, la reforma constitucional gira en torno del concepto de nacionalidad permanente y ésta tiene como fuente directa la derogación de las disposiciones del artículo 37, A), 1, que regulan la pérdida de la nacionalidad atribuida por nacimiento.

Esto no significa que la nacionalidad mexicana no se pueda perder; subsisten todas las causales aplicables a los mexicanos por naturalización. La realización de actos que impliquen sumisión a un estado o a un gobierno extranjero, el ostentarse como extranjeros ante las autoridades o el hecho de residir en otro país por cinco años, supone la desvinculación del individuo del grupo nacional y la posibilidad de que pierda esta calidad.

El derecho de opción le da a los mexicanos que posean otra nacionalidad, la posibilidad de renunciar a la mexicana ante las autoridades competentes. Los requisitos que exige la ley actualmente vigente son el de probar que efectivamente el individuo forma parte del pueblo de otro estado y ser mayor de edad.³³

En todos los casos mencionados, con excepción del último, la pérdida de la nacionalidad no puede producirse en forma automática. Se trata de un derecho fundamental de la persona, reconocido por el derecho internacional y plasmado en distintos instrumentos de los que México es parte.³⁴ Solamente la autoridad judicial, previo juicio en el que se respeten las garantías procesales conducentes, puede privar a una persona de sus derechos, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 14 de la constitución. Hasta donde se tiene noticia, nunca se ha instaurado procedimiento judicial alguno con objeto de privar a alguien de la nacionalidad mexicana.

La secretaría de relaciones exteriores intentó remediar esta situación y promovió, con ese objeto, la creación de un procedimiento sumario de pérdida de la nacionalidad, que debería concluir con una declaración de la autoridad administrativa al respecto. Así, en el artículo 25 de la ley de nacionalidad que entró en vigor en 1993, se preve que el procedimiento de pérdida de nacionalidad se substanciará ante la secretaría, en los términos del reglamento, que no existe, respetando los derechos de audiencia y legalidad.

El procedimiento y la declaración que de él deriva no tienen fundamento constitucional. Un derecho fundamental, como lo es la nacionalidad, no puede perderse por declaración de autoridad administrativa, aún cuando se haya respetado el derecho de audiencia del afectado.

Por ser la nacionalidad una materia de competencia federal, deberán ser los tribunales del poder judicial federal los que conozcan y resuelvan sobre estos casos.

32. En los convenios de doble nacionalidad que España ha celebrado con distintos estados, la residencia es el factor que determina la posibilidad de ejercicio de derechos políticos, además de los otros. En algunos estados, como en Suiza, se permite a los residentes, no nacionales votar en las elecciones municipales.

33. Artículo 12 de la ley de nacionalidad en vigor.

34. Declaración universal de los derechos del hombre, ONU, 10 de diciembre de 1948, art. 15; Pacto internacional de los derechos civiles y políticos, ONU, 16 de diciembre de 1966, art. 24 y 26; Convenio sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial, ONU, 7 de marzo de 1966, art. 5; Convenio sobre la eliminación de todas las formas de discriminación de la mujer, ONU, 18 de diciembre de 1979, art. 9; Convenio de las Naciones Unidas sobre los derechos del niño, de 30 de noviembre de 1990, arts. 2, 7 y 8.

4.5 La recuperación de la nacionalidad

La reforma a la constitución regula también la recuperación de la nacionalidad, con objeto de permitir el acceso a la doble nacionalidad a las personas que la hayan perdido. Su inclusión representa una novedad en el sistema mexicano.

Este tema había sido regulado, tradicionalmente, en las leyes reglamentarias, a pesar de que la recuperación de la nacionalidad es una forma de adquirir la calidad de mexicano. Se puede alegar, con razón, que este procedimiento de adquisición tiene vicios de constitucionalidad, dado que no está previsto en el ley suprema.

En la legislación que está actualmente en vigor, sólo el caso de la que obtiene el naturalizado, se apeg a derecho, puesto que se le exige que cumpla con los requisitos del procedimiento privilegiado y se le otorga, nuevamente la carta de naturalización. Por lo que toca a quien tuvo la nacionalidad de origen, se exigen requisitos mínimos: acreditar la residencia, el domicilio y presentar la solicitud respectiva; además, se recupera con el carácter que antes tuvo, como nacionalidad por nacimiento. Procede en todos los casos.³⁵

En el texto de la reforma, la posibilidad de recuperar la nacionalidad tiene dos limitantes: se refiere solamente a la que se haya atribuido por nacimiento y se restringe a los casos en que la pérdida se haya debido a la adquisición voluntaria de una nacionalidad extranjera.

El otro supuesto: aceptar o usar títulos nobiliarios que impliquen sumisión a un estado extranjero no está comprendido, por lo tanto quien se encuentre en esa situación, no podrá recuperarla. Esta discriminación no tiene ningún fundamento.

Es mucho más grave, desde el punto de vista de la desintegración voluntaria que se sanciona con la pérdida de nacionalidad, la naturalización en otro estado, que el aceptar un título que implique sumisión. En el primer caso se trata de un sometimiento total a otra soberanía; en el segundo, sólo de la que implique la distinción otorgada. Sin embargo el legislador permite al primero su reintegración y al segundo no. Se confunden las prioridades. Se trastoca el sistema.

La reforma tiene otros problemas graves:

a) El texto de la disposición no permite que la recuperación de la nacionalidad opere; el requisito

que se exige para ello no se puede cumplir, mucho menos comprobar. No podrá recuperarse la nacionalidad en ningún caso.

El artículo segundo transitorio de la reforma exige que se acredite que el solicitante "se encuentra en pleno goce de sus derechos". Cuando una persona pierde su nacionalidad pierde también los derechos que de ella derivan. Sólo en el caso de que la pérdida no haya operado se podría cumplir con el requisito previsto. Si ésta no fue declarada por la autoridad judicial competente, no pudo privarse del derecho a la nacionalidad al sujeto en cuestión. Si no se ha perdido la nacionalidad, el procedimiento de recuperación no tiene objeto. El precepto no puede interpretarse de otra manera. El legislador no pudo haberse referido a la comprobación del pleno goce de los derechos que otorga el sistema jurídico extranjero, el que ha otorgado la nueva nacionalidad. Esto sería absurdo y, además, inconsistente.³⁶

Dado que el sujeto no podrá cumplir el requisito constitucional que se le exige, la recuperación de la nacionalidad es imposible.

b) No se ha promovido ningún procedimiento de pérdida de nacionalidad ante autoridades judiciales. No se ha encontrado ningún dato, ninguna constancia al respecto. Si hubiera algún precedente, el legislador no se hubiera preocupado por prever un procedimiento administrativo para declarar tal pérdida, en el artículo 12 de la ley de nacionalidad.

Dado que no existen resoluciones dictadas válidamente por los tribunales que declaren la pérdida de nacionalidad de ningún individuo, resulta ocioso establecer un procedimiento de recuperación de un derecho que nadie ha perdido, a menos de que la autoridad pudiera comprobar que existe resolución judicial dictada al respecto en algún caso.

c) El hecho de que esta disposición se encuentre en un artículo transitorio y no en el texto mismo de la reforma, es completamente irregular. Se trata de una norma de carácter sustantivo que regula la adquisición de un derecho y que, además, establece un privilegio respecto de los sujetos a los que va dirigida.

35. Artículos 28 y 29 de la ley de nacionalidad vigente.

36. Laura TRIGUEROS G., "El sistema de doble nacionalidad", *Revista del Senado de la República*, núm. 7, México, 1997, en prensa.

Este error de técnica legislativa y de sistemática jurídica dificulta su interpretación, puesto que, por su carácter de regla de derecho transitorio de la reforma, aunque es parte del texto constitucional, por su naturaleza no está sujeta a desarrollo alguno, por lo que difícilmente podrá ser reglamentada sin incurrir en vicios que puedan ser impugnados.

5. Los artículos transitorios

Esta sección de la reforma constitucional es, quizá, la más desafortunada. Introduce conceptos poco comunes, establece reglas contradictorias y, en general, provoca más problemas de los que resuelve. Su redacción es oscura; su sistematización inadecuada.

Está integrada por cinco disposiciones de las que solamente cuatro son artículos transitorios: se ocupan de regular la entrada en vigor de la reforma y de definir lo relativo a su retroactividad. La otra, contenida en el artículo segundo, es completamente ajena a la materia; tiene por objeto la recuperación de la nacionalidad, tema que no se reguló en el cuerpo normativo del decreto: El artículo primero se refiere a *la entrada en vigor de la reforma*. Su redacción es poco clara. Textualmente dice: "El presente Decreto entrará en vigor al año siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación."

La reforma se empezará a aplicar, efectivamente, en el año de 1998; puede ser que esto ocurra a partir del 20 de marzo de ese año, pero también es posible que se reclame su entrada en vigor con anterioridad, a partir del 1.º de enero, o sea "al año siguiente de su publicación". La frase puede ser interpretada en cualquiera de los dos sentidos, con resultados diferentes.

El problema de interpretación a que da lugar pudo haberse evitado utilizando una fórmula más clara, como podría ser: "...un año después de su publicación...".

La aplicación de la reforma y, como consecuencia, la posibilidad de gozar de nacionalidad permanente y obtener doble nacionalidad *será válida sólo para el futuro*. El artículo tercero transitorio prevé que se aplicará únicamente a los casos que se presenten después de la entrada en vigor de la reforma: sólo a los mexicanos por nacimiento que reúnan los nue

vos requisitos que exige la constitución; de ellos, sólo a los individuos concebidos después de esa fecha.³⁸

El elemento adicional que esta disposición introduce, para los efectos de que se pueda hacer efectiva la reforma, frustra el objetivo que se pretendía alcanzar. Ninguna de las personas a quienes se pretendió beneficiar está comprendida en el supuesto constitucional. No pueden acogerse a ella y conservar legalmente sus dos nacionalidades porque, aun cuando reúnan los requisitos que establece la constitución: haber nacido en territorio mexicano o ser hijos de padres, de padre o de madre, nacidos en México, es evidente que fueron concebidos antes de 1998.

Esto es así porque el artículo tercero prevé que "las disposiciones vigentes con anterioridad" a la fecha en que entre en vigor la reforma "seguirán aplicándose, respecto a la nacionalidad mexicana, a los nacidos o concebidos durante su vigencia." Por lo tanto, a los mexicanos residentes en el extranjero, se les seguirán aplicando las normas actuales que definen quienes son mexicanos por nacimiento. Si cubren, además, los nuevos requisitos podrían entrar a la categoría que crea la reforma, de mexicanos con nacionalidad permanente. Pero como también seguirán aplicándose las normas sobre pérdida de la nacionalidad, no podrán adquirir voluntariamente otra.

Los mexicanos por nacimiento que han conservado siempre su nacionalidad, no pueden tener acceso a la nacionalidad permanente porque ésta se limita a quienes sean concebidos después de la entrada en vigor de la reforma. Pero aquéllos que hayan perdido su nacionalidad pueden recuperarla, beneficiándose al hacerlo porque se les atribuye con carácter de permanente, no importa cuando hayan sido concebidos. Los resultados de la aplicación de la reforma son absurdos.

6. Aciertos de la reforma

Es indudable que algunas de las nuevas disposiciones son acertadas. La restricción a la atribución de nacionalidad *jus sanguinis* mantiene la posibilidad de transmitir la nacionalidad, pero la limita a una o dos generaciones, con objeto de evitar cadenas que no tienen sentido por falta de vinculación efectiva con el estado.

37. Véase *supra* p. 23, núm. 4.5.

38. *Idem*.

Esta restricción tiene un efecto paralelo: permite un control prácticamente automático del grupo de plurinacionales residentes en el extranjero, dado que la nacionalidad se transmite siempre que exista el elemento *jus soli*. Desde luego no es el sistema ideal. Sería más adecuado imponerles ciertas obligaciones, con objeto de que se mantenga un contacto efectivo con el estado, como podría ser el registro de los menores ante las autoridades consulares y la obligación de manifestar su voluntad de conservar la nacionalidad mexicana al llegar a la mayoría de edad. Ante las pocas probabilidades de conseguir ese resultado, la limitación resulta, hasta cierto punto, eficaz.³⁹

La atribución por el método de *jus soli* requería también una restricción. Aun cuando ésta no es tan importante en la práctica, por razones de hecho, el imponer un requisito de residencia en estos casos hubiera dado solidez al sistema.

La regularización de la doble nacionalidad por medio de la derogación de las causas de pérdida de nacionalidad es también una medida adecuada. Desde el punto de vista técnico es sencilla y produce los efectos deseados.

Podría también considerarse como un acierto de la reforma el haber ubicado la recuperación de la nacionalidad en el mismo texto, pues esto evita problemas de inconstitucionalidad. Sin embargo el acierto es parcial. Regular esta figura en las leyes secundarias es un error, pero también lo es el haber incluido esta disposición en los artículos transitorios. Los defectos que contiene son de gravedad y no pueden ser enmendados por la ley secundaria, puesto que las reglas de derecho transitorio no están sujetas a reglamentación.

7. Defectos más notables

Desafortunadamente no se aprovechó la reforma constitucional para corregir algunas irregularidades que presenta la regulación de la nacionalidad. Entre ellas, quizás la más importante y la que más problemas ha causado es la *atribución automática de nacionalidad*.

El problema está parcialmente resuelto en la ley vigente. Por lo que se refiere a los hijos y descendientes menores de edad de los extranjeros naturalizados, así como a los menores extranjeros adoptados por mexicanos, se previó la posibilidad de que, quien ejerza la patria potestad sobre ellos, pueda solicitar su naturalización, sujetos a la condición de que, al llegar a la mayoría de edad, ratifiquen su voluntad de conservar la nacionalidad mexicana⁴⁰.

Sin embargo se dejó subsistir el problema mayor, el que más conflictos provoca: el relativo a la *atribución de nacionalidad por matrimonio*, prevista en el artículo 30, B), fracción II de la constitución. En este caso, dada la redacción del precepto, la adquisición de la nacionalidad opera por ministerio de ley, una vez que se han cumplido los requisitos constitucionales. No se pueden exigir más. Se elimina, además, el elemento de discrecionalidad que supone la expedición de la carta de naturalización, documento constitutivo de la nacionalidad. La modificación al artículo 30 constitucional, podría haber incluido este supuesto como un caso de naturalización común, sujeta al procedimiento privilegiado y, en consecuencia, al otorgamiento de la carta. Los requisitos inconstitucionales que actualmente exige la ley, se podrían mantener en este mismo ordenamiento, pero fundados ya en el supuesto constitucional.

Otro defecto notable es el haber mantenido y ampliado las *limitaciones para ejercer cargos y funciones relacionados con los medios de transporte*. Esta, teóricamente, comprenderá no sólo a quienes adquieran una nacionalidad extranjera después de la entrada en vigor de la reforma sino también a los mexicanos, nacidos en el extranjero, hijos de padres mexicanos por nacimiento, que no hayan nacido a su vez en territorio nacional. Se producirá una aplicación retroactiva del texto constitucional, al exigir requisitos no previstos en el momento de la atribución de nacionalidad, puesto que al no cumplir los nuevos requisitos, ya no se es mexicano por nacimiento.⁴¹

39. La mayor parte de los estados que admiten la doble nacionalidad exigen este tipo de controles y fijan un plazo para que se lleven a cabo. Medidas similares estaban previstas en las constituciones mexicanas del siglo pasado, en relación con los hijos de extranjeros nacidos en territorio mexicano.

40. Artículo 17 de la ley de nacionalidad.

41. Estas restricciones y las que anteriormente se mencionaron, están sujetas a la posibilidad de que la reforma se aplique efectivamente, dado que lo dispuesto por el artículo segundo transitorio hará prácticamente imposible su aplicación.

Independientemente de estas dificultades, es probable que la reforma no pueda producir los efectos deseados o que cause problemas que no se han previsto. En efecto, se están manteniendo restricciones laborales muy importantes en el área del transporte, cuando la política aplicada por el gobierno actual obliga a la privatización de todo ese sector de la economía. Es evidente que una buena parte de los compradores serán empresas extranjeras a las que se les impedirá contratar a los trabajadores que ellas consideren mejor capacitados. Esta situación tendrá como consecuencia el que se retiren de la licitación o, lo que es más grave, que ellas o sus gobiernos exijan, como condición para invertir en el país, una modificación a la constitución que abrogue las disposiciones conducentes y permita la libre contratación.⁴²

En este punto la reforma es contradictoria con la política general que se sigue en la materia; más aún, si se tiene en cuenta que la limitación de mayor importancia en este sector, la que prohibía a los extranjeros y a los mexicanos por naturalización fungir como funcionarios aduanales, se ha eliminado. Con el probable afán de dar cumplimiento al pacto celebrado entre los partidos políticos para admitir la doble nacionalidad y, a pesar de que parecía haberse deslindado este concepto del de *ciudadanía*, no se incluyó en la reforma ninguna restricción al ejercicio de los derechos políticos: no se previó que éstos solamente deben hacerse efectivos en el estado de residencia del sujeto, al igual que todos los derechos derivados de la nacionalidad. Se mantuvo la idea, un tanto ilógica, de permitir la doble ciudadanía a la par de la doble nacionalidad.

Esta determinación no tiene sentido. Los plurinacionales residentes en el extranjero gozan del ejercicio de los derechos políticos que el estado de su residencia les otorga, como ciudadanos que son de ese país; no sufren ninguna merma a su condición de nacionales o de ciudadanos si no se les permite sufragar en México. El objetivo de la reforma era no privarlos de esos derechos; éste se alcanza cuando se ejercen efectivamente en uno de los estados, sin necesidad de incurrir en una duplicidad.

Este es el criterio que impera en el derecho comparado y en los tratados de doble nacionalidad. La residencia determina siempre el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones del ciudadano. En el momento en que el sujeto cambia de residencia, cambia también el lugar en el que los puede hacer efectivos.⁴³

Al mantenerlos vigentes en ambos estados se complica el sistema y se provocan los problemas que se querían evitar: los de implementar mecanismos adecuados para garantizar y hacer posible el voto de los mexicanos en el extranjero.⁴⁴

La reforma multiplica las dificultades; se deberán enfrentar las derivadas de la doble nacionalidad, sin convenio alguno, ni posibilidades de celebrarlo y las que surjan de la doble ciudadanía.

8. Problemas de aplicación

En los apartados anteriores se han referido y analizado algunos de estos problemas; entre ellos los relativos a las limitaciones en materia de desempeño de cargos y funciones; los que se presentarán respecto de la recuperación de la nacionalidad; la imposibilidad de que se beneficie a los individuos a quienes iba dirigida la reforma y otros. Desgraciadamente no son todos.

8.1 Duplicidad de regulación de la nacionalidad

En virtud de lo dispuesto por los artículos transitorios de la reforma, especialmente el tercero, van a aplicarse dos regímenes jurídicos distintos al derecho de la nacionalidad: uno que no admite formalmente la doble nacionalidad y otro que sí la admite. El primero será aplicable a todos los nacidos o concebidos antes de la entrada en vigor de la reforma; el segundo a los concebidos y nacidos después de esa fecha.

Estos dos sistemas estarán en vigor simultáneamente, mientras exista en el mundo algún mexicano concebido antes de la entrada en vigor de la reforma. El segundo, podrá empezar a aplicarse, aproximadamente, dentro de veinte años, cuando los individuos concebidos después del 20 de marzo de 1998 lleguen a la mayoría de edad y se hagan efectivos todos sus derechos como plurinacionales.

42. Esto será así, a menos de que se utilicen los métodos que actualmente están en vigor para resolver esta situación: los de la jubilación forzosa, anticipada de los trabajadores, que se realiza violando sus derechos laborales y muchas veces con presiones intimidatorias de por medio. En todo caso se trata de prácticas ilegales. Esta es la situación actual de los trabajadores de los ferrocarriles y la de los puertos y terminales marítimas.

43. Véase *supra* nota 12, sobre tratados de doble nacionalidad.

44. Sobre la génesis del problema y sus posibles soluciones véase *supra*, notas 8 y 10 y texto de las pp. 3 y 4.

Las dificultades de control de la población, para todos los efectos, serán enormes, puesto que no se prevé ninguna obligación a cargo de los mexicanos para facilitar la labor de las autoridades.

8.2 Violación de derechos fundamentales

La diferencia que se establece entre los mexicanos por nacimiento que tienen derecho a la nacionalidad permanente y los que no la tienen, *viola el derecho de igualdad* consagrado en el artículo primero de la constitución. Esta situación se hace más evidente si se considera el trato mucho más favorable que se da a quienes habrían perdido la nacionalidad mexicana. Ellos, de conformidad con las disposiciones de la reforma, la podrán recuperar con el carácter de permanente y con derecho a la doble nacionalidad; mientras que los que siempre la han tenido se verán privados de esas ventajas⁴⁵.

El artículo segundo transitorio de la reforma prevé la *aplicación retroactiva* de la nacionalidad permanente para aquéllos que recuperen la nacionalidad. No hay duda de que esta detenninación es lícita. Pero debe recordarse que el principio de no retroac- tividad consagrado en el artículo 14 constitucional es limitado:

A) sólo se refiere a la retroactividad de las leyes secundarias, no a la que pueda derivar de una disposición constitucional, y

B) la prohibición sólo opera cuando causa un peijui- cio a la persona a quien se le aplica.

Si el principio se interpreta a *contrario sensu*, podría considerarse que la retroactividad establecida debe beneficiar también a quienes sean actualmente nacionales por nacimiento, aunque no cumplan con los nuevos requisitos, siempre que la soliciten en el plazo fijado por la reforma.

De no ser así se violaría, por este otro concepto, el derecho de igualdad, además de que se contraviene el artículo 14 de la constitución.

Este segundo concepto de violación podría fundarse también en el principio de interpretación constitucional que establece que la autoridad debe estar por lo que resulte en beneficio del particular. De no

seguirse el criterio anterior, se aplicaría inadecuadamente el principio de retroactividad en perjuicio de las personas.⁴⁶

8.3 Categorías de mexicanos

La aplicación del nuevo texto constitucional significa un retroceso en cuanto al respeto en la aplicación de los derechos fundamentales de las personas, pues agrava la situación, que ya existía con anterioridad, al crear diferentes categorías de mexicanos, que pudieran llegar a ser ocho. La situación es grave puesto que se está regresando al sistema de castas.

La primera categoría está formada por quienes han perdido su nacionalidad por haber adquirido voluntariamente la de un estado extranjero. En virtud de lo dispuesto por el artículo segundo transitorio de la reforma, estas personas pueden recuperar su nacionalidad como mexicanos por nacimiento, con el carácter de permanente, con efectos retroactivos y conservar su nacionalidad extranjera, aun cuando no reúnan los requisitos exigidos por el nuevo texto constitucional. Sin duda son los que tienen mayores privilegios, lo cual resulta irónico. *La segunda*, estaría compuesta por los mexicanos por nacimiento, que reúnan los requisitos exigidos por la reforma y, por tanto, tienen derecho a la nacionalidad permanente y a la doble nacionalidad.

La tercera está integrada por los mexicanos por nacimiento que no reúnan los nuevos requisitos; ellos no tendrán derecho a la nacionalidad permanente ni a adquirir otra nacionalidad.

En virtud de las distintas limitaciones que se imponen a los mexicanos con doble nacionalidad, habrá una *cuarta categoría* que tendrá derechos limitados respecto del ejercicio de cargos públicos y del desempeño de otras actividades. *La quinta categoría* corresponde a los mexicanos que adquirieron su nacionalidad en forma automática puesto que ellos no están sujetos a la discrecionalidad que implica el otorgamiento de la carta de naturalización, pero sí a todas las limitaciones anteriores y pueden ser privados de su nacionalidad.

45. Esta observación y todas las que se hacen en relación con la pérdida de la nacionalidad están sujetas a las reservas antes mencionadas, respecto de la necesidad de que se haya declarado tal pérdida por autoridad competente.

46. Sobre el principio de retroactividad véase Laura TRIGUEROS G., " Los conflictos de leyes en el tiempo en la reforma al código civil del Distrito Federal en materia de derecho internacional privado." *Memorias del XIII Seminario de derecho internacional privado*, 1989, editadas por la Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco y la Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca, México, 1992.

Los de la sexta categoría son los hijos de los extranjeros naturalizados y los menores extranjeros adoptados por padres mexicanos quienes, de conformidad con lo dispuesto por la ley de nacionalidad pueden obtener la carta de naturalización a solicitud de sus padres, con la condición de que ratifiquen su voluntad al llegar a la mayoría de edad. Pueden ser privados de su nacionalidad.

La séptima categoría corresponde a los mexicanos por naturalización, quienes no sólo tienen las limitaciones anteriores sino que están sujetos a los criterios discrecionales de la autoridad administrativa para obtener su carta de naturalización y, además pueden ser privados de su nacionalidad en virtud de lo dispuesto por el artículo 37 de la constitución.

Por último, *la octava categoría* está compuesta por los mexicanos que perdieron su nacionalidad por causas distintas a la adquisición voluntaria de otra. Ellos no tienen derecho a la recuperación de la nacionalidad.

Estos son algunos de los efectos que derivan del texto de la reforma en sí. Habría que considerar, además, los que produce el sistema de doble nacionalidad por sí mismo que, en algunos casos, son de mayor gravedad.⁴⁷

Todo esto sin tomar en consideración que la reforma no va a solucionar el problema para el que fue diseñada, pues su texto impide su aplicación, no sólo en virtud de sus artículos transitorios sino por lo numerosos errores que contiene.

47. Véase Laura TRIGUEROS GAISMAN, "Nacionalidad única y doble nacionalidad", *loe. cit.* y "La doble nacionalidad en el derecho mexicano", *loe. cit.* y "El Sistema de doble nacionalidad. La nueva reforma a la constitución.", *loe cit.*