

# La Reforma Constitucional a los artículos 30, 32 y 37.

## Antecedentes y Contenido

---

MIGUEL ÁNGEL GONZÁLEZ FÉLIX\*

**E**l tema que me toca exponer el día de hoy es el de la reforma constitucional en materia de nacionalidad; considero que para entender este nuevo marco jurídico, es importante conocer los antecedentes para saber cómo se llega a dar esta reforma, así como el contenido de la misma para saber qué significa.

### I. ANTECEDENTES

Desde 1990, las comunidades de mexicanos que viven en el exterior, principalmente en los Estados Unidos, comenzaron a demandar una reforma al sistema jurídico para establecer lo que ellos denominaban doble nacionalidad. Las

---

\* Licenciado en Derecho por la Universidad Iberoamericana. Maestro en Derecho Estadounidense con especialidad en Litigio Internacional, por la Universidad de Houston. Diplomático de carrera. En el exterior, ha estado a cargo de la Sección de Asuntos Jurídicos en la Embajada de México en los Estados Unidos y ha fungido como Cónsul de México en Houston, Texas. Ha participado en numerosas conferencias internacionales de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), sobre temas jurídicos. En México se ha desempeñado como Coordinador de Litigios en el Exterior, consultor Jurídico Adjunto, Coordinador de Asuntos Migratorios y Derechos Humanos y Coordinador de los Temas de Narcotráfico de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Ha impartido cursos de diferentes especialidades sobre Derecho Internacional, en la Universidad Iberoamericana, Universidad Nacional Autónoma de México, Colegio de México, Universidad de Houston. Actualmente es Embajador de México y Consultor Jurídico de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

principales preocupaciones que llevaron a esos grupos de mexicanos a plantear esta demanda, se referían básicamente a cuestiones de carácter patrimonial pues adquirir otra nacionalidad y consecuentemente perder la mexicana, conforme al régimen anterior, para ellos representaba perder en México ciertos derechos y quedar muy limitados en cuanto al ejercicio de otros.

Así, argumentaban que la pérdida de la nacionalidad traía como consecuencia la pérdida del derecho a la adquisición o conservación de las propiedades ejidales o de aquellas propiedades que poseían en las zonas restringidas del país, es decir, en la frontera y en las costas, ya que para ello se requiere tener la calidad de nacional mexicano.

De igual manera, entre las limitaciones para el ejercicio de otros derechos, se encontraba la dificultad que planteaba hacer testamentos o adquirir propiedades en otras partes del territorio que no comprendiera las zonas restringidas, ya que en ambos casos se enfrentaban a la necesidad de tramitar los permisos correspondientes, viéndose tratados como extranjeros en su país de origen. En este sentido, cabe señalar que en México tenemos una limitación constitucional que impide a los extranjeros adquirir propiedades en las zonas restringidas que son 100 kms. en las fronteras y 50 en las costas; si esto lo convertimos a metros cuadrados, nos daremos cuenta que es una extensión muy importante del país.

En 1990 se da este primer movimiento de grupos de mexicanos en el exterior que piden la doble nacionalidad. Sin embargo, en México por razones históricas y sobre todo por las intervenciones extranjeras del siglo pasado, constitucionalmente la nacionalidad está muy ligada a los aspectos patrimoniales como son adquisición y transmisión de propiedades, las zonas restringidas y el rubro de inversiones. Por ejemplo, un extranjero que viene a México y desea adquirir una propiedad, requiere un permiso previo de las Secretarías de Relaciones Exteriores y de Gobernación.

En aquel entonces, es decir, en 1990, se examinó el tema y aunque no se estudió muy a fondo, se vio que la doble nacionalidad era un concepto ajeno a las realidades nacionales y que México había vivido prácticamente 150 años con el concepto de nacionalidad única y que no había en la doctrina ningún tratadista mexicano que hubiera tocado el tema. El concepto de la doble nacionalidad resultaba totalmente ajeno y hasta molesto.

Después de 1990 se hace un debate en el que se llega a la conclusión de que la doble nacionalidad no era viable. Sin embargo, se había creado ya conciencia sobre

la problemática de los mexicanos en el exterior, por lo que, para tratar de ayudarlos y resolver esa problemática, se gesta en 1993 una nueva Ley de Nacionalidad en la que se incorporan dos nuevas modalidades: una, tendiente a resolver el problema de las propiedades, en la que se establece que: **«El patrimonio en territorio nacional de los mexicanos por nacimiento que pierdan la nacionalidad mexicana, no deberá sufrir menoscabo por este hecho»**, y otra, consistente en la inclusión de un capítulo relativo a la recuperación de la nacionalidad, cuyo propósito era agilizar el trámite para que la recuperación fuera prácticamente automática. Pero el propósito de la recuperación de la nacionalidad no dio los resultados esperados pues además de imponer una serie de requisitos, era necesario recabar previamente la opinión de la Secretaría de Gobernación, por lo que esta Ley no resolvía la situación de ese grupo de mexicanos, quienes comenzaron a manifestar reclamos aún más fuertes para que se estableciera la doble nacionalidad.

También se presentan dos fenómenos importantes que sucedieron en paralelo, entre 1990 y 1995. Uno de ellos creado a partir de la crisis económica en México, que trae como consecuencia un crecimiento muy significativo y sin precedentes, de los flujos migratorios de millones de mexicanos hacia los Estados Unidos, además de los flujos migratorios hacia otros países. El otro fenómeno se da en los Estados Unidos, donde a raíz del padecimiento de ciertas crisis en el ámbito económico se empiezan a restringir los derechos de los migrantes, haciendo sentir a estos grupos oprimidos entre dos mundos ya que por un lado, tienen la posibilidad de naturalizarse en los Estados Unidos y con ello obtener un mejor lugar en esa sociedad, así como alcanzar importantes derechos para sus grupos, y por otro lado, pierden la nacionalidad mexicana si obtienen otra.

Así, empiezan a conformarse grupos de migrantes principalmente en entidades como California, Texas e Illinois, en las que el 90% eran mexicanos y el 10% orientales (vietnamitas, chinos, coreanos), pero éstos últimos, a diferencia de los mexicanos, estaban ya naturalizados y contaban con derechos que no tenían los mexicanos, incluidos los políticos.

De ahí que las cuestiones de salud y bienestar social en estas entidades beneficiaban solamente a ese 10% de la población, y los mexicanos terminaban en escuelas donde enseñaban usos orientales porque no tenían ni derecho de opinión. Lo mismo sucedía con los servicios de salud y bienestar social. Y es a partir de entonces que se empiezan a dar otra serie de restricciones como las reformas a la ley de migración y la iniciativa 187, entre otras.

Después del intento de aliviar esta situación con la Ley de Nacionalidad de 1993, los mexicanos seguían encontrándose en situaciones muy difíciles como la discriminación respecto de las comunidades que integraban, además de las presiones para naturalizarse y los problemas patrimoniales que ello les traería, entre otros. Esta situación orilla a muchos mexicanos a naturalizarse sin saber qué hacer con sus propiedades en México, por lo que el tema de la doble nacionalidad se convierte en la petición principal de los grupos de mexicanos en el exterior.

### **La Doble Nacionalidad en el Régimen del Presidente Ernesto Zedillo**

Durante su campaña el Dr. Ernesto Zedillo hace una visita a las comunidades mexicanas en el exterior y se da cuenta de esta situación, donde la primera demanda es la doble nacionalidad. El Presidente Zedillo recoge este reclamo y lo plasma en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. En este Plan, se establece darle prioridad a una iniciativa titulada *Nación Mexicana*, en la que se señala como un elemento esencial la promoción de las reformas constitucionales y legales necesarias para que los mexicanos preserven su nacionalidad, independientemente de que adopten otra. Pero esta iniciativa una vez incorporada al Plan Nacional de Desarrollo, presenta muchas dificultades principalmente porque no era de fácil aceptación, ya que iba en contra de una tradición de 150 años.

El entonces Secretario de Relaciones Exteriores, José Ángel Gurría, encomienda a la Consultoría Jurídica de la misma Secretaría realizar los estudios necesarios para determinar la viabilidad de dichas reformas, habiendo ya conciencia de los problemas por los que atravesaban los grupos de mexicanos en el exterior.

### **El Estudio Jurídico**

En el terreno jurídico se hicieron varios planteamientos; uno de ellos fue que el asunto no era tan simple como ver lo que han hecho otros países y tratar de establecerlo en México. La realidad geopolítica de nuestro país, con un vecino como los Estados Unidos, con un flujo migratorio tan importante y con una serie de restricciones incluso de carácter constitucional para los extranjeros, significó hacer un estudio área por área, donde hay restricciones para extranjeros, para ver qué sucedía si se borraba la línea de la nacionalidad. Había que tomar en cuenta por un lado, los derechos y obligaciones de los nacionales, y por el otro, los de los extranjeros. Se trataba de generar un nuevo concepto intermedio que era el mexicano con otra nacionalidad y

así tener al mexicano por nacimiento con una sola nacionalidad, al mexicano por nacimiento con doble o múltiple nacionalidad y al extranjero.

Se vio que el mexicano que tuviera doble nacionalidad traería consigo cierto elemento de extranjería que en todo sistema jurídico está limitado. Por ejemplo, cuando se establece que para la adquisición de bienes en la zona restringida un extranjero debe comprometerse a la Cláusula Calvo, se está poniendo un límite y así en todos los demás temas conflictivos.

Por ello, primero se hizo un estudio en el que se analizaron todos los temas conflictivos como el de inversiones; adquisición de bienes en las zonas restringidas; realización del servicio militar; ejercicio de cargos públicos; protección consular; pago de impuestos, etc., para ver qué pasaría en cada uno de ellos si se quitara la línea de la nacionalidad, y se fueron buscando fórmulas para resolver uno por uno los problemas.

En materia impositiva, se concluyó que no habría problema alguno en virtud de que los convenios internacionales para evitar doble imposición, recogen el principio de que el pago de impuestos se efectúa en el lugar de residencia del contribuyente. México tiene celebrados convenios de esta naturaleza con diversos países.

En materia de protección consular, quedó claro que ésta se puede brindar a toda persona que tenga la nacionalidad mexicana y que, conforme a la práctica internacional, México inhibirá esa protección exclusivamente en aquellos casos en que la persona asuma la protección del otro Estado de su nacionalidad o cuando dicho Estado la identifique como su nacional.

En materia de adquisición de bienes en las zonas restringidas, si un mexicano que tuviera doble nacionalidad desea adquirir bienes en esta zona, podría hacerlo siempre y cuando aceptara una especie de Cláusula Calvo invertida respecto a esos bienes, para evitar que utilice como ventaja la nacionalidad extranjera.

En la cuestión militar, el principio es que cuando una persona pertenece a un país, tiene entre sus obligaciones la de defender los intereses de ese país. Desde este punto de vista, para México resulta válido que los mexicanos que tienen otra nacionalidad defiendan, en contra de un tercer país, los intereses de aquél que también los reconoce como sus nacionales, pero no acepta que un mexicano con doble nacionalidad defienda los intereses de otro Estado en contra de México.

Por lo que se refiere al servicio militar, quienes lo realizan pasaban a formar parte del activo conforme a las disposiciones anteriores. En este caso, se estableció en la legislación militar una excepción en la que los dobles nacionales deben hacer su servicio militar pero no son considerados parte del activo ya que para ello se requiere ser mexicano con una sola nacionalidad. De ahí que los dobles nacionales pasen a las reservas pudiendo ser llamados en caso de conflicto armado, ya que la Constitución prevé que en estos casos sí puede haber extranjeros, por lo que tampoco existe problema en este rubro.

En la parte de extradición, México siempre se ha preocupado por la extradición de nacionales y ahí en el momento que México tiene un nacional con nacionalidad extranjera que pudiera haber delinuido en el extranjero, que las pruebas estaban en el extranjero, que era buscado en el extranjero, en lugar de dificultar una extradición nos la estaba facilitando ya que estaba generándose un elemento adicional de vínculo con el extranjero, por ser una persona con doble nacionalidad.

Una vez analizados estos aspectos, la conclusión fue que jurídicamente era viable un cambio en el sistema de nacionalidad de México. Lo importante era saber cuáles eran los impactos internacionales que tiene el país con un cambio de régimen de nacionalidad respecto de los temas más complicados, en particular con los Estados Unidos de Norteamérica.

Después de estos análisis se hicieron estudios de derecho comparado y se encontró que en general era un tema aceptado en otros países. En muchos países de Europa Occidental, Latinoamérica y Asia ya habían hecho este cambio y contemplaban en sus legislaciones la doble o múltiple nacionalidad. Nos dimos cuenta que no era un tema nuevo y se vio que en países con alto índice migratorio hacia el exterior como El Salvador, Nicaragua Guatemala, se acepta este principio.

### **La No Pérdida de la Nacionalidad Mexicana vs. la Doble Nacionalidad**

Una vez sabido lo anterior, había otro problema: era que en un primer acercamiento, el tema era rechazado y no se quería saber de éste. En esa búsqueda de información se encontró un libro de un tratadista extranjero de fines del siglo pasado que había estudiado muy a fondo el tema en el que establecía, que la doble o múltiple nacionalidad no es otra cosa que la no pérdida de la nacionalidad de origen. Es una consecuencia que se da en un conflicto de leyes entre Estados cuando la nacionalidad de origen no se pierde. No porque un Estado esté impulsando la nacionalidad de

otro, sino porque simplemente la nacionalidad de origen en un país no se pierde. En este sentido se revirtió la fórmula de la conservación, de la preservación de la nacionalidad mexicana, o como se ha denominado, de la «no pérdida de la nacionalidad mexicana». Aquí cuadraba el elemento jurídico y político, y a partir de esto hubo más gente que lo apoyaba, basándose en que se estaba tutelando un derecho propio y además que esta era una forma general, es decir, abarca a todos los mexicanos por nacimiento que emigran al extranjero y no sólo aquellos que emigran hacia los Estados Unidos.

Se buscó que el nuevo régimen no fuese particular sino de beneficio para todos los mexicanos.

### **El Voto en el Exterior y el Contexto Político**

Una vez que se tenían los estudios realizados y este nuevo concepto de la no pérdida de la nacionalidad existía aún un obstáculo importante ya que, por la trascendencia política y el impacto que la reforma podía tener respecto de temas como el del voto en el exterior, ya que en ese momento se estaba gestando en México la reforma del Estado vinculado a problemas electorales, uno de los reclamos de las comunidades mexicanas era el del voto en el exterior.

Ante esta situación, había una clara reticencia hacia la reforma constitucional y por lo mismo era menester justificar por qué era necesaria. En ese momento se pretendía resolver los problemas que se habían percibido pero a través de soluciones más claras y viables. Lo primero que se hizo fue explorar el artículo 22 de la Ley de Nacionalidad de 1993, ya que en éste se hizo un cambio porque anteriormente en la Constitución se establecía como pérdida de la nacionalidad mexicana la adquisición voluntaria de una nacionalidad extranjera. A partir de la primera y segunda guerras mundiales, braceros mexicanos fueron integrados a Ejércitos extranjeros y para poder ser miembros y seguir residiendo en aquel país tenían que optar por la nacionalidad extranjera. A partir de los años treinta en México se ideó una fórmula en la que se decía que «no se considerará adquisición voluntaria la naturalización que hubiere operado por virtud de la ley, simple residencia o ser condición indispensable para adquirir trabajo o conservar el adquirido». Esta fórmula funcionó en ese momento para este pequeño grupo de mexicanos y para esta situación en particular.

## **La Necesidad de la Reforma Constitucional**

Una de las fórmulas era reglamentar el artículo 22, pero se vio que había ciertos problemas, como qué pasaría con los cargos públicos, ¿el mexicano que adquiriera otra nacionalidad sobre la base del artículo 22 podría llegar a ser Presidente de la República? ¿Qué sucedería con las generaciones posteriores? La cuarta generación nacida en el extranjero que ya no hablara español, que nunca hubiera vivido en México, que no hubiera sido educada en el seno de una familia mexicana ¿la podríamos considerar como mexicana? ¿Qué sucedería con el régimen constitucional de inversión extranjera? ese mexicano que está en el exterior y que tiene pasaporte extranjero ¿podría adquirir bienes en la frontera y en la zona restringida? ¿Había que hacer la declaración de la Cláusula Calvo o no? Después de todas estas interrogantes se llegó a la conclusión de que un componente constitutivo del Estado es su población y la nacionalidad no es otra cosa que el reconocimiento del vínculo de quien es su población y del reconocimiento del Estado, y como elemento constitutivo del Estado la nacionalidad es un elemento básico del aspecto constitucional del país, y no había forma de cambiar el régimen de nacionalidad salvo a través de una reforma constitucional.

## **El Trabajo Político**

De ahí viene un trabajo político muy importante, que en realidad lo hizo la Cámara de Diputados en un principio a través de la Comisión Plural que se formó para estudiar el tema y posteriormente la Cámara de Senadores, para llevar a cabo las consultas públicas necesarias en los estados con mayor índice de expulsión de migrantes como Michoacán, Zacatecas, Jalisco, Oaxaca, Guanajuato, Guerrero.

El primer foro fue en Zacatecas en donde hay que buscar a los candidatos para presidentes municipales en el extranjero, en donde la cantidad de personas que residen en el exterior puede ser más de la mitad de los zacatecanos, en donde el gobernador a veces tiene que salir a Los Ángeles o Chicago para consultas, en donde los principales vuelos internacionales hacen escala.

Se hizo este primer foro y se empezó a plantear la idea a las comunidades, a las agrupaciones agrícolas, a los vecinos, a las familias, a los gobernadores.



Nos encontramos con poblaciones que viven en México que tienen un vínculo estrecho con las comunidades que residen en el exterior, la tía, el hermano, gente a las que le afectaba que parte de la familia fuera mexicana y otra no, gente que tenía problemas con herencias, con adquisición de bienes, con inversiones, entre otros.

En ese primer foro se recogió la idea de que era necesario un cambio radical en el sistema jurídico mexicano para aceptar la doble nacionalidad. Había un reclamo constante y en la medida en que se realizaron los demás foros, la tónica era la misma y esto fue haciendo que se abrieran los ojos a los diputados y senadores y se empezó a dar la presión de las comunidades del exterior hacía México. Esto fue generando muchos adeptos.

En Morelia, en el último foro se vio con mayor claridad, ya que en el estado de Michoacán es en donde se ha trabajado con mucho ahínco con las comunidades mexicanas en el exterior; hay programas en algunos municipios en donde de cada peso que envían las comunidades en el exterior para ayudar a sus comunidades el gobierno pone otro peso más para hacer obras de infraestructura. Todos estos municipios tienen grandes avances en comparación con otros estados y esto es en base a estas alianzas. Se crean inversiones conjuntas.

Se presentaban problemas de diversa índole, había personas que formaban parte de las comunidades en el exterior que querían invertir en México, pero ya habían perdido su nacionalidad y se les ponían muchas trabas para poder hacerlo, entonces optaban por invertir en Estados Unidos.

Tomando en cuenta que las remesas de las comunidades de mexicanos en el exterior ocupan el cuarto lugar después de las exportaciones, petróleo y turismo, se habla de \$6000 millones de dólares al año. Se tenía una seria limitación en cuanto a la forma de funcionar de estos flujos en materia de inversión. Cuando se llegó a Morelia fue categórico y visible las remesas de estas comunidades. Había un reclamo interno y externo de estas comunidades.

Al principio existió mucho escepticismo pero después de las consultas públicas y del reclamo categórico de las comunidades en el exterior y de sus familiares, se va logrando paulatinamente obtener un consenso a favor de la doble nacionalidad, para llevar a cabo la reforma constitucional.

## Nuevamente el Problema del Voto

Ya en el debate los puntos finos del tema, fueron varios, pero el tema del voto en el exterior fue tal vez el aspecto más delicado. Se veía que la nacionalidad podía traer consigo un reclamo del problema del voto, ¿qué sucedía con los derechos políticos? Esta era la gran pregunta. Un marco de referencia es que en los años treinta, cuarenta y cincuenta, los países que llegaban a tener este régimen de doble o múltiple nacionalidad, normalmente lo hacían en base a Tratados Internacionales y había tres o cuatro temas que siempre tocaban que era el de cuestión militar, el de inversiones, el de impuestos, algún tema de residencia y particularmente el que no había posibilidad del voto en el exterior, pero ahí quedó, no se avanzó más.

Por mucho tiempo se habló de doble nacionalidad sí y doble ciudadanía no. Sin embargo, este esquema cambió mucho y haciendo un análisis comparativo, dio lugar a que esta figura se abriera con esquemas de lo que se denomina el voto en el exterior o el voto en ausencia. Existen países que permiten que se vote a través de las embajadas. Aquí el problema era saber si México en la reforma sobre la no pérdida de la nacionalidad mexicana iba a tocar el tema del voto, dadas las implicaciones políticas que trae consigo. Había que definir qué es la nacionalidad y qué es la ciudadanía: el primero de ellos se refiere al vínculo jurídico de la persona con su país y el segundo es la posibilidad de ejercer derechos políticos, el poder votar y ser votado. La parte de ciudadanía con la fórmula antigua hubiera tenido que modificarse, afortunadamente se llevó a cabo la reforma electoral y se modificó la fracción III del artículo 36 que establecía la obligación de «votar en las elecciones populares en el distrito electoral que le corresponda», abriendo la posibilidad de votar fuera de ese distrito, para establecer ahora «votar en las elecciones populares en los términos que señale la ley». De ahí que se viera que el tema del voto en el exterior es un tema de materia electoral y no de la reforma constitucional en materia de la nacionalidad. Eran dos campos diferentes.

Sin embargo en el exterior a veces esto se complicaba porque ellos han querido vincular la reforma de nacionalidad a la reforma electoral. Por ello, antes de que se aprobara la reforma constitucional en materia de nacionalidad, se realizaron diversas reuniones con diputados y senadores de todos los partidos políticos de la LVI Legislatura, con el fin de acordar que el voto de los mexicanos en el extranjero se propondría en la reforma electoral. Así se logró el consenso para la reforma sobre la no pérdida de la nacionalidad mexicana.

## II. ANÁLISIS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL

### La No Pérdida de la Nacionalidad Mexicana

Cuando se lleva la iniciativa al Congreso son varios los problemas que había que resolver, el principal era el artículo 37 constitucional. Anteriormente este artículo establecía la pérdida de la nacionalidad mexicana por la adquisición voluntaria de otra, con la reforma pasa a decir lo siguiente:

«Ningún mexicano por nacimiento podrá ser privado de su nacionalidad». De ello surgieron dos preguntas: la primera se refiere a que si sólo desapareciese la primera causal, es decir, la adquisición voluntaria de una nacionalidad extranjera y la segunda causal era que la nacionalidad se perdía por usar títulos nobiliarios que implicaran sumisión a un gobierno extranjero, para lo cual se requiere un permiso previo del Congreso.

La decisión fue que ya no hubiera una causal de pérdida para los mexicanos, es decir, los mexicanos por nacimiento en lo sucesivo conservarían su nacionalidad mexicana.

Aquí se trataba de que el Estado no tuviera ninguna causal para quitarle la nacionalidad a ningún mexicano por nacimiento. Sin embargo esto no quiere decir que la nacionalidad mexicana sea irrenunciable, ya que existen Tratados Internacionales sobre nacionalidad para el caso de que una persona desee renunciar a su nacionalidad.

### La Transmisión de la Nacionalidad en el Extranjero. La Limitación Generacional

Esto nos generaba un problema inmediato con los mexicanos que estuvieran en el exterior en cuanto a generaciones. Anteriormente, la Constitución no ponía límite generacional para transmitir la nacionalidad mexicana por nacimiento, era de padres a hijos hasta el infinito y si alguien tenía la posibilidad de tener doble nacionalidad a los 18 años optaba por cualquiera de ellas, según las leyes mexicanas y de esta forma se preservaba la nacionalidad mexicana de alguien que pudiera tener derecho a una nacionalidad extranjera.

La pregunta era que al no haber más la pérdida de la nacionalidad mexicana ¿qué pasaba con las generaciones que nacían en las comunidades en el exterior? Lo que pareció más justo fue limitar a la primera generación la adquisición de la nacionalidad, y por lo mismo se hizo un cambio en el artículo 30 constitucional para decir. «Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos nacidos en territorio nacional, de padre mexicano nacido en territorio nacional, o de madre mexicana nacida en territorio nacional». Aquí hay un elemento adicional que es que el padre o la madre deben haber nacido en territorio nacional.

### **La Nacionalidad Mexicana por Naturalización. El Caso del Matrimonio**

Otro aspecto se refiere a los naturalizados el cual fue cambiado y fortalecido. En el artículo 30 anterior, todo extranjero que contrajera matrimonio con un mexicano podía adquirir casi de forma automática la nacionalidad mexicana. Esto causó muchos abusos por lo que en la actualidad se establece que: **«La mujer o el varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o con mujer mexicanos, que tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional y cumplan con los demás requisitos que al efecto señale la ley podrán adquirir nacionalidad mexicana»**, este artículo al reglamentarse en la ley, se le aumentó un requisito de residencia de dos años para poder adquirir a través del matrimonio la nacionalidad mexicana por naturalización.

### **Los Conflictos de Nacionalidad**

Otro punto medular en la reforma es el artículo 32 donde se establecen las condiciones necesarias para este nuevo régimen de nacionalidad, porque va a reconocer que hay una nueva categoría de mexicano, que es aquél que va a poder tener otra nacionalidad y va a dar las directrices de cómo atender estos problemas como el de inversiones, cargos públicos, cuestiones militares, entre otras. Es en este artículo donde se regularon estas nuevas circunstancias.

Artículo 32 constitucional:

**«La Ley regulará el ejercicio de los derechos que la legislación mexicana otorga a los mexicanos que posean otra nacionalidad y establecerá normas para evitar conflictos por doble nacionalidad».**

Anteriormente en este artículo solo existían dos conceptos o se era mexicano o se era extranjero y era muy sencillo evitar los conflictos, ya que había derechos que

se ampliaban a los mexicanos y otros que se restringían a los extranjeros, un ejemplo es que en materia de inversión los extranjeros tenían limitado participar hasta un porcentaje de 49% en materia de empresas de petroquímica secundaria, mientras que los mexicanos podían participar en un 100%. La nacionalidad en sí establecía ciertas barreras.

En la actualidad esta disposición va a permitir que ese mexicano con doble nacionalidad tenga ciertas restricciones para que no abuse de esta situación de dualidad. Sobre la base de este artículo 32, se regulan dos casos específicos: 1) Que el mexicano siempre deberá ingresar al país como nacional para evitar conflictos de protección consular. Es importante porque cierra la posibilidad de que un mexicano con doble nacionalidad pueda pedir protección a un gobierno extranjero; 2) Todos los derechos que ejerza en territorio nacional o derivados de la legislación mexicana o que tenga efectos en México no podrán acudir a la protección extranjera. Ese mexicano, respecto de todos los derechos que ejerza en territorio nacional o derivados de la legislación mexicana o que tengan un efecto en México, se va a comportar como mexicano, es decir, no podrá acudir a la protección del otro gobierno. Si un señor mexicano nacido en la ciudad de México que reside desde hace mucho tiempo en los Estados Unidos y está naturalizado estadounidense y se le ocurre comprar en la bolsa de valores de Nueva York acciones de teléfonos de México, ese señor en caso de un conflicto no va a poder interponer un panel sobre el TLC, diciendo que es un inversionista extranjero, ya que por tener doble nacionalidad, deberá venir a los tribunales mexicanos.

Estas modalidades son para evitar conflictos de nacionalidad que se traducen en que no puedo utilizar la nacionalidad extranjera en perjuicio del resto de los mexicanos. Esta es una regla que nos va a dar una forma de comportamiento que el mexicano que tenga otra nacionalidad en el extranjero podrá hacer uso de su otra nacionalidad, pero en México tendrá que comportarse como el resto de los mexicanos, no va a tener ninguna distinción. Lo que se hizo fue que todas las restricciones que había en el anterior régimen que eran limitaciones externas se metieron en esta disposición.

Se van a tener básicamente las mismas salvaguardas y el elemento de extranjería que pueda tener un mexicano con otra nacionalidad lo vamos a proteger con esta disposición del artículo 32 y con las modalidades que aparezcan en la legislación secundaria.

## Los Cargos Públicos

El segundo párrafo del artículo 32 de la Constitución establece que: **«El ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, por disposición de la presente Constitución, se requiera ser mexicano por nacimiento, se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad»**. Es decir, todos los cargos de la Constitución mexicana quedaron reservados a mexicanos que no hayan obtenido otra nacionalidad, cargos como el de Presidente de la República, Secretarios de Estado, Diputados, Senadores, Procurador General de la República, Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, todos quedaron restringidos.

Si se hubiera optado por reglamentar el anterior artículo 22 de la Ley de Nacionalidad no hubiéramos tenido forma de hacer este manejo constitucional. Esta era una de las razones por la cual era importante llevar a cabo la reforma constitucional.

Se agregó en este párrafo segundo del artículo 32, que: **«esta reserva también será aplicable a los casos que así lo señalen otras leyes del Congreso de la Unión»**. Esto quiere decir que con la modificación de 31 ordenamientos legales se restringen otros cargos públicos que no se encuentran contemplados en la Constitución.

Algo que señalaron en su momento los diputados y senadores, cuando se iba a llevar a cabo la reforma constitucional, fue que esta también incide en toda la legislación mexicana que tenga que ver con cargos públicos, la legislación federal y la legislación estatal. La reforma a la legislación federal ya se llevó a cabo, ya se le hicieron los ajustes necesarios. En las legislaciones estatales poco a poco cada estado llevará a cabo las modificaciones necesarias. Parece que en el Estado de México ya están trabajando en ello. Los estados fronterizos son los primeros que se van a dar cuenta de la necesidad de ajustarse a este nuevo régimen.

## El Servicio Militar y los Cargos en el Ejército, Armada y Fuerza Aérea

El tercer párrafo del artículo 32 constitucional: **«En tiempos de paz, ningún extranjero podrá servir en el Ejército ni en las fuerzas de policía o seguridad pública»**. El activo del Ejército mexicano en este momento está formado únicamente por mexicanos por nacimiento que no tengan otra nacionalidad. El servicio militar es para pasar a la reserva y ésta no es parte del activo del Ejército. La siguiente parte de este mismo párrafo dice: **«Para pertenecer al activo del Ejército en tiempo de paz y al de la Armada o al de la Fuerza Aérea en todo momento, o desempeñar**

**cualquier cargo o comisión en ellos, se requiere ser mexicano por nacimiento».** Eso quiere decir que en tiempo de guerra si hay la posibilidad de tener gente que tenga otra nacionalidad en el Ejército. Por eso quedó bien limitado el que en la reserva pueda haber mexicanos con otra nacionalidad, se les exige que se registren, que se alistén en el Ejército y no hay problema porque en tiempo de paz el activo del Ejército sólo puede ser formado por mexicanos del nacimiento que no tengan otra nacionalidad.

Las otras dos disposiciones de este artículo ya existían, no son cambios nuevos y dicen lo siguiente: «Esta misma calidad será indispensable en capitanes, pilotos, patronos, maquinistas, mecánicos y, de una manera general, para todo el personal que tripule cualquier embarcación o aeronave que se ampare con la bandera o insignia mercante mexicana. Será también necesaria para desempeñar los cargos de capitán de puerto y todos los servicios de practicaje y comandante de aeródromo.

La otra disposición señala que: **«Los mexicanos serán preferidos a los extranjeros en igualdad de circunstancias, para toda clase de concesiones y para todos los empleos, cargos o comisiones de gobierno en que no sea indispensable la calidad de ciudadano».**

## **La Retroactividad**

Finalmente, nos falta un aspecto ¿qué pasaba con los mexicanos que antes de la entrada en vigor de la reforma constitucional habían adquirido una nacionalidad extranjera y que conforme a la Constitución anterior, por ese hecho habían perdido la nacionalidad mexicana? Se sabía que este era un grupo importante, simplemente en Estados Unidos se tenían registrados que de 1986 a 1995, dos millones de mexicanos se habían naturalizado. Sabíamos que había otros grupos de mexicanos, por ejemplo en Suiza existen muchas mexicanas casadas con suizos que por el simple hecho de haberse casado con ellos para la Ley Suiza se consideraban suizas y tenían problemas si se consideraba o no pérdida de la nacionalidad mexicana. Al principio utilizamos fórmulas que no eran muy generosas estableciendo fechas de plazo hacia atrás, diciendo que se abarcaría a los que se hubieran naturalizado hace 10 años o 20 años, pero al darnos cuenta de que una vez que abarcábamos este universo de 1986 a 1990 que fue cuando más naturalizaciones de mexicanos hubo en el exterior, el grupo de mexicanos de más edad, de 50 a 80 años, era un grupo mucho menor y no hacía gran diferencia si los incorporábamos. Ante esta situación y pensando en abarcar un número mayor de personas que se beneficiaran de esto, se decidió que

aquél mexicano que hubiere perdido su nacionalidad por adquisición de otra, tendrá un plazo de cinco años para beneficiarse de la reforma y reclamar su derecho, independientemente de cuando la hubiera perdido. Esto se encuentra en el artículo segundo transitorio que dice lo siguiente:

**«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 del presente».**

Para finalizar, quisiera señalar que cuando se vio la legislación secundaria se procuró que en todos los aspectos privados como los de negocios, los técnicos, los educativos, los científicos, etc., la reforma fuera lo más liberal posible. Todas las actividades privadas que no tienen que ver con puestos de seguridad nacional y estratégicos, quedaron prácticamente abiertas.

Creo que aunque esta es una síntesis un poco apretada de los antecedentes, de los consensos, de lo que sucedió en el Poder Legislativo, de lo que sucedió internamente en el país, de cómo se dio este Decreto que reformó la Constitución y particularmente, de cómo se vinculó con los aspectos de ciudadanía y de voto en el exterior, traté de darles los aspectos neurálgicos de este proceso de reforma constitucional y que ustedes pueden tener como una idea de cómo a pesar de que al principio parecía tan audaz, se logra uno de los principales consensos que se han dado en los procesos legislativos del país en los últimos años.

## **PREGUNTAS Y RESPUESTAS.**

**1.¿ Por qué en la Constitución existen varios tipos de mexicanos, el que puede ser Presidente de la República, el que puede votar, el que puede transmitir la nacionalidad en el extranjero entre otras categorías?**

En efecto la reforma establece diferencia entre los mexicanos, los que pueden ocupar ciertos cargos públicos y los que no; los que pueden transmitir la nacionalidad y los que no; los que pueden aspirar a ser Presidente de la República y los que no. Uno de los problemas que se tuvo durante el estudio de la reforma, era cómo darle un carácter general y no particular, es decir las modificaciones a la Constitución beneficiaron a



los mexicanos en general que se encuentran en el extranjero y no únicamente a los que residen en Estados Unidos. Sin embargo, si se reconoce que por necesidades muy válidas se tuvo que establecer ciertas clases de mexicanos respecto a ciertos derechos específicos. Aquí en efecto se quiso definir un principio de generalidad, estableciendo el mismo derecho para todos, pero en el momento de analizar casos específicos se tuvo que poner limitaciones, por cuestiones de seguridad. Hubo circunstancias reales que obligaron a establecer diferencias, como es el caso de los requisitos para ser Presidente de la República y para el caso de transmisión de nacionalidad.

## **2. ¿Cómo se va aplicar el artículo 12 de la Ley de Nacionalidad?**

Eso se va a poder detectar en el momento que haya actos notariales, todo lo que es cuestión notarial con extranjeros. Cuando los notarios tienen alguna duda o preocupación, lo transmiten a la Secretaría de Relaciones Exteriores y a través de ella se pueden dar cuenta cuando un mexicano con doble nacionalidad realice un acto como extranjero en nuestro país. Al momento en que suceda esto se inicia entonces el mecanismo para imponer la multa correspondiente. Lo importante no es la cantidad que se le vaya a imponer, sino que sea una medida ejemplar.

Otra forma de saberlo es a través de las denuncias provenientes del sector turístico, en donde se pedirá al Instituto Nacional de Migración ayuda para verificar cómo ingresó al país. Se trata de crear una cultura de respeto, en el sentido que si tienes derecho a la doble nacionalidad, cuando ingreses al país te debes ostentar como tal y no como extranjero. No se debe usar la nacionalidad a conveniencia.

## **3. ¿Por qué se modificó el artículo 32 constitucional, para permitir que en tiempos de guerra los extranjeros formen parte del Ejército, cuando el texto anterior a la reforma establecía que en ningún tiempo podían formar parte del mismo?**

Esta disposición no se modificó, ya existía antes de la reforma, sólo se precisó.

## **4. ¿Podrá haber un convenio bilateral entre Estados Unidos y México respecto a temas como el del voto y otros asuntos, para perfeccionar la doble nacionalidad?**

Existen países que permiten llevar a cabo el voto de sus ciudadanos por ausencia, pero en estos casos establecen ciertas modalidades que define cada país. Con respecto

a la posibilidad de llegar a un acuerdo bilateral con Estados Unidos, es algo que hasta el momento no se ha planteado, sobre todo porque la reforma constitucional y legal en materia de nacionalidad en nuestro país se realizó como un acto soberano y no entró en ningún aspecto internacional, salvo en el caso de protección consular, en donde sí se tomaron en cuenta los lineamientos internacionales, como lo hacen todos los Estados que aceptan la doble o múltiple nacionalidad.

**5. En el caso de los Consulados mexicanos en el extranjero, ¿Con qué tipo de documentación van a documentar a los mexicanos nacidos en Estados Unidos?**

A la primera generación nacida en el exterior y a los mexicanos que reclamen la nacionalidad mexicana que tengan derecho a ella, los Consulados los documentarán con documentos mexicanos. Si quiere un pasaporte, se le otorgará, si quiere una matrícula consular se le podrá expedir. Un mexicano que esté en esta situación podrá pedir cualquier documento mexicano que necesite.

**6. ¿Cuáles fueron los motivos para establecer límite de generación para transmitir la nacionalidad mexicana?**

El motivo principal fue evitar la transmisión indiscriminada de la nacionalidad a generaciones que ya no tengan nada que ver con los mexicanos ni con su cultura y tradiciones.

**7. ¿ La Secretaría de Relaciones Exteriores se encuentra preparada para solventar el número de personas que soliciten su declaratoria de nacionalidad mexicana y que se quieran acoger al beneficio de la no pérdida de la nacionalidad mexicana?**

Efectivamente la Secretaría sabía que el número de personas que pudiera acceder a los Consulados podría ser muy grande. El primer mes no se tuvo una captación como se esperaba, ya que del 20 de marzo al 20 de abril hubo 1700 solicitudes. Para el universo de mexicanos que radican en Estados Unidos y el número de Consulados que se tienen fue una cantidad pequeña. Obviamente se está instrumentando la reforma, además de que la difusión apenas empieza.

El sistema se planteó con mucha facilidad, sin embargo definitivamente va a repercutir en nuestra red consular. En esta primera etapa los consulados son sólo ventanillas receptoras y quien resuelve es la oficina central en México.

Hay un presupuesto importante para fortalecer la red consular, es una de las prioridades en este momento y la doble nacionalidad está incidiendo, porque se está hablando de varios millones de personas.

### **8. ¿Cómo han recibido los mexicanos residentes en el exterior la reforma sobre la no pérdida de la nacionalidad?**

Los mexicanos en el exterior están participando, aunque no creen el tipo de beneficios que la ley da. El universo desconocido, son los hijos de mexicanos, son las personas que apenas se están dando cuenta de los beneficios de la reforma, como el venir a México como mexicano, el invertir aquí, el trabajar.

Lo importante es poder difundir el tema para que cuando acudan ante alguna autoridad a solicitar algún trámite, éstas tengan conocimiento de la reforma y faciliten el proceso. Se tiene que capacitar a la administración pública en México sobre este tema.

### **9. ¿Qué va a pasar en el supuesto de que la persona que desee naturalizarse mexicano provenga de un país en donde se acepta la doble nacionalidad?**

Toda aquella persona que viva en México debe actuar como mexicano. Lo que se les pide a los naturalizados es lealtad hacia México y se les pide sumisión al Gobierno mexicano, lo que quiere decir es que ese naturalizado no va a poder ostentarse como nacional de otro país. El régimen de naturalizados establece que en el extranjero se comporten como quiera pero en México se debe ostentar como mexicano.

México no estaba impulsando otras nacionalidades, sólo estaba perpetuando el derecho a la nacionalidad en México.

### **10. ¿Cómo a través de los notarios se van a poder detectar posibles violaciones a la ley de nacionalidad?**

Uno de los rubros importantes es el de los notarios. Todo este problema surgió por problemas de tipo patrimonial. Si una persona se identifica como mexicano para realizar cualquier acto, aquí no hay ningún problema. Los notarios son un sector importante dentro de este proceso, porque ahí se encuentra todo lo de constitución de sociedades, adquisición de bienes en zona restringida, está la adquisición en zona no restringida. Los notarios en este momento todavía no empiezan a conocer los casos, lo importante es ver qué tan familiarizados se encuentran con el tema.

Hay que establecer ciertas prácticas con ellos, para llevar a cabo ciertas prácticas.

**11. ¿Existe algún documento binacional que pueda ser utilizado por mexicanos y norteamericanos?**

No lo hay, existe un proceso de homologación respecto a las lecturas de los documentos. Los datos que tiene un pasaporte mexicano y un pasaporte norteamericano están homologados para que se puedan leer en México y en los Estados Unidos. Es decir nuestras autoridades de migración pueden acceder pasaportes norteamericanos, para conocer los antecedentes en sus bases de datos. No es que se esté pensando en hacer un documento común. Cada quien va a manejar sus documentos en su propio país. Lo que no se quiere es que se den cruces de pasaportes, porque traen problemas consulares y de protección.

**12. ¿Qué pasa con los mexicanos que no se acojan al beneficio de los cinco años para poder recuperar su nacionalidad?**

Se tienen cinco años para aprovechar el beneficio de la no pérdida de la nacionalidad. El que no lo hizo en este tiempo tendrá posibilidad de hacerlo posteriormente conforme al artículo tercero transitorio a través del procedimiento de recuperación de la nacionalidad establecido en la ley de nacionalidad de 1993.

Es un procedimiento perfectible, pero en primera instancia se tiene hasta el 2003 para beneficiarse de la no pérdida de la nacionalidad mexicana.

**13. ¿Qué pasa con los menores de edad, respecto a los cinco años mencionados en la pregunta anterior?**

Un menor de edad conforme al régimen anterior, tenía hasta los 18 años para optar por alguna de sus nacionalidades, lo que significa que un menor tenía doble nacionalidad hasta antes de cumplir la mayoría de edad. Con el régimen actual ya no tiene que elegir por alguna nacionalidad a los 18 años.

Si un niño nace en el exterior y fue registrado allá, deberá solicitar su inscripción de acta en el Registro Civil mexicano, para poder llevar a cabo cualquier trámite.