

Sección Doctrina

La nueva regulación de la nacionalidad mexicana¹

Laura Trigueros Gaisman

Sumario: 1. Reflexiones sobre el concepto de nacionalidad. / 2. La reforma constitucional. / 3. La nueva ley de nacionalidad. Sus aciertos. / 4. Problemas no resueltos. / 5. Problemas derivados del sistema de doble nacionalidad. / 6. Procedimientos de naturalización. / 7. La pérdida de la nacionalidad. / 8. Omisiones y otros errores. / 9. Infracciones y sanciones.

1. Reflexiones sobre el concepto de nacionalidad

Todavía hoy se puede hablar de la nacionalidad como un concepto esencial al estado. Los cambios y mutaciones que han sufrido sus principios, incluso las deformaciones conceptuales que se le

han impuesto no pueden considerarse más que como un momento más, quizás una nueva etapa de su evolución. Esta ha seguido su curso, como lo ha hecho ya en etapas históricas anteriores, para adaptarse a las modificaciones que han sufrido los grupos humanos a los fenómenos de integración o de dispersión, al advenimiento de nuevas formas de organización política, a las consecuencias que traen aparejadas los movimientos de población, a los cambios de sede de los centros hegemónicos de poder.

La noción de estado que surgió entre los siglos XVI y XVII, el estado moderno, por sus características como nueva forma de organización política, requirió, para consolidarse, de la identificación y definición de sus elementos esenciales; ésta se fincó en la aceptación del ejercicio hegemónico del poder, pero sobre todo, en la definición estricta de su territorio y de la población que le estaba sujeta de manera exclusiva;² a partir de ese momento puede hablarse de la aparición del concepto jurídico de nacionalidad, tal como ahora se conoce.

Aunque en la actualidad parezca, por momentos, que este concepto clásico de nacionalidad tiende a desaparecer, lo cierto es que en tanto el estado siga

1. A la fecha de redacción de este trabajo, se había recibido de los funcionarios de la Secretaría de Relaciones Exteriores, una comunicación oficial y pública en el sentido de que el artículo tercero transitorio de la reforma constitucional, de fecha 7 de marzo de 1997, que establecía: "Las disposiciones vigentes con anterioridad a la fecha en la que el presente Decreto entre en vigor, seguirán aplacándose, respecto a la nacionalidad mexicana, a los nacidos o concebidos durante su vigencia", había sido reformado para quedar en los siguientes términos: "Para beneficiarse de lo dispuesto por el artículo 37, apartado A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el interesado deberá:
I. Presentar solicitud por escrito a la Secretaría, Embajadas o Consulados de México, dentro de los cinco años siguientes al 20 de marzo de 1998:
II. Acreditar su derecho a la nacionalidad mexicana, conforme lo establece la ley; y
III. Acreditar plenamente su identidad ante la autoridad."
No obstante lo afirmado, esa reforma no se llevó a cabo. El texto se insertó en el artículo 4o. transitorio de la nueva ley de nacionalidad publicada el 23 de enero de 1998. Una noma de naturaleza secundaria, como lo es ésta, no puede producir como efecto la derogación del texto constitucional; por consiguiente, la nacionalidad mexicana seguirá sujeta a dos regímenes distintos: uno que establece la nacionalidad permanente y admite la doble nacionalidad y otro que mantiene las causas de pérdida, por diferentes supuestos y no reconoce la doble nacionalidad.

2. WOLFGANG Reinhart, *Las élites del poder y la construcción del estado. Génesis del estado moderno en Europa, siglos XIII a XVIII*; Fondo de Cultura Económica, Madrid, 1997, p. 15.

siendo una entidad soberana, real o formal, cualquiera que sea su estructura, será necesaria esta noción para definir y acotar el ámbito mismo de su acción como tal. Sin un grupo de personas sobre el que pueda ejercer su autoridad en forma exclusiva, el estado no tendría razón de ser.

Dos son los factores principales que inducen a pensar que este concepto ha entrado en una nueva fase de evolución, distinta de las que hasta ahora se han conocido. En primer lugar la aceptación que ha ido ganando la figura de la doble nacionalidad y en segundo, el auge inminente de los procesos de globalización económica, y los intentos de integración que de ella derivan, por lo menos en el mundo occidental.

El primero de ellos puede ser pasajero, puesto que está directamente relacionado con los movimientos de migración; el segundo, de seguir su curso, podría llevar a la creación de una supranacionalidad, como la que ya existe en la Unión Europea y/o a la nacionalidad única propia de los imperios.

Otro indicio que podría ser todavía más significativo que los anteriores respecto del proceso actual de evolución del concepto puede encontrarse, principalmente, en la atribución de nacionalidad que hacen muchos estados por razones de carácter económico, como son la realización de inversiones importantes en el país, la integración de deportistas destacados para efectos de reforzar a sus equipos en competencias deportivas de carácter internacionalmente relevantes, como los juegos olímpicos o los campeonatos mundiales de fútbol; la integración de científicos notables que puedan incorporar al desarrollo de proyectos estratégicos, de investigación tecnológica, médica o de otra índole y, en mucho menor medida, por razones de carácter humanitario que, en no pocas ocasiones derivan de sentimientos de culpa por los daños causados en conflictos bélicos.

En este contexto, habría que considerar también los cambios de actitud de algunos estados respecto de la anuencia a que sus ciudadanos puedan ejercer derechos políticos en los estados en los que residen, sin perder su nacionalidad ni su ciudadanía, es decir, la aceptación de que puedan participar en la formación de la voluntad política de otro estado, aun siendo extranjeros, y conservar sus derechos políticos en el estado del que son nacionales; es decir, tener doble ciudadanía sin tener doble nacionalidad.³

3. La suprema corte de los Estados Unidos de América ha considerado que el ejercicio del derecho del voto por un norteamericano en el proceso electoral de un país extranjero del que no es ciudadano, no es necesariamente causa de pérdida de su nacionalidad.

En este contexto, las recientes modificaciones al derecho mexicano de la nacionalidad pueden entenderse como una etapa de esta evolución, a nivel local; como una respuesta a los cambios substanciales en las relaciones de integración del pueblo del estado, motivadas por los movimientos migratorios que tienen su origen evidente en razones de carácter económico, y por un nacionalismo característico de los emigrados, más que de la población asentada en el territorio del estado mexicano.

2 La reforma constitucional

Las reformas constitucionales al marco normativo de la nacionalidad han modificado conceptos básicos que hasta ahora se consideraban fundamentales en el derecho mexicano de la nacionalidad.⁴

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

Tal es el caso del principio de **nacionalidad única** que es reemplazado por el de la múltiple nacionalidad; el de la **pérdida de nacionalidad de origen**, que es substituido por el de la nacionalidad permanente para los mexicanos por nacimiento; 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 residentes 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.⁵

4. Sobre la fundamentación de estos principios véase Eduardo TRIGUEROS SARAVIA, *La nacionalidad mexicana*, editorial Jus, México, 1940.

5. La regulación de la ciudadanía ha variado mucho en el derecho mexicano; se ha restringido su ejercicio, por diferentes causas, a determinados grupos de mexicanos; a partir de la reforma constitucional de 1934 los derechos de ciudadano se reconocen a quienes cumplan con los requisitos de edad y modo honesto de vivir. Véase Eduardo TRIGUEROS SARAVIA, *op. cit.*, p. 12. En estos casos los estados de la federación siguen conservando su autonomía en materia electoral y, en alguna medida también en el aspecto político, puesto que atribuyen "nacionalidad local" y ciudadanía a sus habitantes. Esta situación es una reminiscencia de la facultad original que detentaron hasta 1836, fecha en la que por primera vez asumió el gobierno federal la facultad de atribuir nacionalidad y ciudadanía a los integrantes del pueblo del estado. Véase Laura TRIGUEROS GAISMAN, *"Antecedentes de la nacionalidad mexicana y su evolución"*, en prensa.

Para estos efectos se reformaron sólo tres disposiciones constitucionales:

1º El artículo 30 en sus apartados A, fracción II, 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 adquieran 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.

3º 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.⁶

Las disposiciones que prevén los derechos y prerrogativas de los mexicanos y de los ciudadanos, así como las que establecen sus obligaciones no fueron modificadas, de manera que los mexicanos con doble nacionalidad, aun cuando residan en el extranjero, están facultados para:

A) Exigir que se les garantice el derecho de votar en las elecciones y de poder ser votados para los cargos de elección popular, ocupar cargos públicos o cualquier otro empleo o comisión cuando reúnan los requisitos establecidos por la propia constitución general o, en su caso, por las constituciones locales; asociarse para tomar parte, en forma pacífica, en los asuntos políticos del país; servir en el ejército, la armada y la fuerza aérea o en los cuerpos de policía o de seguridad pública; integrar la guardia nacional, y ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición.

B) Están obligados a inscribirse en el catastro municipal y en el registro nacional de ciudadanos; alistarse en la guardia nacional, votar en las elecciones populares en los términos establecidos por la ley; desempeñar cargos de elección popular, vigilar que sus hijos acudan a recibir la educación primaria y secundaria y la instrucción cívica y mili-

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

tar, contribuir para los gastos públicos de la federación, del estado y del municipio en el que habiten o del Distrito Federal.

Será muy difícil que los mexicanos residentes en el extranjero puedan dar cumplimiento a estas disposiciones; ni el gobierno federal ni los de los estados están en posibilidades de organizar un padrón electoral adecuado; tampoco podrán organizar los mecanismos requeridos para hacer posible el cumplimiento de obligaciones de una y otra parte.⁷

En el derecho comparado, la solución más común, en los casos de los estados que admiten la doble nacionalidad, es la celebración de convenios bilaterales con los estados afectados, para regular problemas como el del cumplimiento del servicio militar, el reclutamiento, etc.⁸ En el caso de México, la posibilidad de que exista un acuerdo con los Estados Unidos de América es muy remota; si lo hubiera, sería muy posible que no se respetara; la práctica reciente en materia de extradición y de aplicación de las normas del tratado de libre comercio así lo demuestran.⁹

La constitución, por regla general, legisla para el futuro; sus disposiciones se aplican a los vínculos jurídicos de nacionalidad que se concreten a partir de la entrada en vigor de la reforma, pero se respetan también los derechos adquiridos con anterioridad. Así lo establece la reforma al artículo tercero transitorio del nuevo texto constitucional, pues prevé que las nuevas disposiciones se apliquen también a los individuos que hayan nacido o hayan sido concebidos antes de la entrada en vigor de la reforma constitucional en todo lo que les beneficie.¹⁰

Esta última disposición tiene un carácter peculiar, pues reconoce como válidas situaciones que, a la luz del texto constitucional anterior, no lo eran. El artículo 37 consideraba como causa de pérdida de la nacionalidad mexicana el adquirir voluntariamente la nacionalidad extranjera, por lo que el beneficio establecido por el nuevo texto constitucional tiene como efecto principal convalidar una situación irregular.

Es cierto que las autoridades toleraban este estado de cosas:¹¹ nunca se llevó a cabo un procedimiento

7. Véase "El sistema de doble nacionalidad. La nueva reforma a la constitución", en *Revista del Senado de la República*, núm. 7, vol. 3, abril-junio, México 1997, pp. 110 y ss.

8. Véase AZNAR SÁNCHEZ, Juan, *La doble nacionalidad*, editorial Monte corvo, Madrid, 1977.

9. Los problemas más recientes han sido los relativos al autotransporte que a la fecha no han entrado en vigor.

10. Véase *supra* nota 1.

11. Véase "La doble nacionalidad en el derecho mexicano". *Jurídica*, núm. 26, U1A, México 1996, pp. 581 y ss.

pérdida de nacionalidad ante una autoridad judicial ni se obligó a nadie a renunciar efectivamente a la nacionalidad extranjera atribuida por nacimiento. Se exigía, tal como se sigue haciendo en la actualidad, una renuncia formal ante las autoridades mexicanas, que no surte efectos para el estado extranjero de cuya nacionalidad se trata.¹²

La reforma constitucional adolece de defectos importantes, entre los cuales sobresalen los siguientes:

- a) La aceptación de la doble ciudadanía que presenta dificultades importantes para poder hacerla efectiva en el extranjero;¹³
- b) La obligación que se impone a los mexicanos que posean o adquieran otra nacionalidad, de renunciar a ella, en los casos previstos por el artículo 32 constitucional, que resulta incongruente con el propósito y el sentido de la reforma, y
- c) El principio de desigualdad que se introduce al establecer diferentes categorías de mexicanos, debido a los distintos derechos y obligaciones que la reforma constitucional les atribuye.

En este sentido se ha dado un paso atrás con la reforma actual; se ha regresado 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.¹⁴

3 La nueva ley de nacionalidad

La ley reglamentaria de la reforma constitucional, que debe desarrollar y hacer efectivos en la práctica los preceptos de la ley fundamental, contiene aciertos y errores; muchos de éstos debidos, 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.

El resultado no es del todo satisfactorio; la ley tiene lagunas difíciles de subsanar; presenta problemas de inconstitucionalidad que afectan también a las distintas leyes secundarias que fueron reformadas para adecuarlas al nuevo sistema de doble nacionalidad.

3.1 Entre los aciertos de la nueva regulación se encuentran **la limitación a la atribución de nacionali-**

dad mexicana por nacimiento, por el sistema dejus sanguinis, es decir por filiación, que, en el nuevo texto constitucional se ha limitado a un número menor de generaciones, pues ahora se requiere del cumplimiento de nuevos requisitos; será necesario que al menos uno de los padres del menor nacido en el extranjero haya nacido en territorio nacional.

Está era una reforma necesaria. Una nacionalidad no puede transmitirse indefinidamente, generación tras generación, a quienes no residen ya en el territorio nacional; al cabo de dos o tres generaciones los individuos a quienes se les atribuye han perdido el contacto efectivo y directo con el país. El estado, por su parte, carece de los medios necesarios para mantener un control sobre sus nacionales residentes en el extranjero, por lo que la medida resulta pertinente.

3.2 En materia de naturalización existía una deficiencia importante en cuanto al procedimiento, puesto que se **obligaba a los extranjeros a renunciar a su nacionalidad anterior, antes de otorgarles** la mexicana. Esta situación hacía posible la apátrida, pues el sujeto se veía obligado a llevar a cabo la renuncia antes de conocer la decisión de las autoridades mexicanas de expedir o no la carta de naturalización.

El artículo 19 de la ley actualmente en vigor, en su fracción II dispone que tal renuncia debe hacerse después de que la secretaría de relaciones exteriores haya decidido otorgar la nacionalidad. Subsiste, sin embargo, un problema de congruencia: la renuncia, así como las protestas que la acompañan, debe hacerse ante la propia secretaría y no ante las autoridades competentes del estado a cuya nacionalidad se está renunciando, por lo que generalmente no tiene eficacia alguna.

3.3 Uno de los problemas que no se habían enfrentado en las leyes anteriores, a pesar de las observaciones hechas por la doctrina, era el relativo a **la prueba de la nacionalidad mexicana en México**. Se presentaban dificultades en ocasiones insuperables porque la ley preveía su acreditación con documentos previamente enumerados: el acta de nacimiento, la fe de bautismo, el pasaporte, los cuales podían ser rechazados por la autoridad puesto que, en estricto rigor, no hacen prueba plena de la nacionalidad del sujeto.

En el acta de nacimiento no se asienta la nacionalidad sino que ésta se deduce de las declaraciones de los padres y testigos. Se trata de una declaración bajo protesta de decir verdad, pero puede estar sujeta a revisión o a impugnación, cosa que sucede con frecuencia¹⁵. Los

12. Véase "Nacionalidad única y doble nacionalidad", revista *Alegatos*, núm 32, UAM-A, México, 1996, pp. 87 y ss.

13. A la fecha de la redacción de este estudio el IFE no ha resuelto cómo se garantizará el ejercicio de estos derechos. Es posible que no pueda organizarse para el proceso electoral del año 2000

14. Véase *Revista del Senado de la República*, núm. 7, loc cit.

15. Eduardo TRIGUEROS SARAIVA califica a esta prueba como prueba diabólica, pues cada uno de los elementos probatorios pueden ser cuestionados o desvirtuados, op. cit., pp. 181 y ss.

certificados de bautismo no se emiten por autoridad competente, por lo que su aceptación está sujeta a la presentación de pruebas adicionales.

Todos los demás documentos previstos como el pasaporte, el certificado de nacionalidad, la cédula de identidad ciudadana, no hacen más que acreditar que se probó la nacionalidad del sujeto.

Con frecuencia se presentan casos de actas de nacimiento irregulares o extemporáneas que no se aceptan como prueba fehaciente de la nacionalidad; en muchas ocasiones los documentos e incluso los asientos en los libros de registro o en los folios se han perdido o resultan ilegibles.

Las autoridades suplían estas deficiencias acudiendo a los medios que consideraban idóneos para ese efecto, como la declaración de testigos, la fe notarial, etc., todos ellos sujetos a una amplísima discrecionalidad.

La nueva ley 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.

4. Algunos problemas importantes quedaron sin solución

4.1 Este fue el caso de **la atribución de la nacionalidad por matrimonio** que ha sido uno de los problemas más discutidos por la doctrina. En el texto constitucional anterior a la reforma no se sujetaba su atribución a procedimiento alguno, ni se preveía como requisito para obtenerla y acreditar la expedición de la carta de naturalización por la secretaría de relaciones exteriores; bastaba con cumplir los requisitos de contraer matrimonio con un mexicano y establecer la residencia en territorio nacional.

Una parte importante de la doctrina consideró, con razón, que se trataba de una atribución automática de nacionalidad que, en su momento, respondía a la idea de que era necesaria la unidad de nacionalidad en el matrimonio para evitar problemas de determinación del derecho aplicable y para asegurar la identidad de los cónyuges con el país y su cultura.¹⁶

Este criterio perdió importancia al surgir los movimientos sociales que pugnaban por el reconocimiento de los derechos de la mujer, que debían comprender todas las áreas de su vida en sociedad, entre ellas la posibilidad de conservar su propia nacionalidad y decidir libremente sobre su modificación. Al efecto se celebraron conferencias internacionales y se firmaron convenciones que tuvieron por objeto eliminar esta forma de atribución. México se unió a este movimiento y ratificó algunas de ellas, con reservas, pero no modificó el texto constitucional.

Ante la presión internacional el gobierno mexicano optó, en 1974, por modificar la ley reglamentaria e introducir en ella requisitos adicionales a los previstos por la constitución. Estos 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 estos requisitos eran inconstitucionales, puesto que la ley reglamentaria no puede ir más allá de la constitución, especialmente cuando las normas que prevé limitan los derechos de las personas que sólo la carta fundamental puede modificar.

El mismo defecto se observa en el reglamento para expedir los certificados de nacionalidad mexicana, que se promulgó en 1971. Se requería 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.

Posteriormente, por reforma de 1972, el artículo 8vo. de dicho reglamento 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. El certificado **reconocía y acreditaba** la atribución de la nacionalidad por virtud de la aplicación de la disposición constitucional.

Por virtud de la reforma constitucional actual, esta forma de atribución de nacionalidad se ha con-

16. Véase Eduardo TRIGUEROS SARAIVA, *op. cit.*, pp. 117 y ss. En la doctrina actual se han manifestado algunas opiniones en otro sentido. Leonel PÉREZ NIETO señala que la nacionalidad en estos casos no se adquiere *ipso facto*, dado que los sujetos deben formular la solicitud correspondiente y cumplir los requisitos que marca la ley. *Derecho internacional privado*, 5ª. Edición, Haría, México, p. 47.

vertido realmente en una naturalización sujeta a un procedimiento de carácter privilegiado, pero no se le regula como tal; se mantiene como un caso especial de naturalización, directamente regulado por la constitución, en cuyo texto se agregaron los requisitos adicionales previstos por la ley.

El resultado de esta modificación es lamentable. Se desconocen las reglas elementales de la técnica legislativa, así como los principios que regulan la actividad reglamentaria.

El problema principal estriba en que la nueva ley prevé excepciones al cumplimiento de los requisitos que exige la constitución, como sucede en el caso de la residencia en territorio nacional que prevé el artículo 20, fracción II, tercer párrafo de la ley que, al eximir del cumplimiento de este requisito, incurre claramente en un problema de constitucionalidad.¹⁷

Por otra parte se ha creado una laguna difícil de subsanar puesto que no se prevé cómo se otorgará en este caso la nacionalidad; en qué documento se contendrá el acto administrativo que la atribuye; cuál será el documento con el que se pueda acreditar su obtención.

La ley de nacionalidad derogada señalaba que, una vez cumplidos los requisitos mínimos establecidos por la constitución, previa solicitud del interesado y efectuadas las renunciaciones y protestas previstas por la ley, se expediría el certificado de nacionalidad por medio del cual se reconocía la nacionalidad atribuida por disposición constitucional.¹⁸ La nueva ley no se ocupó del problema.

La situación se complicó más porque el artículo 30-B del texto constitucional reformado prevé dos supuestos de atribución de nacionalidad por naturalización: el primero se refiere a los extranjeros a quienes la autoridad competente otorgue la carta de naturalización; el segundo regula la atribución de nacionalidad por matrimonio y señala los requisitos que deben cumplirse para obtenerla. Entre

ellos no se menciona la obtención de la carta de naturalización.

La omisión produce, además, otras consecuencias: otorga a los naturalizados que se encuentren en este supuesto ventajas adicionales a las que tienen quienes obtienen la carta de naturalización, puesto que la autoridad no puede ejercer la facultad discrecional que implica el otorgamiento de la carta, debe otorgar la nacionalidad, necesariamente, al comprobarse que se han reunido los requisitos que exige la ley. Es probable que la secretaría expida, la carta de naturalización en estos casos puesto que, a menos de que se reforme nuevamente la ley, los derechos de quienes se encuentren en este supuesto se verían afectados por la dificultad de probarlos. Al hacerlo, la autoridad incurriría en una conducta que, cuando menos, sería irregular.

4.2. En el caso de la atribución de **nacionalidad a las personas morales**, no se tomaron en cuenta las distintas disposiciones que regulan esta materia, tanto en la propia ley, como en otros cuerpos legales, de manera que pudiera dar lugar a contradicciones.

La ley de nacionalidad mantiene como requisitos para considerar como mexicana a una persona moral que se haya constituido de conformidad con las leyes mexicanas y que establezca su domicilio social en México.

Sin embargo, en otros cuerpos legales no se hace referencia a la nacionalidad de la persona moral, y la autorización para que pueda llevar a cabo determinadas actividades se hace depender de otros requisitos, independientemente de que se constituyan conforme al derecho mexicano,¹⁹ como son, entre otros, el origen de la inversión o la participación de extranjeros en ella, o bien el control efectivo que se ejerce en la sociedad.²⁰

Esta falta de uniformidad de criterios demuestra la inoperancia del concepto de nacionalidad de las personas morales, pues los distintos requisitos enumerados tienen la misma finalidad: limitar la participación de extranjeros en ciertas actividades económicas, pero tienen, la ventaja de permitir una mayor precisión al imponer las restricciones de conformidad con la actividad particular de que se

17. Este caso es muy semejante al que se produce en el mismo artículo 20, fracción 1, d), que elimina los requisitos de residencia, para otorgar la nacionalidad por naturalización, cuando el poder ejecutivo lo considere conveniente, otorgándole una facultad amplísima que contradice un principio básico de la atribución de nacionalidad que es el de la residencia del individuo en territorio del estado otorgante. Véase Eduardo TRIGUEROS S., *op. cit.*, núm. 21. p. 69.

18. La atribución de nacionalidad en estos casos fue muy discutida por la doctrina. El legislador trató de subsanar la irregularidad imponiendo en la ley reglamentaria requisitos adicionales a los previstos por la ley suprema. A pesar de ser notoriamente inconstitucionales, estos requisitos fueron exigidos para otorgar la nacionalidad por matrimonio. En contra de esta opinión PÉREZ NIETO CASTRO... ARELLANO GARCÍA...

19. Este es el criterio que han utilizado varias leyes secundarias que no requieren el domicilio y no hacen referencia a la nacionalidad. Así sucede en el artículo 9- III del código fiscal de la federación; en los artículos 6 y 9 de la ley de caminos, puentes y autotransporte federal, en los artículos 10 y 17 de la ley de aeropuertos, etcétera.

20. La ley de inversión extranjera, en sus artículos 4, 6 y 7; la ley para regular las agrupaciones financieras, en su artículo 18 y la propia constitución en la fracción I del artículo 27, son ejemplo de ello.

trate. Si esta es la finalidad de la medida, el utilizar el criterio de nacionalidad resulta demasiado complicado y, además, se presta a simulaciones peligrosas.

4.3. En materia de **prueba de la nacionalidad**, la nueva ley ha resuelto los problemas derivados de la falta de documentos idóneos para probar la nacionalidad por nacimiento. Este ha sido un avance significativo. Desgraciadamente el legislador no puso el mismo cuidado en **la definición y regulación de los documentos** que califica oficialmente como medios de prueba de la nacionalidad que prevé el artículo 3º de la ley: omitió algunos y desvirtuó otros.

En el caso de la atribución de la nacionalidad por matrimonio, simplemente olvidó que debe exigirse un documento que la otorgue y la acredite.

El legislador debió detectar este problema y solucionarlo. Pudo haberlo hecho, por ejemplo, utilizando la figura del certificado de nacionalidad que el artículo 3º de la ley considera como documento probatorio de nacionalidad; pero al restringir su expedición, en el artículo 16, a los casos de doble nacionalidad de quienes pretendan ocupar un cargo o ejercer una función pública, impide la interpretación que pudiera haber resuelto ese problema.²¹

En el caso del certificado de nacionalidad, se confunde su función probatoria de la nacionalidad, se exigen requisitos equívocos y se hace prácticamente imposible su expedición.

Tal como está regulado, es un documento imposible de manejar como medio de prueba de nacionalidad porque no llena los requisitos que caracterizan a un documento probatorio, ya que:

- a) Define su función como documento que reconoce la nacionalidad por nacimiento, cuando para estos efectos ya existían otros medios de prueba;
- b) Exige un requisito imposible de comprobar: "que no se ha adquirido otra nacionalidad", aún cuando es evidente que los hechos negativos no pueden probarse. Por lo tanto, en todo caso será necesario exigir al interesado la presentación de documentos probatorios idóneos porque es im-

posible hacer una investigación al respecto. Esta situación desvirtúa su carácter de prueba de la nacionalidad;

- c) Limita su expedición a un sólo caso, el de los mexicanos por nacimiento que quieran acceder a los cargos, funciones y trabajos señalados por el artículo 32 constitucional, por lo que su carácter de prueba de nacionalidad se anula;
- d) El problema más grave de este documento es que altera los términos del artículo 32 constitucional y por esa virtud amplía el alcance de la limitación impuesta a quienes tienen ya, de hecho, doble nacionalidad por haberla adquirido antes de la entrada en vigor de la reforma constitucional. En efecto, la constitución establece un impedimento a las personas que "adquieran" otra nacionalidad para acceder a los cargos y funciones mencionados; pero la ley utiliza los términos "hayan adquirido" y de esta manera va más allá de lo establecido por la ley fundamental, por lo que resulta evidente su inconstitucionalidad.

5. El sistema de doble nacionalidad

5.1. El reconocimiento de la doble nacionalidad en el sistema jurídico mexicano es limitado y discriminatorio; crea problemas imposibles de resolver.

No se benefician de ella todos los mexicanos; sólo tienen acceso a este privilegio los mexicanos por nacimiento; aun ellos sufren restricciones al derecho de tener y conservar la doble nacionalidad.

Por una parte, la constitución establece que solamente pueden acceder al ejercicio de funciones y cargos públicos, y desempeñar los trabajos especificados por el artículo 32 de la constitución, en el caso de que hayan adquirido la nacionalidad extranjera con anterioridad a la entrada en vigor de la reforma constitucional, pues señala que la restricción se aplica solamente a quienes adquieran otra nacionalidad.

Pero por otra, la ley de nacionalidad pretende ampliar aún más la restricción, pues substituye la frase "que no adquieran otra nacionalidad" por la de "que no se ha adquirido" otra.

Además, establece que se presume la adquisición de una nacionalidad extranjera, cuando se realicen actos para obtenerla o conservarla.

Ambas disposiciones son inconstitucionales, porque en ambos casos la ley impone requisitos adicionales a los previstos por la constitución.

21. En opinión de Elisur ARTEAGA NAVA, en consulta formulada al respecto, la última frase del artículo 20 de la ley que establece: "La carta de naturalización surtirá sus efectos al día siguiente de su expedición", es el fundamento para que la secretaría de relaciones exteriores expida la carta de naturalización en este caso, debido a que se aplica a todo el artículo y no puede considerarse referida únicamente a los procedimientos de naturalización regidos por la fracción I del apartado B, del artículo 30 constitucional, que exige específicamente el otorgamiento de la carta como requisito para obtener la nacionalidad.

En el segundo, son además absurdas, porque la realización de un acto para obtener una nacionalidad extranjera, como sería su solicitud, no implica la adquisición de la misma; su obtención no depende del individuo sino del estado que la otorga, por lo que la limitación prevista por la ley estaría basada en una presunción que no puede asimilarse a la actualización del supuesto constitucional.

Por lo que se refiere al supuesto de los actos realizados para conservar una nacionalidad, si se llevan a cabo es porque dicha nacionalidad ya existía, de manera que no se actualiza el supuesto constitucional de adquisición posterior a la entrada en vigor de la reforma.

En ambos supuestos, el legislador ha rebasado el mandamiento constitucional. No es posible que una ley reglamentaria modifique la situación jurídica creada por otro estado; tampoco le corresponde limitar los derechos consagrados por la constitución, menos aún cuando el fundamento de tal privación es una mera presunción.

5.2. La ley va más allá. Se exige la presentación del certificado de nacionalidad para probar la nacionalidad mexicana por nacimiento y **"que no se ha adquirido otra"**, para los efectos de poder ocupar y desempeñar las funciones y cargos públicos, así como realizar los trabajos previstos en el artículo 32 constitucional y, posteriormente, en el segundo párrafo del artículo 17, se exige la renuncia a la nacionalidad **"que se les haya atribuido"**, sin distinción alguna, para otorgarles el certificado, cuando la limitación constitucional solamente se refiere a la nacionalidad que se adquiriera con posterioridad a la entrada en vigor de su nuevo texto.

Sin embargo, en el artículo 17, segundo párrafo se exige la renuncia a la nacionalidad que se les haya atribuido, sin distinción alguna, para que el certificado se otorgue, cuando la limitación constitucional solamente se refiere a la que se adquiriera con posterioridad en la entrada en vigor de su nuevo texto.

Se hacen nugatorios para ellos los derechos que han adquirido en virtud de la reforma constitucional, puesto que la mal llamada "no pérdida de la nacionalidad", que implica para los mexicanos por nacimiento la posibilidad de conservar las nacionalidades que otros estados les hayan atribuido, no pueden concretarse, porque está sujeta a restricciones legales adicionales no previstas por la constitución.

En virtud de lo dispuesto por el artículo 17 se les obliga, aun cuando tengan la categoría de mexicanos por nacimiento, a renunciar al beneficio que la constitución les otorga y que constituye el objetivo principal de la reforma.

Sin considerar el hecho de que la nacionalidad extranjera se haya adquirido con anterioridad a la reforma, se impide que puedan acceder a cargos, funciones y trabajos, se modifica su situación jurídica y se alteran sus derechos. Tal requisito es absurdo. La disposición es evidentemente inconstitucional.

5.3. La adopción de un sistema de doble nacionalidad por sí mismo implica la aparición de problemas que no tienen solución. La relación del individuo con dos estados que lo consideran parte de su pueblo puede ocasionar que ambos le requieran el **cumplimiento de obligaciones contradictorias entre sí**, como la defensa de un estado contra el otro, el cumplimiento de la obligación de capacitación militar, el pago de impuestos en ambos por la misma causa.²²

El problema más importante que deriva de esta situación y el que en mayor medida afecta a quienes tienen doble nacionalidad, es la **imposibilidad de contar con la protección diplomática** de uno de los dos estados cuya nacionalidad se ostenta, en contra del otro, pues este recurso se anula cuando se trata de los propios nacionales. El mismo problema se presenta en relación con **la extradición** del individuo entre los estados de su doble nacionalidad, aun cuando por alguna causa le pudiera resultar favorable.

6. Procedimientos de naturalización

La nueva ley de nacionalidad prevé la adquisición de la nacionalidad mexicana por naturalización a través de cinco procedimientos distintos; cada uno de ellos corresponde a un supuesto específico y requiere del cumplimiento de requisitos particulares, apropiados a sus circunstancias,

6.1. El **procedimiento ordinario** ha sido modificado con objeto de garantizar la asimilación del individuo al pueblo del estado; con este propósito se requiere que el solicitante compruebe que sabe hablar español, conoce la historia del país y está integrado a la cultura nacional. Debe además acreditar su residencia en territorio nacional durante los últimos

22. Éste tipo de problemas se resuelven, generalmente, por medio de convenciones internacionales celebradas entre los estados afectados, con objeto de hacerlas efectivas sólo en el lugar de residencias del sujeto. Véase ANZAR SÁNCHEZ, *op. cit.* Esta solución no parece factible en el caso de México y los Estados Unidos de Norteamérica, por los menos.

cinco años anteriores a su solicitud, sin embargo no se requiere que compruebe la legalidad de la misma, lo que resulta cuando menos extraño, ya que el reglamento no podrá subsanar este error,²³ pues significaría una modificación irregular a la ley.

Las pruebas al respecto y su valoración quedan sujetas a la discrecionalidad de la autoridad mientras no se expida el reglamento respectivo.

6.2. El procedimiento privilegiado sigue las directrices de las leyes reglamentarias anteriores: conserva los requisitos generales, pero modifica el tiempo de residencia en el país previa a la solicitud, acortándolo, de cinco a dos años, por considerar que en estos casos especiales la asimilación del individuo resulta más fácil, en virtud de sus características particulares de vinculación con el estado y su cultura.

El inciso d) de la fracción I del artículo 20 introduce una modificación al criterio anterior, pues considera sujetos de este procedimiento y, por tanto eximidos de una residencia más prolongada en el territorio nacional, a quienes, ajuicio de la secretaría, hayan prestado un servicio o realizado una obra destacada en beneficio de la nación. Esta excepción no concuerda con los criterios asentados, puesto que en estos casos los datos para presumir la asimilación del individuo son insuficientes y poco confiables.

Todavía más grave resulta la facultad que se otorga al ejecutivo federal para otorgar la nacionalidad, en **casos excepcionales, a individuos que no han residido en territorio nacional**. Esta clase de excepciones no se justifica. Existen otros medios para manifestar la gratitud y el reconocimiento del país a una persona distinguida, como son las distinciones o las condecoraciones oficiales.

No hay razón para acudir a ficciones de las que se puede abusar; se corre el riesgo de que el propio estado desestime la correcta aplicación de la excepción y ponga en duda la verdadera integración y compromiso de sus nacionales por naturalización, la cual está ya bastante deteriorada, pues a la fecha, se les mantiene como mexicanos de segunda o tercera categoría, se limitan sus derechos de ciudadanía y se les impide gozar de privilegios que como mexicanos que son deberían tener.

6.3. Se prevé, además, un procedimiento especial en los casos de atribución de nacionalidad por ma-

trimonio. Los requisitos a cumplir se encuentran, por una parte, en el texto del artículo 30 constitucional y por otra, en la fracción II del artículo 20 de la ley. Debe suponerse que estas dos disposiciones son complementarias; la primera de mayor jerarquía y, por lo tanto, la segunda subordinada a ella, pero no es así.

En estos casos, la constitución establece como requisitos para otorgar la nacionalidad: el matrimonio con un sujeto de nacionalidad mexicana, tener o establecer su domicilio en territorio nacional y cumplir con los requisitos legales.

La ley agrega que se debe acreditar, además, la residencia en el país, y que **los cónyuges han vivido de consuno**, es decir, haciendo vida marital en el domicilio conyugal durante los dos años inmediatamente anteriores a la fecha de su solicitud, circunstancia que será difícil de comprobar.

La ley hace extensivo este mismo procedimiento, y prevé que se cumplan los mismos requisitos, en los casos de matrimonios entre extranjeros, cuando uno de los cónyuges adquiera la nacionalidad mexicana.

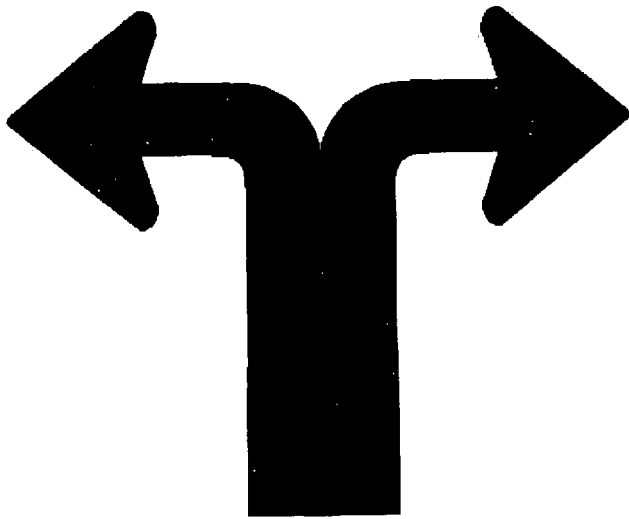
Hasta aquí, la ley se mantiene dentro del marco constitucional. Pero en el segundo párrafo, la norma establece **una excepción a los requisitos constitucionales**, pues permite que el domicilio conyugal no se establezca en territorio nacional cuando el cónyuge mexicano radique en el extranjero por encargo del gobierno, eliminando el requisito de temporalidad que se ha estimado indispensable para asegurar la integración del individuo al pueblo del estado y rebasando lo establecido por el texto constitucional.

Es cierto que la propia constitución autoriza al poder legislativo a complementar los requisitos para otorgar la nacionalidad, pero esto no significa que pueda eliminar los requeridos por el texto constitucional; en este caso se trata de la derogación parcial de la norma fundamental, derogación que es a todas luces inconstitucional.

Se viola, además, un requisito considerado por el derecho internacional como indispensable para la atribución de la nacionalidad por naturalización, que es la residencia del individuo en el estado cuya nacionalidad se pretende obtener.²⁴

23. Se regresa así al sistema de requisitos que exigía, para estos efectos, la ley de nacionalidad y naturalización de 1934.

24. En las distintas conferencias internacionales celebradas para resolver los problemas del derecho de nacionalidad se ha insistido en la irregularidad que supone el atribuir nacionalidad a una persona que no reside en el estado otorgante. Véase Eduardo TRIGUEROS S., *op. cit.*



6.4. Se ha conservado un procedimiento distinto, de carácter sumario para la **naturalización de los menores de edad** adoptados o descendiente hasta el segundo grado de mexicanos y sujetos a su patria potestad. En este caso bastará un año de residencia en el país para que la naturalización se solicite. Si este supuesto no se da, podrán solicitarla ellos mismos dentro del año siguiente al que adquieran la mayoría de edad.

Debe advertirse que en este caso el legislador no previó la necesidad de que estos individuos ratifiquen su voluntad de conservar la nacionalidad mexicana que se les ha atribuido al llegar a la mayoría de edad. Esta deficiencia puede provocar la necesidad de que las autoridades mexicanas reconozcan a un sujeto la doble nacionalidad en supuestos no especificados por la reforma constitucional.

La omisión no se justifica. En los textos de las leyes reglamentarias anteriores se previó la posibilidad, cuando no la obligación, de ejercer el derecho de opción en estos casos.

El problema que se plantea es delicado, pues no sólo altera el sentido de la reforma constitucional sino que, además, provoca una laguna al **no permitir expresamente la renuncia a la nacionalidad mexicana.**²⁵

25. En las leyes reglamentarias anteriores se establecía el derecho de opción como facultad que debía ejercer la persona que tuviera doble nacionalidad. La opción se entendía como el derecho a renunciar a la nacionalidad mexicana.

6.5. Una última forma de adquirir la nacionalidad mexicana se encuentra prevista por el artículo tercero transitorio de la reforma constitucional y regulada por el artículo cuarto transitorio de la ley: **el procedimiento de recuperación de nacionalidad.**²⁶

en el caso de la reforma constitucional es reprochable ubicación de la disposición, en el de la ley es perdonable el descuido en el que se incurrió y los errores que se cometieron.

hay ninguna razón para que la disposición se encuentre en los artículos transitorios de la ley. El error cometido en la reforma constitucional no lo justifica. Los artículos transitorios tienen una función específica y distinta de la de legislar. En este sentido pudiera cuestionarse la constitucionalidad de la disposición.

Es más grave aún, desde el punto de vista técnico, resulta el contenido de este artículo, puesto que no reglamenta lo previsto por la constitución:

Ignora los requisitos que ella establece como condiciones para otorgar la nacionalidad en estos casos;

- b) No prevé cómo debe probarse la pérdida de la nacionalidad mexicana, puesto que la adquisición de otra nacionalidad no implica la pérdida automática de la anterior, y no existen resoluciones judiciales que lo puedan acreditar, y²⁷
- c) De conformidad con la constitución, el segundo elemento que debe probarse es que la persona "se encuentre en pleno goce de sus derechos". En este caso la prueba debe necesariamente referirse al hecho de que no se ha perdido la nacionalidad mexicana, ya que solamente de esta manera se pueden haber conservado tales derechos. Es imposible cumplir este requisito en los términos de la reforma constitucional.

La ley establece como únicos requisitos para la recuperación de la nacionalidad, la solicitud que debe presentarse por escrito; acreditar la nacionalidad mexicana conforme lo establece la propia ley, y acreditar su identidad ante la autoridad en un plazo de cinco años, a partir de la entrada en vigor de la reforma constitucional.

A la inconstitucionalidad de este artículo debe agregarse el descuido del legislador que no precisó

26. Sobre este artículo transitorio de la ley, véase nota I.

27. El legislador no tomó en cuenta que la pérdida de la nacionalidad no puede producirse en forma automática, por tratarse de un derecho fundamental; dado que no se ha llevado a cabo ningún juicio en ese sentido el procedimiento de recuperación de la nacionalidad es absurdo.

qué efectos tiene la nacionalidad adquirida por el procedimiento de recuperación.

En principio, debe considerarse que se "recupera" la nacionalidad por nacimiento, pues los nacidos antes de la reforma no pueden ser privados, por virtud de ella, de la nacionalidad que han tenido desde su nacimiento.

Un argumento más a este respecto se encuentra en el artículo segundo transitorio, reformado, de la reforma a la constitución, que señala que las disposiciones de la misma se aplican a todas las personas a las que ésta beneficie, sin distinguir entre quienes nacieron o fueron concebidos antes o después de ella.

No puede alegarse que perdieron dicha nacionalidad, aun cuando hayan adquirido otra, puesto que, en primer término, deberá probarse que la adquirieron voluntariamente y no forzados por las circunstancias contempladas por la jurisprudencia; en segundo, deberá acreditarse que existe resolución judicial que prive a la persona de su nacionalidad mexicana, lo cual resulta imposible, puesto que no se ha detectado ningún procedimiento judicial en que se haya conocido o resuelto un problema de esta naturaleza.

Un argumento más a este respecto puede encontrarse en el artículo segundo transitorio, reformado, de la modificación a la constitución, que señala que las disposiciones de la misma se aplican a todas las personas a las que ésta beneficie, sin distinguir entre quienes nacieron o fueron concebidos antes o después de ella.

La supuesta pérdida de nacionalidad no es más que una manera de justificar el descuido de la autoridad en esta materia. En estricto apego a la realidad, debería de haberse considerado éste, como un caso de **reconocimiento de la nacionalidad mexicana**.²⁸

7. La pérdida de la nacionalidad

El objeto de la reciente reforma constitucional fue específicamente crear un sistema que permitiera a los mexicanos tener más de una nacionalidad; éste era el reclamo de los nacionales residentes en el extranjero.

El mecanismo que se consideró más adecuado para ello fue el de crear la nacionalidad permanente, es decir, **eliminar del texto constitucional la posibilidad de que los mexicanos por nacimiento perdieran su nacionalidad de origen**.

Esta solución tiene dos consecuencias: la primera, que la doble nacionalidad se permite sólo a los mexicanos por nacimiento, que no pueden ser privados de su nacionalidad; la segunda, que el estado conserva el control de los mexicanos por naturalización, ellos sí, sujetos a la posibilidad de perderla e imposibilitados de conservar su nacionalidad anterior.

La pérdida de la nacionalidad mexicana se prevé por la constitución y se reglamenta por la ley de nacionalidad. En la primera se determinan las distintas causas por las que los mexicanos por naturalización pueden perderla; en la segunda se regulan los casos de revocación y nulidad de la carta de naturalización que tienen como consecuencia la pérdida de la nacionalidad.

7.1. Sólo los mexicanos por naturalización pueden perder la nacionalidad mexicana. Su situación a este respecto es ahora más precaria que la que tenían anteriormente, pues el legislador aumentó las causas de pérdida de nacionalidad para ellos, aparentemente sin razón alguna. Se siguen considerando como tales las establecidas por el texto anterior de la constitución, pero además se agregaron las que en el texto anterior se aplicaban sólo a los mexicanos por nacimiento. Por lo tanto, los naturalizados estarán ahora sujetos a la aplicación de **cinco causas de pérdida de la nacionalidad, cuando antes de la reforma sólo estaban sujetos a tres**.

La actualización de cualquiera de estos supuestos, una vez comprobada por la autoridad competente, tiene como efecto **la revocación de la carta de naturalización**.

Además de lo previsto por el artículo 37, A de la constitución, la ley de nacionalidad considera una causa adicional de pérdida de la nacionalidad que se actualiza cuando la carta de naturalización se haya expedido "sin cumplir con los requisitos" o "con violación a la ley". En estos casos **la carta se considerará nula**. La declaración de nulidad tiene como efecto la pérdida de la nacionalidad.

7.2. Con objeto de hacer efectivas las disposiciones anteriores, el legislador acudió a **un procedimiento administrativo, de carácter sumario**, por el cual se pretende que la secretaría de relaciones exteriores **revoque o declare la nulidad** de la carta de naturalización, previa audiencia del afectado.

Los artículos 26 y 32 de la ley que regulan esta materia son inconstitucionales.

La autoridad administrativa no puede privar a una persona de sus derechos, así lo establece el texto del artículo 14 de la constitución: "...Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante jui-

28. Véase *supra* nota 1.

ció seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades del procedimiento...".

De conformidad con el artículo 16 constitucional, la autoridad administrativa está facultada para examinar los documentos que se le presenten para acreditar la nacionalidad de una persona o para obtenerla; puede requerir la revisión de los documentos presentados para cerciorarse de que son auténticos y de que cumplen con lo requerido por la ley; incluso pueden exigir la presentación de pruebas adicionales al efecto, pero sus facultades se agotan ahí.

La revocación del otorgamiento del derecho de nacionalidad o la declaración de nulidad de la carta de naturalización, no son sólo actos administrativos; implican la privación de un derecho sobre el que no compete a la autoridad administrativa decidir, independientemente de que se agote o no el derecho de audiencia del interesado.

En el caso de la nacionalidad se trata, además, de **un derecho fundamental de las personas** y la privación de ella provoca la apatridia, que implica una merma a otros derechos fundamentales por los que la autoridad tiene la obligación de velar, como son el de residencia, el de tránsito, los derechos políticos, etcétera.

Es evidente que la secretaría de relaciones exteriores debe intervenir en estos procesos iniciándolos, pero no puede constituirse en tribunal ni emitir una resolución que no le corresponde, puesto que no está facultada para hacerlo.

La inconstitucionalidad de ésta y otras disposiciones de la ley deben ser subsanadas. De no ser así se afectarán gravemente los derechos de los particulares y, lo que es más grave, se conculcará el estado de derecho.

8. Omisiones y otros errores

8.1. La reforma constitucional impuso al legislador algunas obligaciones que éste no cumplió. La principal, por su importancia, es la **de resolver los problemas relativos a los conflictos de nacionalidad**, tanto negativos como positivos, provocados especialmente por el sistema de doble nacionalidad adoptado por la constitución.

8.2. El problema fue abordado anteriormente por la ley de nacionalidad y naturalización de 1934. En el caso de **los conflictos positivos**, que se presentan cuando una persona ostente dos o más nacionalidades, ambas atribuidas por otros estados, se optó por adoptar el **principio de la nacionalidad efectiva**. Este principio, que fue definido por la Corte Inter-

nacional de Justicia de La Haya,²⁹ se complementó en la ley con la inclusión de los elementos de hecho que permitan al juzgador definir cuál de las nacionalidades debe prevalecer. Los elementos que se consideraron más relevantes para estos efectos fueron el domicilio, la residencia habitual, el principal establecimiento de los negocios.

El conflicto positivo de nacionalidades no puede presentarse cuando el individuo en cuestión detenta una nacionalidad extranjera además de la mexicana, pues las autoridades del país no pueden más que reconocer la nacionalidad propia y darle preferencia. En consecuencia, deben ignorar la existencia de cualquier nacionalidad extranjera.

La omisión en que incurrió el legislador es grave. Además de ignorar el mandamiento constitucional, desconoce una solución que en este caso es mundialmente reconocida y aceptada.

Tal parece que el legislador no entendió el alcance de este principio internacional, pues en el artículo 12 se impone a los mexicanos la obligación de ostentarse como tales ante las autoridades cuando entren y salgan del país. Esta disposición raya en el absurdo. No puede obligarse a una persona que tiene legítimamente doble nacionalidad a preferir una de ellas. Si el individuo en cuestión se presenta como extranjero ante las autoridades, a menos de que él mismo pruebe otra cosa, no podrá sino ser considerado como tal.

En el caso de que existiera un registro preciso de las personas que han adquirido una nacionalidad extranjera y se comprobara su calidad de mexicano, la autoridad tendría que actuar en consecuencia; mientras tanto no puede sino tratarlo como extranjero. Pero en ningún caso puede sancionarlo, pues está ejerciendo un derecho que le ha sido otorgado y al que la constitución no impone limitaciones.

La disposición prevé un comportamiento irregular y excepcional en los individuos; es difícil suponer que alguien pueda ostentarse como extranjero si tiene doble nacionalidad, de hacerlo, se le presentarían dificultades y se le aplicarían restricciones a sus actividades en el país.³⁰ Pero aún en ese caso,

²⁹ El principio de nacionalidad efectiva se estableció en las resoluciones de varios conflictos internacionales, entre los cuales los más relevantes fueron los conocidos como Caliaro y Nottebhom.

³⁰ Un caso hipotético podría presentarse cuando el doble nacional no tuviera pasaporte mexicano y tuviera necesidad urgente de entrar al país. Otra razón podría ser el tratar de evadir la normatividad de uno de los dos sistemas jurídicos, lo que daría pie a la existencia de un fraude a la ley. En este último caso la sanción debería ser la correspondiente a esta figura. Sin embargo, sería difícil comprobar su existencia, en la medida en que, al menos en el sistema jurídico mexicano, las dos nacionalidades han sido obtenidas de conformidad con la constitución y con la ley.

su conducta sería válida; no es posible atribuir consecuencia alguna a lo actuado; no se puede sancionar el ejercicio de un derecho que la propia constitución ha otorgado.

Estos mismos argumentos son aplicables a lo dispuesto por el artículo 14 de la ley, el cual establece que los mexicanos con doble nacionalidad que realicen actos jurídicos en territorio nacional o en el extranjero, relacionados con personas morales mexicanas o constituidas conforme a las leyes mexicanas, o detenten la titularidad de bienes y derechos, cuyo ejercicio se circunscriba al territorio nacional, no pueden invocar la protección de un gobierno extranjero, y si lo hacen, perderán en beneficio de la nación, "los bienes o cualquier otro derecho sobre los cuales hayan invocado dicha protección".

Independientemente de los argumentos que se han hecho valer, en párrafos anteriores, se pueden presentar otros problemas en relación con esta disposición, que son de mayor gravedad, puesto que en este caso el legislador ha incurrido en **varias violaciones a la constitución**.

En primer término pretende imponer a los mexicanos las limitaciones establecidas en el artículo 27 de la constitución, que sólo son aplicables a los extranjeros y cuyo ámbito de aplicación personal no se puede ampliar. En segundó, la autoridad administrativa no puede privarlo de sus bienes en beneficio de la nación, como pretende esta disposición, puesto que ello significaría desconocer su nacionalidad mexicana, cosa que no puede hacer. En todo caso, correspondería a la autoridad judicial decidir sobre la pérdida de los bienes, pero aun así estaría incurriendo en una violación a la constitución, puesto que ello significaría darle trato de extranjero a un nacional.

El artículo 13, por su parte, adolece de defectos similares, aunque su propósito es más específico: evitar reclamaciones ante instancias internacionales en los casos de cualquier tipo de inversiones realizadas por sujetos con doble nacionalidad.

La disposición se refiere, reiteradamente, a que los mexicanos, cuando tengan otra nacionalidad, serán considerados como nacionales respecto de los actos jurídicos que celebren en territorio sujeto a la jurisdicción de México y a los que celebren en el extranjero y estén relacionados con participaciones en el capital de personas jurídicas mexicanas, les otorguen créditos o detenten la titularidad de bienes o derechos cuyo ejercicio se circunscriba al territorio nacional.

Las autoridades mexicanas no pueden actuar de otra manera en estos casos. Siempre deben dar preferencia a su propia nacionalidad sobre la extranjera; ésta última queda necesariamente desplazada.

8.3. Los conflictos negativos de nacionalidad son problemas de más difícil solución. Se presentan cuando un individuo carece de nacionalidad, porque ningún estado se la ha atribuido de origen, o porque la ha perdido. La solución de este problema es más compleja; de hecho es la Organización de las Naciones Unidas la que se ha ocupado de remediar la situación de las personas que se encuentran en estos casos.

En el último párrafo del artículo 19 de la ley de nacionalidad, se tomaron medidas para evitar que la propia ley produjera este tipo de problemas; se estableció que la autoridad no podría exigir a los extranjeros las renunciaciones a su nacionalidad anterior, ni las protestas de sumisión al estado mexicano, que deben formularse en el procedimiento de naturalización, sino hasta que la secretaría haya decidido otorgar la nacionalidad al solicitante.

Sin embargo, no se previeron soluciones para los casos de las personas que carecen de nacionalidad, como podría ser otorgarles el derecho de residencia para que, posteriormente, pudieran optar por solicitar su naturalización, y regular en la propia ley la expedición del documento de identidad y viaje que se encuentra previsto actualmente en un reglamento.

8.4. Los problemas señalados anteriormente son importantes; las deficiencias de la ley afectarán la seguridad jurídica en un área muy delicada, puesto que toca al estado de las personas y a sus derechos fundamentales. Sin embargo, **el error más grave que ha cometido el legislador en esta materia, es el de haber creado dos regímenes distintos para regular la nacionalidad mexicana:** uno para los nacidos y concebidos antes de la entrada en vigor de la reforma y el otro aplicable solamente a los nacidos y concebidos después de esa fecha.

Este precepto impide que la reforma alcance su cometido. Ninguno de los sujetos a quienes se pretendía beneficiar están comprendidos en el supuesto constitucional.

El Congreso de la Unión trató de corregir esta situación, pero para hacerlo eligió un procedimiento inadecuado: insertó en el artículo cuarto transitorio de la ley una disposición que pretendía extender los beneficios de la reforma constitucional a quienes lo solicitaran y cumplieran con los requisitos en él establecidos, sin percatarse de que una ley secundaria no puede modificar lo dispuesto por la norma superior, por lo que tal disposición es inútil, no puede surtir sus efectos.³¹

31. Véase *supra* nota 1.

9. Infracciones y sanciones.

En este capítulo se advierten incongruencias. La más grave de ellas es la que se refiere a la sanción que se aplica a los matrimonios llamados de conveniencia.

Se impone una multa a ambos cónyuges, en los casos en que se contraiga matrimonio con el único fin de obtener la nacionalidad mexicana. Jurídicamente, estos hechos integran un supuesto de simulación: formalmente se contrae el matrimonio cumpliendo con los requisitos legales, pero la intención de las partes es que una de ellas adquiera la nacionalidad aprovechando el procedimiento de carácter sumario establecido en la constitución.

Tal conducta corresponde a lo que el artículo 2181 del código civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal define como simulación relativa, pues en el caso que no se quiere el matrimonio sino la nacionalidad. La sanción que corresponde a ella es la nulidad de lo actuado, pero sólo es posible ***hacerla efectiva cuando la ley así lo declare***, de conformidad con el artículo 2182 del mismo ordenamiento.

Resulta inexplicable que el legislador no haya previsto esta consecuencia, dado que la autoridad ha manifestado su preocupación por la frecuencia con la que se presenta este problema. La sanción debía haber comprendido la nulidad del matrimonio y la multa, para corresponder con la gravedad de la situación.

Del análisis de la ley reglamentaria que se comenta se deriva una conclusión preocupante: el congreso de la unión no está realizando su labor con el cuidado, la seriedad y el profesionalismo que requiere una función tan delicada e importante.

La ley de nacionalidad está plagada de disposiciones inconstitucionales y de lagunas que el reglamento no puede corregir ni colmar.

Es de esperarse que el legislador se percate de esta situación y reforme las normas que presentan estos problemas para adecuarlas al texto de la ley fundamental y evitar los problemas que puedan derivar de su congruencia.

Su aplicación, en los términos en que actualmente se encuentra, significaría una lesión grave al orden jurídico y, en la mayor parte de los casos, su inexactitud y sus defectos lesionarán los derechos y los intereses de quienes estén sujetos a ella.