

Aplicación de la Reforma Constitucional y Legal en Materia de Doble Nacionalidad

CARLOS PUJALTE*

Cómo se van a aplicar las recientes reformas constitucionales a los artículos 30, 32 y 37 en materia de la no pérdida de la nacionalidad? Esta es la pregunta que se tendría que responder en este apartado.

Antecedentes:

La reforma constitucional de la no pérdida de la nacionalidad mexicana, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de marzo de 1997, entró en vigor el 21 de marzo de 1998, junto con la reforma a la Ley de Nacionalidad y a diversos ordenamientos referentes a la nacionalidad mexicana.

Esta reforma constitucional que establece que ningún mexicano por nacimiento podrá ser privado de su nacionalidad, ha originado un cambio en la tradición jurídica

*Licenciado en Derecho por la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México. Tiene estudios de posgrado en Derecho Internacional Económico por la Universidad de Nueva York; en Derecho Internacional por la American University en Washington, D.C.; y en Derecho Comparado por la Georgetown University en Washington D.C. Ha fungido como Cónsul de México en Nueva York; Consultor jurídico de la Embajada de México en Washington; Director de Asuntos Consulares; Consultor Jurídico Adjunto de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Como académico, imparte la cátedra de Derecho Internacional en la unidad de Posgrado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Actualmente es Representante Permanente Alterno ante la Organización de Estados Americanos (OEA) y Director General de Asuntos Jurídicos en la Secretaría de Relaciones Exteriores.

de nuestro país que consideraba a la nacionalidad mexicana como única, por lo que ahora, aunque no se habla de una doble nacionalidad o múltiple nacionalidad, el mexicano por nacimiento que adopte otra nacionalidad no perderá su nacionalidad mexicana.

El debate relativo a la no pérdida de la nacionalidad no es un debate reciente, se inicia a finales de los años 80, principios de los 90, en el cual se empieza a contemplar la posibilidad de cambiar todo el régimen jurídico. En todos estos debates siempre hay corrientes de pensamiento y siempre un elemento a considerar es el costo-beneficio de llevar a cabo una reforma constitucional y se estuvo contemplando la posibilidad de ofrecer vías alternativas a la no pérdida de la nacionalidad mexicana, a aquellas personas interesadas en mantener su nacionalidad mexicana.

La Ley de Nacionalidad de 1993, es una interfase entre la Ley de Nacionalidad y Naturalización de 1934, que fue la que nos rigió desde esa fecha hasta 1993, casi 60 años y la Ley de Nacionalidad de 1993, que ya reflejaba una iniciativa para que los mexicanos no perdieran su nacionalidad. Esta ley de 1993, ofrecía por una parte fortalecer el concepto de que la nacionalidad mexicana no se pierde más que voluntariamente y entonces se aclaró muy bien el elemento de voluntariedad, que si la persona lo hacía por necesidades laborales, ésta no perdería su nacionalidad, dando de hecho una no pérdida de facto. Por el otro lado se ofrecía una recuperación básicamente automática de la nacionalidad mexicana con el hecho de que las personas regresaran al territorio nacional y manifestaran su deseo de recuperar su nacionalidad mexicana, con ello bastaba para recuperar su nacionalidad, pero siempre y cuando se tuviera el elemento de regresar al territorio nacional, se eliminaba el requisito de la residencia al tener que residir por un determinado tiempo para poder adquirir la nacionalidad.

Dentro de las funciones que están a cargo de la Dirección General de Asuntos Jurídicos en materia de doble nacionalidad, está la de diferenciar a una persona que tenga dos nacionalidades distintas de aquella que la tiene en forma exclusiva, en el caso de inversiones, de adquisición de bienes inmuebles y otro tipo de conflictos que podrían presentarse.

Es importante porque en la Dirección de Asuntos Jurídicos de la cancillería, también hay una Dirección que se llama artículo 27 y como muchos de ustedes saben, el artículo 27 constitucional que es al que hace referencia contiene la «Cláusula Calvo» y mucha gente se pregunta el porqué de esta cláusula. El mandato está en la Constitución y de hecho los redactores de la Constitución de 1917 la copiaron desde

la Constitución de 1857 por ser tan importante, al grado de que la Secretaría de Relaciones Exteriores es la única que se menciona específicamente por nombre en la Constitución precisamente en ese artículo para cubrir el elemento de que los extranjeros tienen que hacer renuncia expresa a la protección de su gobierno.

De hecho también existe en la Cancillería un registro de denominaciones, es decir cualquier persona que quiera formar una empresa, una sociedad, una asociación civil, tiene que ir a la Cancillería para pedir autorización para usar un nombre y se lleva un registro y la lógica de esto es que en la Cancillería a la persona que va hacer esta sociedad se le pregunta si esta sociedad o asociación va a ser con inclusión o exclusión de extranjeros, si va haber extranjeros dentro de la sociedad o no. Si no va haber se le otorga el permiso sin mayor trámite y si va haber extranjeros se pide que se inserte en el documento constitutivo de la empresa o sociedad la Cláusula Calvo para evitar las protecciones diplomáticas. Aunque técnicamente es un acto mercantil que debiera estar bajo la supervisión de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial se encuentra en la Secretaría de Relaciones Exteriores porque las reclamaciones normalmente las enfrenta esta Secretaría. Por lo anterior la Dirección General de Asuntos Jurídicos tenía un interés especial en verificar que una función atribuida a la Cancillería por la Constitución no se viera afectada por una reforma a nivel constitucional que pudiera traer problemas por motivo de la protección o por la diferenciación de los actos jurídicos que fueran a realizar las personas en México.

El texto que se propuso después de ciertas negociaciones, modificaciones y debates que hizo el Senado, es el hecho de que la legislación secundaria regulará los conflictos de intereses que se presenten en esta materia. Para la Cancillería esto fue muy importante porque este es el fundamento jurídico que permite colgar la legislación secundaria fundada en la Constitución o modificar la legislación secundaria que ya tenemos, a efecto de que los conflictos que actualmente no podemos prever se puedan legislar sobre la materia, ya sea para ampliar o restringir los derechos de las personas que ostenten la nacionalidad mexicana adicionalmente a otra.

Ahora bien una vez que se adoptó la reforma constitucional se procedió a proponer un nuevo texto de la ley de nacionalidad a la cual se le hicieron varios cambios.

También vale la pena señalar que la reforma constitucional corrige una situación que se estaba dando de facto, en el sentido de que la Constitución señalaba que eran mexicanos el varón o mujer extranjeros que contrajera matrimonio con el varón o mujer mexicana y esto tradicionalmente fue entendido como una nacionalidad automática. En la doctrina se habla de la vía ordinaria de naturalización de la vía

privilegiada y de la vía automática por matrimonio, sin embargo, la ley de 1993 impuso ciertos requisitos para poder obtener la nacionalidad mexicana por matrimonio y fue el requisito de residir dos años después del matrimonio. Esto molestaba porque jurídicamente no era muy puro, es decir la ley no podía ir más allá de la Constitución, sin embargo se tenía que cumplir, situación que se corrigió con esta reforma constitucional en el sentido de que los extranjeros que contraigan matrimonio con los mexicanos serán mexicanos cuando cumplan con los requisitos establecidos en la legislación respectiva. Estos son los principales cambios que se dieron en el ámbito constitucional.

LA LEY DE NACIONALIDAD Y LA IMPLEMENTACION DE LA MISMA.

Elementos constitutivos:

- El artículo 37 constitucional reformado, tiene una frase pequeña pero contundente: **«los mexicanos no perderán su nacionalidad»**, esto significa que a partir del 21 de marzo de 1998, sin trámite alguno, los mexicanos por nacimiento no perderán su nacionalidad mexicana por adoptar otra. Este es el primer elemento que hay que tomar en cuenta. Aquellas personas que son hijos de extranjeros nacidos en México, que otro Estado les atribuyó su nacionalidad mexicanos residentes permanentes en el exterior que quieran adoptar la nacionalidad, de ese Estado en el cual residen, podrán hacerlo conservando su nacionalidad mexicana.

- La no pérdida de la nacionalidad mexicana es una reforma dirigida específicamente a los mexicanos por nacimiento y no para los naturalizados, porque en este caso los mexicanos que adopten la nacionalidad mexicana se mantienen bajo el régimen que ha existido desde 1934, es decir tienen que renunciar a la nacionalidad extranjera, entregar su pasaporte o cualquier otro documento de extranjeros, y someterse a una serie de requisitos como el de residencia en el país y si residen por más tiempo del permitido en el exterior son sujetos de la pérdida de la nacionalidad mexicana que adoptaron vía la naturalización.

- Otro aspecto importante es el que establece el artículo segundo transitorio de la Constitución, que a la letra dice: **“Quienes hayan perdido su nacionalidad mexicana por nacimiento, por haber adquirido voluntariamente una nacionalidad extranjera y si se encuentran en pleno goce de sus derechos, podrán beneficiarse de lo dispuesto en el artículo 37, apartado A), constitucional**

reformado por virtud del presente Decreto, previa solicitud que hagan a la Secretaría de Relaciones Exteriores dentro de los cinco años siguientes a la citada fecha de entrada en vigor”

El razonamiento utilizado durante el debate de este artículo fue la existencia de un gran número de personas que ya habían perdido su nacionalidad por adquirir otra, y también debían beneficiarse de la misma. Por tal motivo se pensó establecer el principio de retroactividad a aquéllos que la habían perdido con anterioridad a la entrada en vigor de esta reforma constitucional. Es decir las personas que hubieren perdido su nacionalidad mexicana tendrán de 1998 al 2003 para beneficiarse de la no pérdida de su nacionalidad mexicana, acudiendo a la Secretaría de Relaciones Exteriores a solicitar su declaratoria de nacionalidad mexicana.

Actualmente del 21 de marzo a la fecha se han recibido 2000 solicitudes aproximadamente, de personas que están requiriendo verse beneficiadas por la reforma constitucional. ¿Por qué se está utilizando el término de beneficio y no de recuperación de la nacionalidad? Porque si habláramos de una recuperación de nacionalidad tendríamos que pedir opinión a la Secretaría de Gobernación y tendríamos que pedirles a las personas que vinieran a residir en el territorio nacional, mientras que al hablar de verse beneficiados de la reforma nos permite ser más ágiles en la respuesta, al depender exclusivamente de la Secretaría de Relaciones Exteriores y no de opinión de otra dependencia del Ejecutivo, por una parte y por otra no pedirle a la gente que vinieran al territorio nacional que obviamente para ellos les representa un costo y una molestia. Se trata simplemente de facilitarles que vuelvan a adquirir su nacionalidad, sin llamarle una recuperación evitamos de esta forma el darle vista a otras autoridades.

Hasta este momento tenemos aproximadamente 2000 solicitudes principalmente provenientes de Estados Unidos, las que han solicitado su declaratoria de nacionalidad mexicana y poder beneficiarse de la no pérdida de la nacionalidad mexicana.

Los que no han perdido su nacionalidad no tienen que hacer ningún trámite, únicamente aquellas personas que ya perdieron su nacionalidad mexicana o porque tácita o explícitamente hayan renunciado a ella.

La persona que desee mantener su nacionalidad mexicana, podrá recuperarla, a pesar de no acogerse al beneficio antes del año 2003.

- Uno de los elementos principales que se estuvo contemplando, fue el de inversiones extranjeras y ahí el artículo 12 de la ley después de un análisis que se hizo, se llegó a considerar que los mexicanos que ostentaran otra nacionalidad deberían de entrar y salir del territorio nacional como mexicanos, esto también fue muy cuestionado, porque nos va dar lugar a una serie de situaciones que todavía no podemos ver en el sentido de que habrá gente que venga y manifieste que desee entrar al territorio nacional con un pasaporte extranjero y va a ocasionar situaciones muy complicadas en los puertos de entrada, y por ello se contempló también la posibilidad de facultar a la Secretaría de Gobernación para imponer multas a través del Instituto Nacional de Migración, a personas que no cumplieran con este requisito de entrar y salir como mexicanos.

De principio se consideró importante incluir esta disposición porque algunos Estados consideran que el hecho de que exista un documento migratorio expedido por un país, en este caso México, significaría reconocer la calidad de extranjero de la persona que ingrese al territorio nacional. Aunque cabe mencionar que esto jurídicamente todavía se encuentra a debate, pero nos proporciona mayores elementos para podernos defender en un Tribunal Arbitral o en una demanda a la que esté sujeto el Estado mexicano.

- Para evitar la confusión que pudiera darse con un mexicano que ostente otra nacionalidad, también la ley contempla que los actos jurídicos que los mexicanos realicen deberán de hacerlo siempre como mexicanos. Igual cuando adquieran derechos o bienes en el exterior que estén reservados exclusivamente a mexicanos se entiende que lo hacen en esta calidad al menos que manifiesten lo contrario. Esto es para protegernos sobre posibles demandas o posibles reclamaciones. Se repite dentro de la ley lo que viene siendo la Cláusula Calvo y la renuncia a favor de recurrir a la reclamación internacional.

En el artículo 13 de la ley de nacionalidad es en donde se encuentra planteado lo anterior refiriéndose a inversiones extranjeras: **“Se entenderá que los mexicanos por nacimiento que posean o adquieran otra nacionalidad, actúan como nacionales respecto a los actos jurídicos que celebren en territorio nacional; actos jurídicos que celebren fuera de los límites de la jurisdicción nacional; y participen en cualquier proporción en el capital de cualquier persona moral mexicana.....”**

- Junto con la reforma a la Ley de Nacionalidad se llevaron a cabo reformas a diversos ordenamientos jurídicos con el fin de limitar los cargos públicos que

pueden ser ejercidos por un mexicano por nacimiento con doble nacionalidad. Esto se encuentra señalado en el artículo 15 de la Ley de Nacionalidad, por mandato del artículo 32 constitucional.

El artículo 15 dice: “En los términos del párrafo segundo del artículo 32 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuando el ejercicio de algún cargo o función, se reserve a quien tenga la calidad de mexicano por nacimiento y no haya adquirido otra nacionalidad, será necesario que la disposición aplicable así lo señale expresamente”.

El artículo 16 dice: “Los mexicanos por nacimiento a los que otro Estado considere como sus nacionales, deberán presentar el certificado de nacionalidad mexicana, cuando pretendan acceder al ejercicio de algún cargo o función para el que se requiera ser mexicano por nacimiento y que no adquieran otra nacionalidad. Al efecto las autoridades correspondientes deberán exigir a los interesados la presentación de dicho certificado.....”.

El artículo anterior se refiere a que si un mexicano con doble nacionalidad quiere ejercer un cargo que sólo está permitido para mexicanos por nacimiento con una sola nacionalidad deberán acudir a la Secretaría de Relaciones Exteriores a solicitar su certificado de nacionalidad para poder ejercerlo y para lo cual deberán renunciar a la otra nacionalidad.

Por otro lado es necesario aclarar que los mexicanos que residen en ese país se encuentran bajo distintas situaciones jurídicas. Por una parte tenemos un gran grupo que son los que la prensa denomina indocumentados y que directamente esta reforma no les beneficia, toda vez que si no pueden obtener una residencia mucho menos una naturalización.

Un segundo grupo importante viene siendo el de los mexicanos residentes permanentes, estos directamente si se ven beneficiados por la reforma, porque son los que podrán adoptar la nacionalidad estadounidense y sin ningún trámite mantener su nacionalidad mexicana y la extranjera.

Un tercer grupo corresponde a los hijos de los mexicanos que se encuentran en ese país, es decir un mexicano que emigra, se casa y tiene un hijo nacido allá, en virtud del derecho de suelo sería nacional de ese país y por derecho de sangre sería nacional mexicano. Aquí entraríamos a una consideración más técnica, pero que básicamente es en el sentido de que la nacionalidad mexicana se perdía por una

acción voluntaria y un menor no podía perder su nacionalidad por su calidad de menor, por lo tanto primero había que determinar su edad para saber si era menor o mayor de edad. Siendo mayor de edad si la persona hizo algún acto para reclamar la nacionalidad extranjera, o para obtener algún documento en el que se confirmara su nacionalidad extranjera, se consideraría que perdió la mexicana y por lo tanto tendría que hacer su trámite de declaración de nacionalidad, si no hizo ningún trámite para obtener un documento extranjero de ese país, se considera que no la perdió y por lo tanto no tiene que hacer ningún trámite ante la Secretaría de Relaciones Exteriores, porque se entiende que no la ha perdido.

Hablando de los hijos de mexicanos nacidos en el exterior, es necesario mencionar que el artículo 30 constitucional en su inciso A Fracción II, establece que: son mexicanos por nacimiento: “Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos nacidos en territorio nacional, o de madre mexicana nacida en territorio nacional...” Esto quiere decir que se limita a la primera generación la adquisición de la nacionalidad mexicana por nacimiento.

Se ha planeado que la primera ceremonia que se haga sea una ceremonia a nivel presidencial de forma similar como se hacen las ceremonias de naturalización, para dejar constancia de que una promesa de campaña que se reflejó posteriormente en el Plan Nacional de Desarrollo, se cumplió en este término y por lo tanto darle difusión a la propia reforma constitucional, habida cuenta que si bien es cierto de que el mundo potencial de gente que puede verse beneficiada por esto a la fecha no se ha concretado, lo que quiere decir es que falta mucha difusión al respecto. Otro dato curioso es que la mayoría de los mexicanos que se presentaron en distintas oficinas, querían ser el número uno, lo cual nos obligó hacer series nominales, series de acciones y se van a emitir una serie uno para incluir dentro de esta serie a todos los que quieren ser el número uno para la recuperación de su nacionalidad.

I. ALTERNATIVAS DE OPERACIÓN

Antes de que entrara en vigor la reforma constitucional en materia de nacionalidad y las leyes secundarias respectivas, la Secretaría de Relaciones Exteriores quien es la encargada de aplicar la ley en esta materia, estudió varias alternativas de operación:

1. Que las representaciones consulares atendieran las consultas, recabaran las solicitudes y los documentos necesarios de los mexicanos que se acojan al

beneficio de la no pérdida de la nacionalidad y que expidan las Declaraciones de Nacionalidad Mexicana por Nacimiento.

Esta alternativa no se consideró viable durante el primer año, ya que las representaciones consulares no tienen los recursos humanos ni la infraestructura necesaria para hacer frente a este nuevo servicio.

Por otro lado, en esta primera etapa, no se consideró conveniente que las representaciones consulares expidieran el documento directamente, ya que se consideró que los interesados podrían exhibir documentos fraudulentos que no sean detectados fácilmente.

2. Que las peticiones de los mexicanos que se quieran acoger a este beneficio, sean recibidas y expedidas en su totalidad por la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Esta opción traería como consecuencia que los mexicanos en el exterior, tendrían que venir a México para hacer su petición o enviar su documentación a México, a través de servicios de mensajería.

3. Que las solicitudes de los mexicanos que se deseen acoger a este beneficio sean recibidas y enviadas por las representaciones consulares a la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría. Las representaciones consulares harían las veces de ventanillas receptoras de documentos y sólo enviarían las solicitudes que tengan la documentación completa.

La Dirección General de Asuntos Jurídicos analizaría los expedientes que las representaciones consulares enviaran, dictaminaría o no la procedencia de la solicitud, y en su caso, enviaría a la representación consular, el Certificado o la Declaración de Nacionalidad Mexicana por Nacimiento. Este procedimiento es el que actualmente se realiza.

El grupo de trabajo de la Secretaría de Relaciones Exteriores consideró que la tercera opción por el momento es la que más conviene por las siguientes razones:

- a) Las representaciones consulares sólo son ventanillas receptoras para la documentación que los interesados presenten, en el entendido que sólo se dará trámite a las solicitudes que reúnan todos los requisitos establecidos por los lineamientos elaborados sobre el particular.

b) La Dirección General de Asuntos Jurídicos expedirá el Certificado o la Declaración, según proceda, después de verificar la documentación y mantendrá su base de datos actualizada, con la posibilidad de que en un futuro próximo, las representaciones consulares pudieran acceder a esa base de datos y, expedir, desde el extranjero, los Certificados o Declaraciones de Nacionalidad Mexicana por Nacimiento. De esta manera, podríamos contar con una base de datos que serviría para iniciar un Registro de Mexicanos en el Exterior.

II. ELEMENTOS NORMATIVOS DE OPERACIÓN

Para hacer operar la Reforma Constitucional, la Secretaría de Relaciones Exteriores ha requerido de la creación de los siguientes documentos:

1. Elaboración del Reglamento de la Ley de Nacionalidad

Una vez que la Ley de Nacionalidad se ha publicado es necesario la publicación del Reglamento de la Ley de Nacionalidad. Ya se cuenta con un proyecto del mismo.

2. Lineamientos para trámites de Nacionalidad y los formatos a utilizar

- a) La solicitud del Certificado de Nacionalidad Mexicana y el formato que se utiliza para su expedición
- b) La solicitud de la Declaración de Nacionalidad Mexicana por Nacimiento y el formato a utilizar para su expedición

3. Elaboración de Trípticos

Se cuenta con un sencillo tríptico denominado “No Pérdida de Nacionalidad Mexicana”, cuyo objetivo es informar a nuestros connacionales de los trámites que deberá efectuar para obtener su Declaración de Nacionalidad Mexicana por Nacimiento.

4. Información en la página de la SRE en Internet

Se cuenta con la inclusión y actualización del tema en la página de Internet de la Secretaría.

5. Estrategia de Difusión y Capacitación

En virtud de lo sensible del tema la Secretaría de Relaciones Exteriores sugirió llevar a cabo una estrategia de difusión de bajo perfil. Se intensificó, más bien, la capacitación en México de un número representativo de funcionarios del área consular, quienes están capacitados para responder las preguntas del público interesado.

III. EFECTOS LATERALES Y CONSECUENCIAS

1. Incremento en casos de protección a mexicanos

Debido a que la protección que el Gobierno de México brinda a sus nacionales en el extranjero es amplia, con la entrada en vigor de la reforma, la SRE enfrentará un incremento notable en la prestación de este servicio ya que cualquier persona que demuestre su derecho a la nacionalidad mexicana, deberá ser objeto de la protección.

2. Incremento en la expedición de pasaportes

La Ley de Nacionalidad, en su artículo 12 prevé que los mexicanos por nacimiento que salgan del territorio nacional o ingresen a él deberán hacerlo, sin excepción, ostentándose como nacionales, aún cuando posean o hayan adquirido otra nacionalidad.

Por lo tanto, las solicitudes de pasaportes se incrementarán, ya sea para expedir pasaportes temporales, mientras obtienen su Declaración de Nacionalidad Mexicana y acrediten su urgencia de viajar o definitivos.

3. Incremento en la expedición de matrículas consulares

En la medida en que los nacionales mexicanos no cuenten con los documentos necesarios para que se les expida un pasaporte o una matrícula consular habrá que expedirles una presunción de nacionalidad mexicana.

IV. INCIDENCIAS CON OTROS PROGRAMAS

Debido a que no se desconocía la demanda potencial de trabajo que se generará

con la entrada en vigor de la Reforma. La no pérdida de la Nacionalidad Mexicana tendrá incidencia en los siguientes programas:

1. Paisano
2. Programa de Protección al Migrante
3. Nuevo Sistema de Expedición de matrículas Consulares

LINEAMIENTOS SOBRE TRÁMITES DE NACIONALIDAD

La Secretaría, a través de la Dirección de Nacionalidad y Naturalización dependiente de la Dirección General de Asuntos Jurídicos y las delegaciones foráneas de la Secretaría de Relaciones Exteriores, son las autoridades facultadas para conocer y resolver de todos los trámites relativos a la nacionalidad mexicana por nacimiento.

Como ya lo mencionamos las representaciones consulares de México en el exterior, actuarán como oficinas receptoras, por lo que no tendrán la facultad para expedir dichos documentos.

En esta materia, las autoridades facultadas podrán expedir los siguientes documentos:

- Certificado de Nacionalidad Mexicana por Nacimiento.
- Declaración de Nacionalidad Mexicana por Nacimiento.
- Duplicado de Certificado o de Declaración de Nacionalidad Mexicana por Nacimiento.
- Copias certificadas de Certificados o de Declaración de Nacionalidad Mexicana por Nacimiento.

Es conveniente considerar que cada trámite tiene sus propias características por lo que su substanciación y duración depende del cumplimiento de requisitos que haga el interesado.

CERTIFICADO DE NACIONALIDAD MEXICANA POR NACIMIENTO

La Ley de Nacionalidad y Naturalización de 1934 exigía a los mexicanos por nacimiento que al mismo tiempo otro Estado les atribuyera una nacionalidad extranjera, la presentación del Certificado de Nacionalidad Mexicana correspondiente para el ejercicio de los derechos que quedaban reservados a los nacionales.

La Ley de Nacionalidad de 1993 contemplaba también la figura del Certificado de Nacionalidad Mexicana pero ya no exigía la presentación del mismo, sino que interesado a su mayoría de edad podría optar por la nacionalidad mexicana o la extranjera.

La reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de marzo de 1997 da un cambio radical a nuestra tradición jurídica de considerar a la nacionalidad mexicana como única y acepta la doble o múltiple nacionalidad al establecer que ningún mexicano por nacimiento, podrá ser privado de su nacionalidad. Además restringe la transmisión de la nacionalidad mexicana por filiación (jus sanguinis, arts. 30 apartado A fracciones I, II, III y IV y 37 apartado A constitucionales).

El Certificado de Nacionalidad Mexicana se expedirá en los casos en que señalan los artículos 32 constitucional, 16 y 17 de la Ley de Nacionalidad vigente, cuando el interesado tenga derecho a otra nacionalidad además de la mexicana y de acuerdo a la Constitución o las leyes secundarias se exija que el interesado sea mexicano por nacimiento y que no hayan adquirido otra nacionalidad, como por ejemplo:

1. Pertenecer al Ejército, Armada o Fuerza Aérea Mexicana
2. Cuerpos policiacos o de seguridad pública
3. Capitanes, pilotos, patrones, maquinistas, mecánicos y, de manera general, para todo el personal que tripule cualquier embarcación o aeronave que se ampare con la bandera o insignia mercante mexicana
4. Capitán de puerto, servicios de practicaaje y Comandante de aeródromo
5. Agente aduanal de México
6. Cuando la propia Constitución o las leyes del Congreso de la Unión así lo señalen.

El Certificado de Nacionalidad Mexicana es una prueba plena de la nacionalidad mexicana, es el documento idóneo para comprobar que no tiene otra nacionalidad y por lo tanto con ello acreditará que está en posibilidad de ejercer aquél cargo o función que está reservado a mexicanos que no adquieren otra nacionalidad (artículo 16 y 17 de la Ley de Nacionalidad).

El Certificado de Nacionalidad Mexicana es un documento único que no cambia en su número de expediente ni de control, de ahí la importancia de que el solicitante cuide del mismo. Solamente en casos de extravío de este documento se podrá expedir el duplicado del mismo.

Requisitos para obtener el certificado de nacionalidad mexicana:

1. Ser mayor de edad y estar en pleno goce de sus derechos.
2. Llenar la forma expedida por la Secretaría de Relaciones Exteriores.
3. Copia certificada del Acta de Nacimiento expedida por el Registro Civil por Cónsul mexicano o copia cotejada por el cónsul mexicano de la copia certificada por el Registro Civil del acta de nacimiento.
4. Si el interesado cuenta con pasaporte, carta de naturalización o algún otro documento deberá presentarlo.
5. Si el interesado nació en el extranjero, deberá anexar copia certificada del acta de nacimiento mexicana del padre o de la madre mexicanos.
6. Copia de dos identificaciones oficiales vigentes con fotografía y firma presentando el original para su cotejo.
7. Dos fotografías.
8. Pago de derechos.

DECLARACIÓN DE NACIONALIDAD MEXICANA POR NACIMIENTO

Siguiendo el sentido de la reforma, la figura de la recuperación de la nacionalidad mexicana por nacimiento ya no tiene aplicación alguna. El artículo segundo transitorio de la reforma constitucional al artículo 37 no establece la recuperación de nacionalidad, sino de un beneficio al cual podrán acogerse aquellos mexicanos que hayan adquirido otra u otras nacionalidades.

Es vital distinguir entre una figura y otra. En el caso de las recuperaciones de nacionalidad, la Secretaría de gobernación emitía una opinión previa y para ello el interesado debía documentarse y permanecer legalmente en el país, como extranjero hasta en tanto no se resolviera su trámite.

En cambio, por lo que se refiere al otorgamiento de este beneficio constitucional, se elaborará una Declaración de Nacionalidad Mexicana por Nacimiento que no hará necesaria la estancia del interesado en el país, ya que debemos tomar en cuenta que la mayoría de las personas que se acogerán al beneficio, serán personas que residen en el extranjero, que no estarán en posibilidad de venir a México a realizar un trámite de recuperación ya que además esperan un trámite expedito, por lo que la Dirección General de Asuntos Jurídicos expedirá una Declaración de Nacionalidad Mexicana por Nacimiento.

Esta Declaración se expedirá únicamente a los mexicanos por nacimiento que ya adquirieron otra nacionalidad y que lo acrediten con el pasaporte extranjero, la carta de naturalización o cualquier otro documento que pruebe la adquisición de la nacionalidad extranjera. La simple presentación del acta de nacimiento mexicana donde se asiente que alguno de los padres es extranjero o el acta de nacimiento extranjera no comprueba que haya adquirido otra nacionalidad, por lo que el interesado no deberá acogerse al beneficio constitucional y se le podrá expedir pasaporte sin mayor trámite.

Por otra parte, es necesario que se tome en consideración, que ésta es una situación transitoria, ya que sólo tendrán cinco años a partir de que entre en vigor la reforma para poder acogerse al mencionado beneficio.

Este término se estableció con la intención de que los mexicanos que realmente desean continuar con su nacionalidad de origen acudan a solicitar la Declaración de que se acogen al beneficio mencionado, mientras que aquellas personas que no lo hagan en el plazo que se establece, se entenderá que no desean conservar su nacionalidad mexicana.

Después del término de cinco años, si alguna persona nacida antes de las reformas, por causas ajenas a su voluntad no pudo acogerse al beneficio constitucional, podrá:

1. Recuperar su nacionalidad mexicana aplicando la Ley de Nacionalidad de 1993 que si contempla dicha figura jurídica.

2. De acuerdo con la fracción I inciso a) del artículo 20 de la Ley de Nacionalidad podrán obtener, por vía privilegiada, la naturalización mexicana para individuos de ascendencia mexicana.

Requisitos para obtener la Declaración de Nacionalidad Mexicana:

1. Ser mayor de edad y estar en pleno goce de sus derechos.
2. Llenar la forma expedida por la Secretaría de Relaciones Exteriores.
3. Copia certificada del Acta de Nacimiento expedida por el Registro Civil por Cónsul mexicano o copia cotejada por el cónsul mexicano de la copia certificada por el Registro Civil del acta de nacimiento.
4. Si el interesado cuenta con pasaporte, carta de naturalización o algún otro documento deberá presentarlo.
5. Si el interesado nació en el extranjero, deberá anexar copia certificada del acta de nacimiento mexicana del padre o de la madre mexicanos.
6. Copia de dos identificaciones oficiales vigentes con fotografía y firma presentando el original para su cotejo.
7. Dos fotografías.
8. Pago de derechos.

DUPLICADOS DE CERTIFICADOS DE NACIONALIDAD MEXICANA POR NACIMIENTO Y DE DECLARACIONES DE NACIONALIDAD MEXICANA POR NACIMIENTO

Este trámite procede cuando el documento original del interesado fue destruido, está perdido o fue robado, para lo cual el interesado deberá cumplir con los siguientes requisitos:

- a) Comparecer personalmente o a través de su representante;
- b) Formular solicitud por escrito;

- c) Acreditar la destrucción, el robo o extravío de su documento mediante la presentación de un acta expedida por autoridad judicial competente;
- d) Presentar original y copia de una identificación oficial vigente con fotografía y firma del interesado;
- e) Anexar dos fotografías; y
- f) Pago de derechos.

CONSIDERACIONES GENERALES EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL

Ahora bien dicho lo anterior, que es básicamente lo más importante quisiera entrar en una parte más técnica, que viene siendo lo que significa el que una persona tenga dos nacionalidades y a lo que ello nos podría exponer en un momento determinado si surgiera algún conflicto de intereses respecto a sí esta persona es mexicana o extranjera con relación a ciertos bienes.

La definición de nacionalidad, la cual es derivada del caso *Notteboom*, de la Corte Internacional de Justicia, en materia de nacionalidad una parte que ya está firme en derecho internacional es que el Estado es el único que puede otorgar la nacionalidad.

A principios de siglo se trataba de limitar la nacionalidad y a finales de siglo de lo que se trata es de ampliarla. Ha habido una serie de países no sólo México, Colombia, Argentina que recientemente han modificado su régimen jurídico para permitir la doble o múltiple nacionalidad. Es una tendencia contraria a lo que pasaba hace 100 años.

Cuando se empezó a debatir el tema de la nacionalidad y los posibles conflictos que podrían darse se llevaron a cabo una serie de conferencias de recomendaciones de un "Proyecto Harvard", que era de finales del siglo pasado que se vio reflejado posteriormente en la Sociedad de Naciones en 1926 y se retomó en la Convención de La Haya de 1930. Aquí se trataba de poner varios principios, uno de ellos es el artículo 4º de la Convención de La Haya, en el que dice que: **"Un Estado no puede invocar la protección contra otro Estado cuando ostente la doble nacionalidad"**. Si bien estaba muy firme hace aproximadamente 60 años, lo que bien es cierto es que este principio en materia de Tratados, no puede imponerse a los Estados que no sean parte del mismo. Esta convención pocos Estados la adoptaron y por lo tanto no puede decirse que viene siendo derecho consuetudinario internacional aceptado por todos los Estados.

Se creó el principio de la no protección por llamarlo de alguna forma, pero esto se vio después un poco deslavado con algunos laudos arbitrales internacionales que ha habido respecto a conflictos que se han dado entre varios Estados en materia de nacionalidad.

Lo que es interesante señalar es que nuestro país tiene una larga tradición de estar tratando de defender o impedir que bajo la excusa de protección a nacionales se nos esté interviniendo.

En 1847 la Constitución mexicana preveía que los extranjeros que tuvieran bienes inmuebles en México y tuvieran hijos nacidos en México eran naturalizados automáticamente. Estados Unidos llevó esta disposición mexicana a un Tribunal Arbitral y éste falló en contra de México diciendo que no se podía imponer una nacionalidad si no había un elemento de voluntariedad de la persona a la cual se le estaba imponiendo. Posteriormente en 1866 hubo una ley también que refería en forma similar que las personas que tuvieran propiedades en México se naturalizaban automáticamente mexicanas. Aquí después de la intervención Francesa hubo una serie de comisiones mixtas de reclamaciones francesa, italiana, alemana en la cual este principio también fue cuestionado, esta disposición mexicana.

En varios precedentes internacionales se ha ido deslavando esta disposición de que no puede un Estado proteger a sus nacionales en contra de otro Estado.

La nacionalidad, según la práctica de los Estados, las decisiones arbitrales y judiciales y las opiniones doctrinales, es un vínculo jurídico basado en un hecho social de conexión y en una efectiva solidaridad de existencia de intereses y de sentimientos unidos a una reciprocidad de derechos y deberes.

Lo importante es destacar que la Corte Internacional de Justicia hace referencia a una conexión basada en una efectiva solidaridad de existencia de intereses y la palabra efectiva es lo que después pasó a ser considerada en la doctrina como la nacionalidad efectiva. Con ello lo que quiere decir es que puede haber personas que tengan dos nacionalidades y que los tribunales arbitrales pueden actualmente no irse por la regla de que un Estado no puede proteger al nacional que posea otra nacionalidad, sino analizar si ésta persona tiene una nacionalidad efectiva, o cual de los dos Estados tiene el vínculo más real con la persona.

El hecho de que cada Estado tiene derecho a definir quienes son sus nacionales, fue declarado por la Corte Permanente de Justicia Internacional, en un caso que se

llama “Decreto de Nacionalidad de Túnez y Marruecos”. Básicamente es el fundamento jurídico para decir que la nacionalidad es del dominio reservado de los Estados.

Ahora bien ¿qué pasa si dos Estados le adjudican su nacionalidad a una sola persona? En principio tiene efectos hacia el interior de ese Estado y tiene efectos internacionales en tanto o cuanto no haya un conflicto de leyes, pero si llegan a tener un conflicto de leyes se dirige únicamente al área territorial del Estado que le está atribuyendo. En forma similar a la diferencia de nacionalidad y ciudadanía.

Hay otro caso adicional a la Corte Internacional de Justicia, adicional al caso *Noteboom*, que se llama el caso *Interhandel* que es de Suiza contra Estados Unidos y en este caso la Corte Internacional, describe la protección como la situación en la cual el Estado ha adoptado la causa de un nacional suyo, cuyos derechos se pretende que han sido desconocidos por otro Estado en violación del derecho internacional. También se determinó que los actos del Estado normalmente cuando trata con extranjeros pueden establecer la responsabilidad internacional del Estado cuando se afecten derechos de propiedades.

Otro de los elementos importantes es que un individuo reclame directamente a un Estado, eso actualmente no se puede al menos que haya varias cosas, una es que el Estado apoyara la reclamación de ese individuo y que existiera un Tratado que lo permitiera, como en el caso de Irán contra Estados Unidos, en donde se permitía que el individuo hiciera la reclamación directa.

Hay una serie de casos pero los más recientes es el Tribunal de Reclamaciones y uno de los más importantes es el que se conoce como el A-18, en el cual el pleno de este tribunal arbitral decidió que el artículo 4º de la Convención de La Haya debe interpretarse cuidadosamente porque dicho artículo tiene más de 50 años y sólo 20 países lo han aceptado y que por lo tanto no necesariamente se aplicaba. Con ello la teoría de la no responsabilidad que era la que había dirimido estos conflictos se ve contrapesada por la doctrina de la nacionalidad efectiva.

Conforme a lo anterior el trabajo que queda pendiente en el tema de la doble nacionalidad es el de entablar acuerdos bilaterales para evitar los conflictos en esta materia, porque de otra forma estaríamos expuestos a estos reclamos internacionales, habida cuenta que en la práctica internacional se ha ido modificando al igual que la tendencia internacional en limitar la nacionalidad.