

## CAPÍTULO QUINTO

# NACIONALIDAD, CIUDADANÍA Y CONDICIÓN JURÍDICA DE LOS EXTRANJEROS

### I. LA NACIONALIDAD EN LA CONSTITUCIÓN

La forma en que se adquiere la nacionalidad en nuestro país ha sido objeto de cuatro reformas constitucionales. Desde su redacción original, el artículo 30 de la Constitución estableció la distinción entre los mexicanos por nacimiento y los mexicanos por naturalización. El Constituyente de 1916-1917 determinó que serían mexicanos por nacimiento los hijos de padres mexicanos nacidos dentro o fuera de la República, siempre que en este último caso los padres fueran mexicanos por nacimiento (*ius sanguinis*). Se reputaban también mexicanos por nacimiento quienes nacieran en la República de padres extranjeros (*ius soli*), pero siempre y cuando dentro del año siguiente a su mayor edad manifestaran ante la Secretaría de Relaciones Exteriores que optarían por la nacionalidad mexicana (*ius optandi*) y comprobaran ante aquella que habían residido en el país los últimos seis años anteriores a dicha manifestación (*ius domicili*).

El sistema adoptado por el Constituyente fue objeto de críticas, pues se pensaba que dejaba de lado muchos casos y daba lugar a diversas contradicciones. Por tanto, se pensó en la conveniencia de reconfigurar dicho sistema a fin de superar las ambigüedades a las que daban lugar las reglas establecidas en el texto original de la Constitución. Para conseguir ese fin, en 1934 (*DOF* del 18 de enero de 1934) se publicó la primera reforma a este precepto, a través de la cual se ampliaron los criterios para atribuir la nacionalidad mexicana por nacimiento a fin de extender-

la a un mayor número de personas que tuvieran algún vínculo determinante con el país.

Con esa reforma se determinó que serían mexicanos por nacimiento quienes nacieran en el territorio de la República, pero sin importar cuál fuera la nacionalidad de sus padres, con lo que el *ius soli* se convierte en un criterio en el que ya no se yuxtapondrían otros criterios como el *ius optandi* y el *ius domicili*, como ocurría en el texto original. Además, también se estableció que serían mexicanos por nacimiento quienes nacieran a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, fueran de guerra o mercantes.

Asimismo, se atribuiría la nacionalidad mexicana a aquellos que nacieran en el extranjero, de padres mexicanos; de padre mexicano y madre extranjera, o de madre mexicana y padre desconocido. Este criterio, a pesar de que ampliaba el *ius sanguinis* como criterio de atribución de la nacionalidad mexicana por nacimiento, fue muy criticado por sólo considerar la línea paterna en todos los casos y relegar la línea materna para considerar a alguien nacido en el extranjero como mexicano por nacimiento, salvo en los casos en que el padre fuera desconocido.

Dicha situación, sin embargo, cambió algunos años más tarde, cuando se publicó otra reforma a este numeral (*DOF* del 26 de diciembre de 1969) para dejar de lado esa distinción, que vulneraba el principio de igualdad. A partir de ese año se atribuyó la nacionalidad mexicana por nacimiento a quienes nacieran en el extranjero de padres mexicanos; de padre mexicano o de madre mexicana.

Una reforma más que incidió en los criterios de atribución de la nacionalidad mexicana por nacimiento se dio en 1997 (*DOF* del 20 de marzo de 1997). Con las modificaciones que implicó esta reforma se cambiaron de nueva cuenta dichos criterios, para señalar que serían considerados como mexicanos por nacimiento los hijos de padres mexicanos nacidos en territorio nacional, de padre mexicano nacido en territorio nacional, o de madre mexicana nacida en territorio nacional.

La crítica que se ha hecho a esta reforma es que a partir de ella se agrega un requisito más para atribuir la nacionalidad a los hijos de mexicanos nacidos en el extranjero: el que sus padres hayan nacido en el territorio nacional. Con ello, “la nacionalidad mexicana, para los nacidos en el extranjero, se limita a la primera generación”. Esto implica que “los mexicanos nacidos en el extranjero, cuyos padres sean mexicanos, nacidos en territorio nacional, no podrán otorgar nuevamente la nacionalidad mexicana a sus descendientes, evitando con ello la posibilidad de asimilar como nacionales mexicanos a personas totalmente desvinculadas con los intereses del país”.<sup>159</sup>

A través de esta reforma se agregó otra fracción al artículo 30, con la que se dispuso que serían considerados como mexicanos por nacimiento aquellos que nacieran en el extranjero, hijos de padres mexicanos por naturalización, de padre mexicano por naturalización, o de madre mexicana por naturalización. La idea que se encontraba detrás de esta reforma, como se señaló en la Cámara de Diputados durante el proceso de reforma constitucional, era que la nacionalidad no se agotaba en una demarcación geográfica, sino que tenía que ver también con el sentimiento de pertenencia, la lealtad a las instituciones, a los símbolos, a las tradiciones y a una cultura; pero, además, era también una expresión espiritual que va más allá de los límites impuestos por las fronteras y las normas.

En consecuencia, se consideró que la nacionalidad no podía ser limitada o constreñida por el espacio en que se desarrollaba la vida, y menos aun en un mundo cada vez más globalizado. La atención al fenómeno migratorio que tenía consecuencias de grandes alcances en nuestro país hizo que se considerara necesario proteger a quienes, por los desequilibrios económicos y de desarrollos existentes en el país, habían tenido que buscar mejor suerte más allá de sus fronteras y que, sin embargo, mantenían la

---

<sup>159</sup> González Martín, Nuria, “Ley de Nacionalidad”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XXXIII, núm. 98, mayo-agosto de 2000, p. 877.

convicción de ser mexicanos. A lograr este objetivo se dirigió esta parte de la reforma de 1997.

Por lo que hace a la regulación constitucional de la nacionalidad mexicana por naturalización, los cambios tampoco han sido menores. En el texto original del artículo 30 se señalaba que serían mexicanos por naturalización: 1) los hijos de padres extranjeros que nacieran en el país, si optaban por la nacionalidad mexicana dentro del año siguiente a su mayoría de edad, manifestándolo ante la Secretaría de Relaciones Exteriores (*ius optandi*), sin que fuera necesario que residieran en el país durante los seis años anteriores a dicha manifestación; 2) los que hubieran residido en el país cinco años consecutivos, tuvieran un modo honesto de vivir y obtuvieran carta de naturalización de la citada Secretaría de Relaciones (*ius domiciliū*), y 3) los indolatinos que se vecinaran en la República y manifestaran su deseo de adquirir la nacionalidad mexicana (*ius optandi-ius domiciliū*). En todos estos casos, el Constituyente dejó al legislador ordinario que determinara la manera de comprobar los requisitos exigidos para la atribución de la nacionalidad mexicana.

Con la reforma de 1934 a la que se ha hecho referencia también se cambiaron los criterios para determinar quiénes serían considerados mexicanos por naturalización. Para tal efecto, el apartado B de este precepto dispuso sólo dos incisos para adquirir la nacionalidad por naturalización. El primero de ellos señalaba que tendrían la calidad de mexicanos los extranjeros que obtuvieran de la Secretaría de Relaciones la carta de naturalización, mientras que el segundo determinaba que también adquiriría la nacionalidad mexicana aquella mujer extranjera que hubiera contraído matrimonio con mexicano y que tuviera o estableciera su domicilio dentro del territorio nacional (*ius connubii-ius domiciliū*).

Este último supuesto fue criticado, por implicar una distinción que no se consideraba razonable entre hombres y mujeres; sin embargo, no sería sino hasta treinta años después, con la reforma que tuvo este numeral en 1974, que dicha situación fue

superada, al establecerse en la fracción II del apartado B que serían mexicanos por naturalización la mujer o el varón extranjeros que contrajeran matrimonio con varón o mujer mexicanos y tuvieran o establecieran su domicilio dentro del territorio nacional. A fin de conseguir que la regulación más detallada de este supuesto encontrara bases constitucionales, con la reforma de 1997 se agregó a la fracción II de este apartado la facultad del legislador secundario para establecer los requisitos que debían cumplir aquellos que quisieran, a través de *ius connubii*, la nacionalidad mexicana por naturalización.

Las obligaciones de los mexicanos reguladas por el texto constitucional también han sido objeto de reformas, que se han enfocado fundamentalmente a adecuar este precepto a los cambios que en materia educativa se han dado en el país. El texto original del artículo 31 constitucional señalaba como obligaciones de nuestros nacionales:

- 1) Hacer que sus hijos o pupilos, menores de quince años, concurrieran a las escuelas públicas o privadas para obtener la educación primaria elemental y militar, durante el tiempo que marcara la Ley de Instrucción Pública en cada estado.
- 2) Asistir en los días y horas designados por el Ayuntamiento del lugar en que residieran, para recibir instrucción cívica y militar que los mantuviera aptos en el ejercicio de los derechos de ciudadano, diestros en el manejo de las armas y conocedores de la disciplina militar.
- 3) Alistarse y servir en la Guardia Nacional, conforme a la ley orgánica respectiva, para asegurar y defender la independencia, el territorio, el honor, los derechos e intereses de la patria, así como la tranquilidad y el orden interior.
- 4) Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del estado y municipio en que residieran, de la manera proporcional y equitativa que dispusieran las leyes.

Como se desprende de lo mencionado, es la primera de estas obligaciones, contenida en la fracción I de este numeral, la que

ha sido objeto de diversas reformas. La primera de ellas (*DOF* del 5 de marzo de 1993) establece que los padres o tutores tienen la obligación de hacer que sus hijos o pupilos concurren a las escuelas para obtener no sólo la educación primaria, sino también la educación secundaria.<sup>160</sup>

A ésta, con la reforma en materia de educación de 2002 (*DOF* del 12 de noviembre de 2002) se añadió la educación preescolar y, finalmente, en 2012 (*DOF* del 9 de febrero de 2012) la media superior. De esta forma, el hacer que sus hijos o pupilos reciban la educación básica y la media superior, en términos congruentes con la reforma al artículo 3o. de la misma fecha, se vuelve una obligación para los mexicanos, que busca lograr un mayor nivel educativo en nuestro país. La otra reforma que tuvo el artículo 31 constitucional (*DOF* del 25 de octubre de 1993) se dio a efecto de incluir al Distrito Federal en la fracción IV de este numeral. De esta manera, ahora se señala como obligación de los mexicanos el contribuir para los gastos públicos de esta entidad federativa.

Otro aspecto a considerar en materia de nacionalidad son las reformas que ha tenido el artículo 32, que establece una serie de preferencias a favor de los mexicanos respecto a los extranjeros, y que señala, además, una serie de actividades y cargos para los que se requiere ser mexicano por nacimiento. Con la redacción original de este precepto se establecía que los mexicanos serían preferidos a los extranjeros, en igualdad de circunstancias, para toda clase de concesiones y para todos los empleos, cargos o comisiones del gobierno en los que no fuera indispensable la calidad de ciudadano.

Además, se dispuso que en tiempo de paz ningún extranjero podría servir en el Ejército ni en las fuerzas de policía o seguridad pública. Para pertenecer a la marina nacional de guerra y desempeñar cualquier cargo o comisión en ella, este precepto establecía también que se requería ser mexicano por nacimiento,

---

<sup>160</sup> Dada la inminencia de la publicación de la Ley General de Educación de 1993, esta fracción también se modifica para sustituir la referencia a la Ley de Instrucción Pública de cada estado, por la simple referencia a la “ley”.

lo que además ocurría para los casos de capitanes, pilotos, patrones y primeros maquinistas de los buques mercantes mexicanos. Debían también tener nacionalidad mexicana quienes compusieran las dos terceras partes de la tripulación. La redacción de esta última parte del precepto constitucional se modificó (*DOF* del 15 de diciembre de 1934) para establecer que deberían tener la calidad de mexicanos todas aquellas personas que formaran parte del personal que tripulara cualquier embarcación amparada con la bandera mercante mexicana. Asimismo, se establecía que sería también necesaria la calidad de ciudadano mexicano por nacimiento para desempeñar el cargo de capitán de puerto y todos los servicios de practica, así como las funciones de agente aduanal en la República.

Casi diez años más tarde (*DOF* del 10 de febrero de 1944) se modificó de nueva cuenta el segundo párrafo de este numeral para añadir el requisito de ser mexicano por nacimiento para quienes pertenecieran a la fuerza aérea, para todo el personal que tripulara cualquier aeronave que se amparara con la bandera o insignia mercante mexicanas y para los comandantes de aeródromo. Para el caso tanto de las embarcaciones y aeronaves se estableció de manera expresa que los mecánicos deberían contar también con la nacionalidad mexicana por nacimiento.

En 1997 se da otra reforma constitucional, que añade tres nuevos párrafos a este precepto y cambia el orden de los contenidos en él (*DOF* del 20 de marzo de 1997). El nuevo párrafo primero que se integró a este numeral introdujo al texto constitucional la posibilidad de que el legislador ordinario pudiera establecer normas para regular el ejercicio de derechos específicos de aquellos mexicanos que tuvieran doble nacionalidad.

Dado que a través de esta reforma también se estableció la imposibilidad de que los mexicanos por nacimiento fueran privados de su nacionalidad, se consideró necesario otorgar facultades al legislador para dictar las leyes con las que se regularan y resolvieran los posibles conflictos que podría implicar la nueva disposición constitucional, entre los que pueden mencionarse la

múltiple tributación, el ejercicio del derecho de sufragio activo, etcétera.<sup>161</sup>

Con esta reforma también se establece que el ejercicio de los cargos para los cuales, por disposición constitucional, se requiriera ser mexicano por nacimiento se reservarían a quienes tuvieran esa calidad y no adquirieran otra nacionalidad. Esta reserva, de acuerdo con la propia reforma, también sería aplicable a los casos en que así lo señalaran otras leyes del Congreso de la Unión, por lo que de nueva cuenta se otorgan facultades importantes en la materia al legislador ordinario. La reforma de 1997 también dispuso que 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 para desempeñar cualquier cargo o comisión en ellos, sería necesaria la nacionalidad mexicana por nacimiento.<sup>162</sup>

Un aspecto importante relacionado con la nacionalidad mexicana al que se debe hacer referencia, es que en 1934 (*DOF* del 18 de enero de 1934) el artículo 37 constitucional, que contemplaba los supuestos en los cuales se perdía la calidad de ciudadano mexicano, se reformó para incluir un apartado en el que se establecían las causas de pérdida de la nacionalidad mexicana. Estas causas eran las siguientes: 1) adquirir voluntariamente una nacionalidad extranjera; 2) aceptar o usar títulos nobiliarios que implicaran sumisión a un Estado extranjero; 3) residir, siendo mexicano por naturalización, durante cinco años continuos en el país de su origen, y 4) hacerse pasar en cualquier instrumento público, siendo mexicano por naturalización, como extranjero o por obtener y usar un pasaporte extranjero.

Este precepto, como ya se adelantaba, se reformó de nueva cuenta en 1977 para que los mexicanos de origen no pudieran ser privados de la nacionalidad mexicana, independientemente de la ciudadanía o residencia por la que hubieran optado con poste-

---

<sup>161</sup> Véase al respecto González Martín, Nuria, *op. cit.*, nota 159, p. 879.

<sup>162</sup> Con esta reforma se quita del texto constitucional la referencia a los agentes aduanales como servidores públicos que debían ser mexicanos por nacimiento.

rioridad.<sup>163</sup> De esta manera, como señala Miguel Carbonell, “el derecho constitucional mexicano asume una postura moderna que evita la creación de la figura de los apátridas”. Puesto que la consecuencia práctica de la reforma al artículo 37 es permitir que los mexicanos adopten otra nacionalidad (o más de una) sin perder la suya. Con ello “se beneficia a los mexicanos que viven en otros países, sobre todo cuando llevan largo tiempo en ellos y tienen la posibilidad de optar por la naturalización. Hacerlo les supone importantes ventajas, por lo que no [tenía] ningún sentido sancionarlos con la pérdida de la nacionalidad”.<sup>164</sup>

Por lo que hace a la nacionalidad mexicana por naturalización, con esta reforma se establecieron los supuestos por los cuales puede perderse en un nuevo apartado. De esta forma, se fijaron las siguientes causas para perder la nacionalidad por naturalización: 1) adquisición voluntaria de una nacionalidad extranjera; 2) hacerse pasar en cualquier instrumento público como extranjero; 3) usar un pasaporte extranjero; 4) aceptar o usar títulos nobiliarios que impliquen sumisión a un Estado extranjero, y 5) residir cinco años continuos en el extranjero.

## II. LOS CAMBIOS EN MATERIA DE CIUDADANÍA

La regulación de la ciudadanía en el texto constitucional ha sido objeto de reformas cuyas implicaciones tuvieron importantes alcances. La determinación de las personas a las que se atribuiría la ciudadanía fue objeto de dos cambios constitucionales. En el texto original de la Constitución de 1917 se consideraba como ciudadanos de la República a “todos los que, teniendo la calidad de mexicanos”, reunieran, además, los siguientes requisitos: 1) haber cumplido dieciocho años, siendo casados, o veintiuno si no lo eran, y 2) tener un modo honesto de vivir. Se entrecomilla la redacción del texto original, pues ésta relegó durante varios años a la mujer a un segundo plano en la participación política en nuestro país.

<sup>163</sup> González Martín, Nuria, *op. cit.*, nota 159, p. 880.

<sup>164</sup> Carbonell, Miguel, *Constitución Política...*, *cit.*, nota 81, pp. 310 y 311.

Y es que al hacerse referencia a “todos” en el texto constitucional, el artículo 34 había sido interpretado de forma que se negaba la ciudadanía plena a las mujeres. Es por ello que a fin de dejar atrás esta deleznable situación, el entonces presidente de la República, Adolfo Ruiz Cortines, presentó una iniciativa para cambiar la redacción del texto constitucional. Esta reforma encontraba como antecedente fundamental la reforma al artículo 115 constitucional, que unos años antes (*DOF* del 12 de febrero de 1947) había establecido que en las elecciones municipales participarían las mujeres en igualdad de condición que los varones, con el derecho de votar y ser votadas.<sup>165</sup>

Este antecedente, sumado a los positivos resultados de la participación de las mujeres en las elecciones a nivel municipal, hizo que se presentara la iniciativa para reformar el artículo 34. Entre las razones que constan en el dictamen aprobado en la Cámara de Diputados para reformar este numeral se encuentra la necesidad de reconocer el nivel cultural, político y económico adquirido por la mujer, que permitía “admitir conscientemente la capacidad femenina para participar en forma activa y eficaz en la integración del régimen democrático mexicano”.

Este tipo de argumentos hicieron que se considerara que existía un ambiente favorable para “reconocer en la mujer los mismos derechos políticos” que al hombre. De acuerdo con el dictamen señalado, la Constitución democrática mexicana no podía integrarse sin la concurrencia, en su calidad de electores, de más del cincuenta y cuatro por ciento de la población, que en la época eran mujeres. Así, en 1953 (*DOF* del 17 de octubre de 1953) se estableció que serían ciudadanos de la República “los varones y las mujeres” que teniendo la calidad de mexicanos reunieran los requisitos establecidos desde la redacción original del artículo 34.

---

<sup>165</sup> Antes de esta reforma se había presentado un proyecto de reformas al artículo 34 para la obtención de la capacidad cívica de la mujer el 14 de diciembre de 1937, que sin embargo no constituyó una modificación expresa al sistema contemplado en el texto original de 1917.

La segunda reforma que tuvo este artículo (*DOF* del 22 de diciembre de 1969) fue para eliminar la distinción que existía entre personas casadas, a las que se reconocía como ciudadanos a los dieciocho años, y personas que no habían contraído matrimonio, quienes adquirirían la ciudadanía hasta cumplir veintitún años. Con esta modificación se otorga plena ciudadanía a todos los nacionales que, habiendo cumplido dieciocho años, tengan un modo honesto de vivir.

Por lo que hace a las prerrogativas de los ciudadanos mexicanos, el artículo 35 indicaba que éstas eran: 1) votar en las elecciones populares; 2) poder ser votado en todos los cargos de elección popular, y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que estableciera la ley; 3) asociarse para tratar los asuntos políticos del país; 4) tomar las armas en el ejército o guardia nacional, para la defensa de la República y de sus instituciones, en los términos prescritos por las leyes, y 5) ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición. La tercera de estas prerrogativas fue objeto de la primera reforma que tuvo este artículo (*DOF* del 6 de abril de 1990).

Con ella se estableció que los ciudadanos podrían asociarse “libre y pacíficamente para tomar parte en los asuntos políticos del país”. Esta redacción volvió a cambiar en 1996, cuando se estableció como prerrogativa de los ciudadanos mexicanos asociarse “individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país”. Con esto se deja de lado la posibilidad de realizar asociaciones colectivas que pudieran condicionar la voluntad de los ciudadanos.

Más de una década después (*DOF* del 9 de agosto de 2012) el artículo 35 se volvió a reformar para cambiar el término “prerrogativas” por el de “derechos” del ciudadano. En este sentido, la fracción II de este precepto, relativa al derecho de voto pasivo, se modifica para establecer que el derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos, así como a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación.

Con esta reforma se abren nuevos cauces de participación ciudadana en nuestro país a través de las candidaturas independientes y se deja atrás un sistema electoral que hacía de los partidos políticos su única base, al otorgarles de manera exclusiva, por determinación legal, la posibilidad de postular candidatos a cargos de elección popular. Esta reforma pretendió, como señalaron las comisiones dictaminadoras de la Cámara de Diputados, hacer congruente el sistema electoral de nuestro país con lo establecido en instrumentos internacionales como el Pacto de San José, del que se desprende que el ejercicio de los derechos políticos no se encuentra supeditado a requisitos de afiliación política o pertenencia a alguna agrupación.<sup>166</sup>

Al artículo 35 también se agregaron tres fracciones más, cuyas implicaciones son de suma importancia en materia de participación ciudadana. La primera de estas fracciones fue la VI, que determinó como derecho de los ciudadanos el poder ser nombrados para cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las cualidades establecidas en la ley.

La segunda fracción adicionada a este numeral estableció la iniciativa ciudadana en nuestro país.<sup>167</sup> De esta forma se dio a la ciudadanía, que conoce sus necesidades, la posibilidad de ex-

---

<sup>166</sup> En la Convención Americana sobre Derechos Humanos se establece lo siguiente: “Artículo 23. Derechos políticos. 1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: *a)* de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; *b)* de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y *c)* de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país. 2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal”.

<sup>167</sup> El texto de la fracción VII es el siguiente: “Artículo 35. Son derechos del ciudadano: ... VII. Iniciar leyes, en los términos y con los requisitos que señalen esta Constitución y la Ley del Congreso. El Instituto Federal Electoral tendrá las facultades que en esta materia le otorgue la ley...”.

presarlas de manera directa e inmediata a través de propuestas de carácter legislativo. Esto obliga a las cámaras a analizar las iniciativas de ley presentadas por la ciudadanía, con lo que se abren nuevos espacios de participación para los habitantes de la República.

La fracción VIII que se adicionó al artículo 35, por su parte, estableció el derecho de los ciudadanos a votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional. La inclusión de esta figura en nuestro texto constitucional busca reforzar la democracia participativa para fortalecer a la ciudadanía frente al poder público. Las comisiones dictaminadoras de la reforma política con la que se incluyó este cambio en el texto constitucional señalaron que la naturaleza jurídica de la consulta popular, “legítima las decisiones del Estado, generando canales de comunicación entre el pueblo y el poder público”, por lo que se consideró que con esta figura se abrirían canales de participación efectiva para los ciudadanos de la República.

Las consultas populares, de acuerdo con la reforma, serían convocadas por el Congreso de la Unión a petición de: 1) el presidente de la República; 2) el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de cualquiera de las cámaras del Congreso de la Unión, o 3) los ciudadanos, en un número equivalente, al menos, al dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores, en los términos establecidos por la ley. Dicha petición debería ser aprobada, con excepción del último caso señalado, por la mayoría de cada una de las cámaras del Congreso de la Unión.

En esta fracción se contempla también que cuando la participación total corresponda al menos al cuarenta por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, el resultado será vinculatorio para los poderes Ejecutivo y Legislativo federales y para las autoridades competentes. Sin embargo, se señala que no pueden ser objeto de consulta popular la restricción de los derechos humanos reconocidos por la Constitución; los principios consagrados en el artículo 40 de la misma; la materia electoral; los ingresos y gastos del Estado; la seguridad nacional y la

organización, funcionamiento y disciplina de la fuerza armada permanente.

En esta fracción se establece también la participación que tendrán, respecto a la consulta popular, la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el entonces Instituto Federal Electoral.<sup>168</sup> La primera debe resolver, previo a la convocatoria que realice el Congreso de la Unión, sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta; mientras que el segundo tendría a su cargo la verificación del porcentaje de ciudadanos que plantean la consulta popular, así como la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados. La consulta popular, de acuerdo con lo que se establece en este artículo, debe realizarse el mismo día de la jornada electoral, y las resoluciones de la autoridad electoral podrán ser impugnadas a través del sistema de medios de impugnación en materia electoral y en términos de lo dispuesto en la fracción III del artículo 99 constitucional.

El artículo 36 constitucional, que establece las obligaciones de los ciudadanos de la República, ha sido reformado en tres ocasiones. Su texto original contemplaba en cinco fracciones que los ciudadanos de la República debían: 1) inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que el mismo ciudadano tuviera, la industria, profesión o trabajo de que subsistiera, así como también inscribirse en los padrones electorales, en los términos que determinaran las leyes; 2) alistarse en la Guardia Nacional; 3) votar en las elecciones populares en el distrito electoral que les correspondiera; 4) desempeñar los cargos de elección popular de la Federación o de los estados, que en ningún caso serían gratuitos, y 5) desempeñar los cargos concejiles del municipio donde residieran, las funciones electorales y las de jurado.

---

<sup>168</sup> La última reforma a este precepto (*DOF* del 10 de febrero de 2014) tuvo como fin, ante la creación del Instituto Nacional Electoral, cambiar todas las referencias que se hacían al IFE para adecuarlas al nuevo marco constitucional en materia electoral.

La fracción que contenía la primera de estas obligaciones se modificó en 1990 (*DOF* del 6 de abril de 1990) para cambiar la inscripción en los padrones electorales a la que hacía referencia por la inscripción en el Registro Nacional de Ciudadanos. Debido a este cambio en el texto del artículo 35 se incluyó un segundo párrafo en la fracción I, con el que se determinó que la organización y funcionamiento permanente del Registro Nacional de Ciudadanos y la expedición del documento que acreditara la ciudadanía mexicana serían servicios de interés público y, por tanto, responsabilidad que correspondería al Estado y a los ciudadanos en los términos que estableciera la ley.

En 1996 se volvería a reformar este precepto constitucional (*DOF* del 22 de agosto de 1996) para quitar la restricción contenida en su fracción III, en la que se disponía que los ciudadanos debían votar en el distrito electoral que les correspondiera. De esta forma, se abrió la puerta para que, en los términos señalados por la ley, las personas pudieran votar incluso fuera de su distrito electoral. Con la integración de la consulta popular en nuestro sistema constitucional, esta fracción tuvo que modificarse de nueva cuenta (*DOF* del 9 de agosto de 2012) a fin de incluir entre las obligaciones de los ciudadanos el votar en este mecanismo de participación ciudadana.

Si bien el artículo 38, que establece los supuestos en que los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden, no ha sido modificado desde su aprobación en 1917, las causas por las que la ciudadanía se pierde sí han variado. En su redacción original, el artículo 37 establecía que la calidad de ciudadano mexicano se perdía por naturalización en país extranjero; por servir oficialmente al gobierno de otro país, o admitir en él condecoraciones, títulos o funciones, sin previa licencia del Congreso federal, exceptuando los títulos literarios, científicos y humanitarios, que podían aceptarse libremente; y por comprometerse en cualquier forma ante ministros de algún culto o ante cualquier otra persona a no observar la Constitución o las leyes que de ella emanan.

En 1934 (*DOF* del 18 de enero de 1934), al dividirse este precepto en dos apartados debido a la inclusión de las causas de pérdida de la nacionalidad mexicana, se reformaron también los casos por los que se perdía la ciudadanía en nuestro país. De esta forma, se establecieron como causales: 1) aceptar o usar títulos nobiliarios que implicaran sumisión a un gobierno extranjero; 2) prestar voluntariamente servicios oficiales a un gobierno extranjero sin permiso del Congreso federal o de su Comisión Permanente; 3) aceptar o usar condecoraciones extranjeras sin permiso del Congreso federal o de su Comisión Permanente; 4) admitir del gobierno de otro país títulos o funciones, sin previa licencia del Congreso federal o de su Comisión Permanente (exceptuando los títulos literarios, científicos o humanitarios, que podrían aceptarse libremente); 5) ayudar en contra de la nación a un extranjero o a un gobierno extranjero en cualquier reclamación diplomática o ante un tribunal internacional, y 6) los demás casos que fijaran las leyes.

Esta última parte de la reforma fue objeto de fuertes críticas, pues se pensó que con ella se desconstitucionalizaba la regulación de las causas por las que se podía perder la ciudadanía y se daba un amplio margen al legislador secundario para establecer otros supuestos en los que la calidad de ciudadano podría perderse. La primera de estas causas se modificaría años más tarde (*DOF* del 20 de marzo de 1997) para determinar que la ciudadanía mexicana se perdería simplemente por aceptar o usar títulos nobiliarios de gobiernos extranjeros, sin importar si éstos implicaban o no algún tipo de sumisión.

Finalmente, en 2013 (*DOF* del 30 de septiembre de 2013) se volvió a modificar este artículo para cambiar los permisos y licencias que otorgaba el Congreso de la Unión o la Comisión Permanente para prestar servicios oficiales a un gobierno extranjero, aceptar o usar condecoraciones extranjeras o admitir de otro país títulos o funciones sin perder la ciudadanía, por el permiso del Ejecutivo Federal en todos estos casos.

Además, se estableció que el presidente de la República, los senadores y diputados al Congreso de la Unión y los ministros

de la Suprema Corte de Justicia de la Nación podrían aceptar y usar libremente condecoraciones extranjeras. Durante el proceso de reforma constitucional, la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados consideró que para disminuir la saturación que generaba la atención y desahogo de asuntos que no eran plenamente de carácter legislativo en las sesiones del Congreso de la Unión sería conveniente que el Ejecutivo llevara este trámite, pues era con ese poder con el que se encontraban funcionalmente identificadas.

### III. LA CONDICIÓN JURÍDICA DE LOS EXTRANJEROS

El artículo 33 constitucional señalaba en su texto original que eran considerados extranjeros quienes no poseyeran las calidades determinadas en el artículo 30; es decir, quienes no fueran considerados como mexicanos. Además, disponía que los extranjeros tenían derecho a las garantías que otorgaba el capítulo I, título primero, de la Constitución; sin embargo, establecía también que éstos no podrían de ninguna manera inmiscuirse en los asuntos políticos del país, y que el Ejecutivo de la Unión tendría la facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgara inconveniente.

Esta última facultad atribuida al Ejecutivo de la Unión fue muy criticada durante su vigencia, por considerarse “desbordante” y entrar en pugna, de manera frontal y notoria, con el principio de legalidad y la garantía de audiencia.<sup>169</sup> Además, porque abría la puerta a abusos hacia los extranjeros, que entraban en conflicto con una serie de normas de carácter internacional. Es por ello que un punto importante de la reforma de junio de 2011 (*DOF* del 10 de junio de 2011) fue cambiar esta situación a fin de armonizar nuestro texto constitucional con los principios garantistas del derecho internacional de los derechos humanos.

---

<sup>169</sup> García Ramírez, Sergio y Morales Sánchez, Julieta, *op. cit.*, nota 126, p. 160.

En primer lugar, ya no se habla en el texto del artículo 33 constitucional sólo de las garantías “otorgadas” por la norma fundamental, sino que se establece que las personas extranjeras gozarán de los “derechos humanos y garantías que reconoce” la Constitución. De esta forma, se hace congruente este precepto con las modificaciones implicadas en el resto de la reforma constitucional.

Sin embargo, el cambio más notorio que tuvo este artículo es que, en su segundo párrafo, a pesar de que se conserva la facultad del Ejecutivo de la Unión para expulsar a personas extranjeras del territorio nacional, éste tendría que hacerlo previa audiencia y con fundamento en la ley, que regularía el procedimiento administrativo, así como el lugar y tiempo que duraría la detención. Dicho cambio tiene implicaciones muy importantes, pues como señalan Sergio García Ramírez y Julieta Morales:

Si se conecta este segundo párrafo del artículo 33 con el primero del mismo precepto, que asegura a “las personas extranjeras” el goce de los derechos humanos y las garantías reconocidos por la Constitución, y se inscribe el conjunto en la orientación general de la ley suprema... se llega a la conclusión de que la ley debe señalar los motivos de la expulsión, que no se abandonan al criterio del Ejecutivo; que el procedimiento administrativo de referencia incluye la comunicación al extranjero de esos motivos y la audiencia del interesado para que aporte pruebas y produzca alegatos en su favor; que es preciso observar un plazo razonable para el desarrollo de dicho procedimiento y el pronunciamiento de la resolución correspondiente, y que es debido preservar condiciones de certeza y respeto a la dignidad para el caso de que el extranjero sea detenido con motivo del procedimiento que se sigue en su contra.<sup>170</sup>

Con esta reforma se da un paso muy importante en la protección de los derechos humanos de las personas extranjeras que se encuentran en nuestro país y se hace compatible esta disposición con los contenidos de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

---

<sup>170</sup> *Ibidem*, pp. 163 y 164.