

Análisis Jurídico de la Ley de Nacionalidad

VÍCTOR CARLOS GARCÍA MORENO*

Antecedentes Históricos Sobre la Migración

La migración hacia los Estados Unidos es un problema de antaño, sin embargo en los últimos años se ha acrecentado, por las crisis económicas que le han tocado vivir a nuestro país. Los problemas de tipo económico han orillado a una gran cantidad de mexicanos a emigrar hacia el vecino país del norte. Lo cual ha traído como consecuencia que muchos de ellos como residentes legales hayan adquirido la ciudadanía estadounidense, pero muchos otros no lo habían hecho por temor a perder su nacionalidad mexicana.

Ante esta situación, en los años 70 en la época de don Luis Echeverría se acercaron los líderes de las comunidades chicanas y mexicanas en Los Angeles, y en Chicago

*Licenciado en Derecho por la facultad de Derecho de la UNAM. Sus estudios de posgrado los realizó en las universidades de Austin, Texas y Ginebra, Suiza. Ha ocupado el cargo de Director General de Relaciones Laborales de la UNAM, y profesor en la cátedra especial "Doctor Mario de la Cueva". Fue magistrado del Tribunal Federal Electoral: Sala Central; Editorialista del Periódico *El Día*; Miembro de la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística; Vicepresidente de la Academia del Derecho de Autor en México. Actualmente es Director del Seminario de Derecho Internacional de la Facultad de Derecho de la UNAM; Miembro de la Comisión Especial para tratar el tema del Voto en el Exterior, Asesor externo de la Secretaría de Relaciones Exteriores, profesor titular "C" de la carrera de Derecho Internacional Público y Privado en la licenciatura y en la División de Posgrado de la facultad de Derecho, UNAM. Presidente del Colegio de Profesores de Derecho Internacional Privado de la misma facultad y Miembro de la Corte Permanente de Arbitraje Internacional. La Haya, Países Bajos.

y le solicitaron al Presidente Luis Echeverría que se legislara en el ámbito constitucional, el tema de la doble nacionalidad. Es decir solicitaban no perder la nacionalidad mexicana por adquirir la nacionalidad estadounidense. En estos momentos el Presidente Luis Echeverría sí era partidario de dar este paso pero veía que era un tanto cuanto prematuro dentro de la política. Además que se estaba viviendo un régimen que se autoconsideraba, se autoestimaba en esa época muy nacionalista y se tenía miedo que precisamente esa imagen de nacionalista se pudiera perder al dictar una ley o algunas reformas de carácter constitucional en este sentido.

Con esto lo que queremos decir es que el tema de la doble nacionalidad no es un tema nuevo, sino que era una reforma necesaria dentro de nuestras leyes.

Contract For America

En 1995 el partido republicano de los Estados Unidos elaboró un documento que se llamó «Contract for América» donde se replanteaba su filosofía política, su plan de acción y consideraba que Estados Unidos había perdido el control de sus fronteras por la exagerada inmigración que se estaba presentado de extranjeros hacia el interior de los Estados Unidos.

Los republicanos sentían que perdían un poco la identidad nacional con la gran presencia de extranjeros en los Estados Unidos y planteaban que había que recuperar el control de las fronteras, esto al referirse a la inmigración indocumentada, no legalizada.

Fue a partir de este documento que se empezó a notar una ola xenofóbica antiextranjera y antimexicana en los medios políticos y sociales de los Estados Unidos. A esta situación hay que sumarle una agravante, que se refiere a que no sólo empezó una persecución para los indocumentados, sino también para los residentes legales que no habían adquirido su ciudadanía estadounidense. A este fenómeno se le llamó en la política de Estados Unidos la desextranjerización de los Estados Unidos.

Esto significaba que en Estados Unidos había extranjeros con una larga presencia en el territorio y que no habían hecho los trámites para naturalizarse norteamericanos. Había casos y sigue habiéndolos probablemente por ahí de personas de 30, 40, 50 años de residir en aquél país que no se han naturalizado por no querer perder su nacionalidad mexicana.

Esta persecución a documentados e indocumentados se realizó con grandes recursos humanos y tecnológicos y el objetivo era expulsar a esa gente de los Estados Unidos por haber ingresado de forma indebida, en forma no autorizada.

Es necesario aclarar que de acuerdo con la terminología utilizada por la OIT, Organismo Internacional del Trabajo dependiente de Naciones Unidas, trabajador ilegal es aquél que realiza trabajos deshonestos y fuera de la ley. Por lo tanto el término de trabajador ilegal es incorrecto, el que debe utilizarse es el de trabajador indocumentado, ya que no tienen la documentación respectiva pero de ninguna manera trabajadores ilegales porque da la connotación de que se están dedicando a algo ilegal lo cual no es cierto.

Las razones por la que gran cantidad de mexicanos emigran hacia los Estados Unidos son ya muy conocidas por todos nosotros, sin embargo la razón principal sigue siendo la de buscar un trabajo bien remunerado que les permita cumplir sus necesidades. Por otro lado en los Estados Unidos existe una necesidad de mano de obra, lo cual crea la conjunción de oferta y demanda.

Programa Bracero

Este fenómeno de persecución se empezó a dar de diciembre de 1964 a la fecha, cuando se dio por terminado el famoso programa Bracero, el cual inició en 1942, más o menos cuando Estados Unidos manda a su juventud a los frentes militares y se quedaron muchas fábricas, rieles, hoteles, restaurantes, sin mano de obra joven y entonces México como parte de unos acuerdos con los Estados Unidos mandó mano de obra a través de un programa que denominamos mucho tiempo *Programa Bracero*, donde estaban las condiciones estipuladas por los dos gobiernos para enviar trabajadores para allá.

Entre 1963 y 1964 el gobierno estadounidense concluye el *Programa Bracero* pensando que era mejor la mano de obra indocumentada para explotarla más, porque dentro del programa había mínimos establecidos como salarios, horas de trabajo, en fin una serie de condiciones de tipo económico, que al ser estos trabajadores indocumentados simple y sencillamente, se les pudiera ofrecer cualquier cosa de salario, no ofrecerles seguro, no ofrecerles transporte, no ofrecerles el traslado de cadáver en caso de que llegaran a morir, entre otras.

A partir de este «Contract for América», ya mencionado, se endureció radicalmente el trato hacia los extranjeros y el Partido Demócrata que nunca había tenido en forma tan radical una política antiinmigratoria tuvo que ir aceptando las premisas, bases, doctrinas, posiciones del partido republicano, porque al parecer eso era atrayente desde el punto de vista político electoral. Quien se pronunciara más radicalmente en contra de los extranjeros era el que obtenía una votación más numerosa en las urnas en los Estados Unidos en el ámbito de condado, estatal y federal. Ante esta situación los dos partidos, el republicano y el demócrata, se fueron acercando en cuanto a su posición respecto a los extranjeros en los Estados Unidos.

La lucha o el combate del gobierno estadounidense a partir de tres o cuatro años a la fecha, ha sido en contra de los indocumentados y residentes legales. Estos últimos con la excusa de que tenían ya mucho tiempo radicando en Estados Unidos y no optaban por la ciudadanía norteamericana. Empezaron a aparecer una serie de iniciativas de leyes en el ámbito local y en el federal para ir forzando a los residentes legales en Estados Unidos a que se acogieran a la nacionalidad norteamericana o en caso de no querer irles negando ciertas prestaciones sobre todo de carácter social asistencial e invitarlos a que salieran del territorio de los Estados Unidos si no querían hacerse norteamericanos.

Dentro de las nacionalidades extranjeras con mayor presencia en Estados Unidos, se tiene a Canadá y México, éstas eran las más reticentes, las más reacias a hacerse norteamericanos. Es decir, ni siquiera un 5% de mexicanos se decidían por la nacionalidad norteamericana, había nacionalidades como los alemanes, los austriacos, que iban a los Estados Unidos y de cien que llegaban casi todos en un lapso de 3 años se hacían norteamericanos. A pesar de los perjuicios que tienen que vivir los mexicanos que viven en el país del norte al no naturalizarse, no lo hacían por miedo a perder su nacionalidad mexicana de origen.

Dentro de los perjuicios que sufrían y siguen sufriendo los mexicanos al no hacerse norteamericanos tenemos los siguientes:

En primer lugar de acuerdo con las leyes de Estados Unidos, cuando hay dos candidatos a una fuente de trabajo y uno es norteamericano y otro no se le da preferencia al norteamericano, si ustedes leen el artículo 32 de nuestra Constitución dice exactamente lo mismo, en igualdad de circunstancias se dará preferencia al mexicano frente al extranjero cuando se trate de decidir sobre una fuente de trabajo, y esto no nos asombra a nosotros porque es una política universalmente seguida darle preferencia a los nacionales sobre los extranjeros.

En segundo lugar, los mejores trabajos en los Estados Unidos estaban reservados para los ciudadanos norteamericanos, lo cual no es ninguna novedad ni nos extraña en todo el mundo se sigue esta pauta, los trabajos más modestos, con una menor remuneración eran principalmente para los extranjeros.

En tercer lugar, no votaban ni podían ser votados en virtud de ser extranjeros entonces no decidían, no participaban en actividades políticas electorales partidistas, ellos estaban al margen de la política de los Estados Unidos y así podían estar 30, 40, 50 años mientras se decidían a ser norteamericanos.

Conforme a lo anterior el Presidente Ernesto Zedillo, quien había vivido muy de cerca esta situación, ya que se crió en Mexicali, estableció en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 un par de párrafos referidos a este problema. Él sabía que eran objeto de persecuciones, de marginación laboral, social, sindical en los Estados Unidos y promete realizar las gestiones necesarias a fin de modificar los artículos correspondientes de nuestra Constitución y de la ley de la materia.

Se tenía que buscar la forma de resolver el problema de los mexicanos que se encuentran en el extranjero, por un lado, para que dejaran de ser objetos de discriminación, desprotección y marginación, y por el otro para que estos pudieran hacerlo sin perder su nacionalidad de origen. Dar la posibilidad de que esta gente se hiciera norteamericana sin perder su nacionalidad mexicana no era una situación sencilla, implicaba dar un giro de 180 grados a la tradición mexicana que siempre había pugnado por la nacionalidad única, sin embargo se le tenía que dar solución. De esta forma el Presidente Ernesto Zedillo estableció en el Plan Nacional de Desarrollo lo siguiente:

“ La situación de millones de mexicanos en el exterior, en particular en los Estados Unidos, es muy vulnerable y exige no sólo reforzar la protección consular sino facilitar la mejor defensa de sus derechos.

Se dará prioridad a la iniciativa intitulada “Nación Mexicana”, que integrará un conjunto de programas para afianzar los vínculos culturales y los nexos con las comunidades de mexicanos y de personas con raíces mexicanas en el exterior. Este programa promoverá la propia organización de las comunidades, los intercambios entre empresarios pequeños y medianos de origen mexicano, las estancias de maestros e investigadores, las visitas recíprocas y la difusión para elevar la comprensión de los problemas del país por estas comunidades de nacionales y de personas con raíces mexicanas. También ofrecerá a los

trabajadores agrícolas mexicanos en los Estados Unidos y Canadá información sobre sus derechos y las formas en que pueden defenderlos.

Paralelamente, habremos de fortalecer los programas de solidaridad con los miembros de estas comunidades, al enfatizar sus raíces mexicanas, apoyar los programas de alfabetización en español y la enseñanza de la historia, valores y tradiciones de nuestro país. Se alentará la imagen de dignidad y respeto que merecen estas comunidades y el aprecio en México por el trabajo de los mexicanos y las personas de origen mexicano en el extranjero; se continuarán y desarrollarán programas como Paisano, que tuvo tanto éxito.

La nación mexicana rebasa el territorio que contiene sus fronteras. Por eso, un elemento esencial del programa Nación Mexicana será promover las reformas constitucionales y legales para que los mexicanos preserven su nacionalidad, independientemente de la ciudadanía o la residencia que hayan adoptado.”

Este último párrafo es el que marca la pauta para poder llevar a cabo las reformas constitucionales y legales dadas posteriormente.

En agosto de 1995 se formó la Comisión Especial para tratar el tema de la Doble Nacionalidad de la Cámara de Diputados. Esta comisión plural estaba conformada por las cuatro fracciones parlamentarias, el Partido Revolucionario Institucional, el Partido Acción Nacional, el Partido de la Revolución Democrática y el Partido del Trabajo. El punto de acuerdo de dicha comisión era el de llevar a cabo los estudios y consultas públicas necesarias con la finalidad de conocer la opinión de la sociedad sobre el tema y los componentes positivos y negativos del mismo.

En esta tesitura se llevaron a cabo siete consultas públicas en los estados de Jalisco, Zacatecas, Michoacán, Baja California, Oaxaca, Campeche y un foro en la Ciudad de México. Además la Secretaría de Relaciones Exteriores realizó los estudios jurídicos correspondientes a través de sus asesores externos y personal de la misma.

A partir de los resultados obtenidos en las consultas públicas y después de conocer las opiniones de migrantes, líderes de las comunidades de mexicanos en el exterior, de académicos, legisladores, funcionarios públicos, de estudiosos del tema y del público en general el consenso de llevar a cabo las reformas constitucionales y legales era a favor.

Conforme a lo anterior y a partir de un gran trabajo de equipo entre la Secretaría de Relaciones Exteriores a través de la Consultoría Jurídica y Dirección Jurídica, de la Subsecretaría de Desarrollo Político y de la Subsecretaría de Población y Servicios Migratorios de la Secretaría de Gobernación y de la Consejería Jurídica de la Presidencia. El Presidente Ernesto Zedillo presentó la iniciativa de ley en donde se proponía la reforma a los artículos 30, 32 y 37 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Esta iniciativa fue presentada ante el Congreso de la Unión, participando como Cámara de origen la de Senadores y como Cámara revisora la de Diputados.

Al conocer los legisladores el tema, ya que habían realizado las consultas públicas previas, la iniciativa con algunos cambios se aprobó por unanimidad con un sólo voto en contra.

Estas reformas fueron publicadas el 20 de marzo de 1997 en el Diario Oficial de la Federación, pero su entrada en vigor sería un año después hasta el 21 de marzo de 1998, con la finalidad de poder llevar a cabo las reformas a las leyes secundarias correspondientes y con el objeto de denunciar el Convenio de Montevideo, del cual formaba parte México y se refería a la nacionalidad única.

Es necesario mencionar que se realizó un análisis internacional en el derecho comparado y se llegó a la conclusión que esto no era una novedad. De los 184 países que conforman las Naciones Unidas, más de 55 países tenían la doble nacionalidad, países como Francia, Italia, España, Alemania, Colombia, cuyas características acentúan el sentimiento nacionalista han aceptado el principio de la doble o múltiple nacionalidad, dando un trato muy sencillo y simple, estableciendo que la nacionalidad de origen no se pierde salvo renuncia expresa.

Existen países que tienen no 50 años, sino que desde el siglo pasado han practicando la irrenunciabilidad de la nacionalidad por razones de sobrevivencia poblacional existencial, cuando la tasa de nacimientos es muy baja.

Podemos decir que México se unió a ese grupo de países, formando una cuarta parte del total de países de los casi 200 que existimos en la faz de la tierra. Ante lo cual acogió la no pérdida de la nacionalidad mexicana.

Análisis Internacional de la No Pérdida de la Nacionalidad Mexicana (Doble Nacionalidad)

El tema de la doble nacionalidad está permitido por las normas del derecho internacional público, porque el problema de la nacionalidad de acuerdo con las normas de derecho internacional, reconocida en varias tesis jurisprudenciales de lo que llamamos nosotros la corte internacional de justicia o cortes arbitrales o la antecesora de la Corte Internacional que fue la Corte Permanente, establecen que es un derecho de carácter interno de cada país.

En el ámbito internacional se han dado casos de problemas ocasionados por la doble nacionalidad, uno de ellos se refiere al denominado *Notteboom* fue un caso muy interesante de doble nacionalidad entre Guatemala y el Principado de Liechtenstein. Este marcó la pauta dentro de la jurisprudencia internacional al establecer que el problema de la atribución o no atribución de la nacionalidad no es un caso esencial de derecho internacional sino que corresponde a la soberanía interna de los estados, de tal manera que si un estado quiere legislar sobre irrenunciabilidad de sus nacionales está en todo su derecho y no está violando el derecho internacional.

Existe otro caso que se ventiló en la corte europea de derechos humanos, el caso Flangenheim entre Alemania y otro país, en donde se vuelve a establecer el principio pivotal axial, de que el problema de la atribución y de la atribución por nacimiento después de la naturalización o de la pérdida de nacionalidad, es un problema que corresponde a la soberanía interna de cada Estado. El derecho internacional para lo único que interviene en estos casos es para evitar abusos, conflictos pero de ninguna manera para infringir el derecho soberano de cada uno de los Estados.

Breve Análisis de los Artículos 30, 32 y 37 constitucionales

El primer párrafo del artículo 37 a la letra dice: «**ningún mexicano por nacimiento podrá ser privado de su nacionalidad**», esto es lo importante de la reforma constitucional. En él se establece la no pérdida de la nacionalidad mexicana por ningún motivo.

Para poder entender el artículo anterior el numeral 30 constitucional nos establece lo siguiente:

“La nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización.

Son mexicanos por nacimiento:

- I. Los que nazcan en territorio de la República, sea cual fuera la nacionalidad de sus padres;
- II. 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;
- III. Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos por naturalización, de padre mexicano por naturalización, o de madre mexicana por naturalización, y
- IV. Los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes.....”

Este artículo especifica la forma en cómo se atribuye la nacionalidad mexicana. En donde se define la transmisión de la nacionalidad por derecho de suelo (jus soli) y por derecho de sangre (jus sanguinis).

Con esta reforma el mexicano nunca deja de serlo, pero el mexicano por naturalización, sí puede dejar de ser mexicano porque existen varias razones por las cuales puede perder su nacionalidad. Esto no es muy bien visto en la comunidad internacional, porque se ha dicho que en México existen diferentes clases de mexicanos. Los mexicanos por naturalización se quejan de que aquí hay una discriminación hacia ellos al no poder tener doble nacionalidad y además al no poder ocupar ciertos cargos públicos para los cuales se requiere ser mexicano por nacimiento para poder ocuparlos. La maestra Laura Trigueros refiriéndose a esto mencionó en la Academia Mexicana de Derecho Internacional que hay nueve categorías de mexicanos.

El 2° párrafo del artículo 37 establece que la nacionalidad mexicana por naturalización se perderá en los siguientes casos:

- I. **Por adquisición voluntaria de una nacionalidad extranjera, por hacerse pasar en cualquier instrumento público como extranjero, por usar un**

pasaporte extranjero, o por aceptar o usar títulos nobiliarios que impliquen sumisión a un Estado extranjero, y

II. Por residir durante cinco años continuos en el extranjero.

La primera fracción de este artículo se puede explicar, porque uno de los derechos fundamentales que tiene el hombre y que se encuentra en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, es que el hombre es libre de cambiar de nacionalidad lo cual hace que un naturalizado pueda mostrar fragilidad en aspectos tan importantes como el de lealtad y de seguridad.

Por lo que se refiere a la segunda fracción del artículo, establece que por hacerse pasar en cualquier instrumento público como extranjero, el mexicano por naturalización puede perder su nacionalidad mexicana. Lo que no queda claro es que es un instrumento público.

Ahora bien, un mexicano por naturalización por aceptar títulos nobiliarios también puede perder su nacionalidad. Sin embargo esto está fuera de contexto, ya no se dan títulos y los que los dan ya no creen en ellos. Hoy existen formas más agresivas de deslealtad a nivel internacional como el espionaje, una serie de actos que son más peligrosos que andar diciendo que uno es Duque de Otrantu.

La tercera fracción se refiere al tiempo de residencia en el extranjero, un mexicano por naturalización no puede residir durante 5 años consecutivos fuera del país, antes decía en su país de origen, ahora dice en el extranjero. Antes un Tailandés que viniera a México y se naturalizara mexicano y al otro día se va diez años a Tailandia, perdía la nacionalidad mexicana, pero si se iba 50 años a Afganistán no la perdía porque no era su país de origen. La incorporación a México con una carta de naturalización se castiga con la pérdida de la nacionalidad, el desarraigo, pero el desarraigo es igual 50 años en su país de origen Tailandia, que 50 años en Afganistán. Ahora dice 5 años en el extranjero, ya se mejoró un poco la redacción pero sigue habiendo fallas técnicas.

Siguiendo con el análisis de la reforma constitucional podemos decir que el artículo 3º transitorio dice que **“Las disposiciones vigentes con anterioridad a la fecha en que el presente Decreto entre en vigor (el 20 de marzo de 1998), seguirán aplicándose, respecto a la nacionalidad mexicana, a los nacidos o concebidos durante su vigencia.”**

El artículo 4° transitorio establece que: **“En tanto el Congreso de la Unión emita las disposiciones correspondientes en materia de nacionalidad, seguirá aplicándose la ley de la nacionalidad vigente en lo que no se oponga al presente Decreto.”**

El artículo 2° transitorio dice que: **“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 lo dispuesto en el 37 apartado «A» constitucional, reformado en virtud del presente decreto o sea una doble nacionalidad previa solicitud que hagan ante la Secretaría de Relaciones Exteriores dentro de un plazo dentro de los 5 años siguientes a la citada fecha en vigor”.**

Estos tres artículos significan que las situaciones que se hubieran consolidado bajo el ámbito de la vieja ley iban a continuar y entonces los diputados cuando aprobaron estos transitorios no se dieron cuenta que las primeras generaciones de beneficiados con la doble nacionalidad iban a ser los que nacieran del 20 de marzo pasado hasta que cumplieran 18 años, lo que hace negatoria la reforma constitucional. Ante este majestuoso error se llevaron a cabo las reformas correspondientes, para tratar de subsanar el problema. Esto nunca había pasado en la historia legislativa mexicana y por lo tanto se elaboró un decreto para reformar el artículo transitorio que habían redactado mal. Por ser un artículo transitorio de la Constitución el que se tenía que reformar, se tuvo que llevar a cabo todo el procedimiento que establece la Constitución para sus reformas y lo enviaron a las legislaturas de todos los estados para que se recabe la mayoría más uno.

Antecedentes de la Nueva Ley de Nacionalidad

Se llama Ley de Nacionalidad la de 1934, se llamaba Ley de Nacionalidad y Naturalización, la naturalización es una forma de otorgar la nacionalidad luego entonces no era necesario establecerlo, por eso se lo quitaron.

La primera ley de nacionalidad proviene desde 1886, desde hace 112 años, ésta fue elaborada por un jurista de mucho renombre llamado Ignacio L. Vallarta y le llamó Ley de Nacionalidad y Extranjería porque en esa época se regulaba nacionalidad y extranjería en un sólo ordenamiento. En la Ley de 1934 se estableció que una cosa era nacionalidad y otra extranjería y dejó de llamarse Ley de Nacionalidad y Extranjería, sin embargo, quedaron algunos artículos relacionados con ésta.

Análisis de la Ley de Nacionalidad

Una vez conocidos todos los antecedentes podemos decir que para llevar a cabo una reforma global completa, además de la reforma constitucional a los artículos 30, 32 y 37, también se reformaron 31 diversos ordenamientos y la Ley de Nacionalidad respectiva como ley reglamentaria de la misma.

Al iniciar todo el estudio sobre la reforma constitucional y legal en materia de doble nacionalidad, se llevó a cabo primero la reforma constitucional y se dio una *vacatio legis* de un año para que entrara en vigor, esto con el fin de que se pudieran efectuar las reformas a las leyes secundarias correspondientes y pudieran entrar en vigor al mismo tiempo que la reforma constitucional, es decir el 21 de marzo de 1998.

Para que las reformas constitucionales realmente tuvieran vida y operatividad se necesitaba la ley de la materia, la Ley de Nacionalidad, la cual fue aprobada el 23 de enero de 1998 y entró en vigor el 21 de marzo pasado.

Otro instrumento jurídico importante es el Reglamento de la Ley de Nacionalidad, pero éste se encuentra en elaboración, ya que la Secretaría de Relaciones Exteriores, ha manifestado que primero debe ponerse a prueba la ley un tiempo determinado para ver si la ley funciona y entonces poder adecuar el reglamento respectivo. Porque una cosa son las leyes y otra cosa es la realidad. Sin embargo también constituye un obstáculo técnico muy grande el no tener reglamento.

Es menester aclarar que la Ley de Nacionalidad anterior no tenía reglamento, entonces no existe anterior sino que existe un reglamento anterior al anterior, que proviene de la Ley de Nacionalidad de 1934.

Ahora pasaremos a realizar un análisis general y particular en algunos casos sobre la Ley de Nacionalidad.

Artículo 1º. “La presente Ley es reglamentaria de los artículos 30, 32 y 37, apartados A y B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Sus disposiciones son de orden público y de observancia general en todo el territorio nacional. Su aplicación corresponde al Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Relaciones Exteriores”.

La presente ley es reglamentaria de los artículos 30, 32 y 37 apartados A y B de la Constitución Política mexicana. Sin embargo, al analizarla se pueden ubicar ciertos artículos que no son reglamentarios de ninguno de los que menciona, sino que son reglamentarios del artículo 33 de la Constitución, que habla de extranjería. Se puede hacer notar que no sólo es reglamentaria de cuestiones de nacionalidad sino también de cuestiones de extranjería, pero esto lo vamos a ir evidenciando posteriormente.

Este primer artículo se encuentra vinculado al artículo 32 constitucional reformado, el cual establece que: **“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.....”**

Este artículo se refiere a la importancia que la ley reglamentaria tiene, en este caso la Ley de Nacionalidad, la cual reglamentará las disposiciones dispuestas en la Constitución y establecerá normas para evitar conflictos de doble nacionalidad y tratará de solucionar conflictos de leyes que vayan a originarse por la doble o múltiple nacionalidad, ese es el mandato del artículo 32.

Artículo 2º. “Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

- I.
- II. Certificado de nacionalidad mexicana: Instrumento jurídico por el cual se reconoce la nacionalidad mexicana por nacimiento y que no se ha adquirido otra nacionalidad;**
- III. Carta de naturalización: Instrumento jurídico por el cual se acredita el otorgamiento de la nacionalidad mexicana a los extranjeros; y**
- IV. Extranjero: Aquel que no tiene la nacionalidad mexicana.”**

En la nueva Ley de Nacionalidad se define lo que es el Certificado de Nacionalidad mexicana, el cual ha cambiado su connotación anterior. En esta nueva Ley se va a otorgar el certificado a los mexicanos por nacimiento que tengan por derecho de sangre o de suelo, derecho a otra nacionalidad, y a la vez quieran ocupar un cargo público en nuestro país que se encuentre restringido a mexicanos con doble nacionalidad. El certificado implicará una renuncia a la otra nacionalidad que les ha

sido atribuida, con lo cual se define que son mexicanos por nacimiento con una sola nacionalidad y están en posibilidad de ocupar cualquier cargo público. No es un documento constitutivo de la nacionalidad, es simplemente un documento certificativo.

En la fracción III del artículo 2º se define lo que es la carta de naturalización, la cual sí es un documento constitutivo de la nacionalidad, porque se está otorgando la nacionalidad mexicana a través de ella. En ambos casos se hace renunciar a la otra nacionalidad.

Los certificados de nacionalidad son irrevocables, no pueden ser declarados nulos, en tanto que una carta de naturalización puede ser revocable y puede ser declarada nula, cuando esto sucede la nacionalidad mexicana que se había adquirido deja de tenerse.

Artículo 3º. “Son documentos probatorios de la nacionalidad mexicana, cualquiera de los siguientes:

- I. El acta de nacimiento expedida conforme a lo establecido en las disposiciones aplicables;**
- II. El certificado de nacionalidad mexicana, el cual se expedirá a petición de parte, exclusivamente para los efectos de los artículos 16 y 17 de esta Ley;**
- III. La carta de naturalización;**
- IV. El pasaporte;**
- V. La cédula de identidad ciudadana; y**
- VI. A falta de los documentos probatorios mencionados en las fracciones anteriores, se podrá acreditar la nacionalidad mediante cualquier elemento que, de conformidad con la ley lleve a la autoridad a la convicción de que se cumplieron los supuestos de atribución de la nacionalidad mexicana”.**

Por lo que se refiere a la fracción I, hay que aclarar que nunca las actas de nacimiento han tenido como propósito certificar una nacionalidad, no es el objeto de una acta de nacimiento, el objetivo es hacer constar un hecho natural que se llama nacer, desprender del claustro de la madre a un producto. a un niño en el momento

en que se rompe el cordón umbilical nace el niño y el acta de nacimiento eso certifica. El acta de nacimiento nunca fue concebida como un instrumento para aprobar la nacionalidad.

Hay países, como Estados Unidos, y Guatemala donde el acta de nacimiento es un documento muy sencillo, que hasta en el mismo hospital se les puede dar, o como en el caso de Guatemala, en donde el sacerdote puede expedir un acta de nacimiento.

En México, el acta de nacimiento tiene un significado más formal y sólo puede ser expedida por el Registro Civil. Sin embargo el Registro es una de las instituciones con mayor rezago y deficiencia en su organización, desempeño y capacidad de sus recursos humanos, por tal razón las estadísticas son muy desalentadoras. La mayoría de los campesinos y los indígenas de este país no tienen actas de nacimiento y no por ello no son mexicanos.

Lo que queremos decir con esto es que el acta de nacimiento no es un documento confiable para reconocer la nacionalidad mexicana de un individuo, porque los que no la tienen siguen siendo mexicanos y segundo porque hay gente que obtuvo su acta de nacimiento sin ser mexicano, aprovechándose de la ignorancia que existe por parte del personal del registro, sobretodo en los lugares más lejanos de la República Mexicana. Por esta razón es importante que la Secretaría de Relaciones Exteriores se haga llegar de otros documentos para verificar la autenticidad de los mismos.

Por lo que se refiere al pasaporte, como instrumento probatorio de la nacionalidad, debemos decir que para sacar el pasaporte primero hay que llevar el acta de nacimiento, lo cual nos hace volver al primer problema.

En cuanto a la cédula de identidad ciudadana, ésta todavía no ha entrado en vigor, ya que se encuentra en proceso de estudio y de elaboración, pero en su momento va a ser un documento de identificación muy importante, porque en ella se hará constar la nacionalidad de los individuos. En Europa le llaman a esto carnet de identidad, el cual es más importante que los pasaportes o que cualquier otra cosa. Hay países que han unificado una serie de identificaciones en un solo documento que se llama así cédula de identidad ciudadana o carnet de identidad. En México la credencial para votar hasta este momento es de los mejores instrumentos de identificación. El siguiente paso será la expedición de la cédula de identidad.

Por lo que toca a la última fracción da una entera libertad para la prueba de nacionalidad.

Artículo 4º. “Independientemente de lo dispuesto en el artículo anterior, la Secretaría podrá exigir al interesado las pruebas adicionales necesarias para comprobar su nacionalidad mexicana, cuando encuentre irregularidades en la documentación presentada. Podrá también hacerlo cuando se requiera verificar la autenticidad de la documentación que la acredite”.

Este artículo es muy importante y se refiere a lo que mencionábamos en los párrafos anteriores, sobre la importancia de solicitar documentos adicionales para verificar la nacionalidad de una persona.

Artículo 6º. “Salvo prueba en contrario, se presume que un mexicano ha adquirido una nacionalidad extranjera cuando haya realizado un acto jurídico para obtenerla o conservarla, o bien, cuando se ostente como extranjero ante alguna autoridad o en algún instrumento público.”

En este artículo se hace una presunción *juristantum*, se presume que un mexicano ha adquirido una nacionalidad extranjera cuando haya realizado un acto jurídico para obtenerla o conservarla, o bien cuando se ostente como extranjero ante alguna autoridad o en algún instrumento público, esto es muy peligroso. El Estado mexicano presume que uno dejó de ser mexicano cuando ha adquirido una nacionalidad extranjera, correcto, pero como la adquirió a través de una carta de naturalización, cuando un mexicano va y obtiene una carta de naturalización en otro país no se presume, está claro, uno deja de ser mexicano. Pero sigue el artículo, cuando haya realizado un acto jurídico para obtenerla, ¿qué es esto de realizar un acto jurídico para obtenerla? ¿Qué significa? Si un mexicano solicita la nacionalidad a los Estados Unidos o a Francia y qué pasa si no se la dan, por lo pronto, aquí hay base para quitarle la mexicana porque ya un indicio, un acto que hace presumir que ya no quiere ser mexicano fue que solicitó otra.

En el derecho internacional esto está muy condenado, porque puede poner a una persona en estado de apatridia, nadie puede ser despojado de su nacionalidad si no ha adquirido fehacientemente otra, uno adquiere una nacionalidad extranjera cuando le otorgan una carta de naturalización. Hay que tener cuidado con estos artículos tan subjetivos. Luego dice o bien cuando se ostente como extranjero ante alguna autoridad o en algún instrumento público, otra vez aquí el problema si una persona se ostenta con otra nacionalidad se comete un delito severo, pero no tiene derecho el Estado

mexicano a quitarme la nacionalidad mexicana, y arrojar al mundo internacional de los apátridas a un individuo.

México ha firmado una convención en los años cincuenta para reducir o eliminar la apatridia y aquí está dando pauta para la misma.

Artículo 7°. “Salvo prueba en contrario, se presume que el niño expósito hallado en territorio nacional ha nacido en éste y que es hijo de padre y madre mexicanos”.

Los niños expósitos, son niños abandonados recién nacidos. En este artículo se establece que se presume que este niño es mexicano, se presume verdad, salvo prueba en contrario. El problema se presenta cuando se encuentra un niño de esta naturaleza en Tijuana, o en cualquier estado fronterizo, en donde un niño puede ser trasladado de una frontera a otra en cuestión de minutos. Cuidado es una presunción que admite pruebas en contrario no es una presunción de jure que no admite pruebas en contrario. También se presume que es hijo de padre y madre mexicanos, o sea aparte de que nació aquí presumimos que es hijo de padre y madre, el legislador puso una «y» copulativa no puso padre y madre o padre o madre, uno u otro, ahora qué tipo de mexicano es el expósito.

Por ejemplo, la pregunta es si ¿en el acta de nacimiento de un niño expósito se establece como tal y si además se dice que es hijo de padres desconocidos? reúne los requisitos de la fracción primera del artículo 82 de la Constitución.

¿ Cumple con los requisitos, podría llegar a ser Presidente? La respuesta es sí, aunque es muy difícil concluir eso ya que la ley no dice nada. Este es uno de los grandes errores que le hemos marcado a la ley desde 1934 y que no ha sido tomada en cuenta.

El niño expósito es tan mexicano como cualquiera otro, si le quisieran poner limitaciones para ser candidato a Presidente de la República, sería inconstitucional, inhumano, porque el niño mexicano, el niño expósito, hallado en México, tiene que presumirse como tal.

Artículo 8°. “Son personas morales de nacionalidad mexicana las que se constituyan conforme a las leyes mexicanas y tengan en el territorio nacional su domicilio legal”.

El tema de las personas morales es un problema muy debatido en el ámbito internacional sobre todo ahora que ha nacido una gran cantidad de lugares en el mundo que les llaman “tax heavens”, es decir, paraísos fiscales. Un ejemplo es Bahamas, el cual establece que la sociedad que se constituya en ese país nada más por ello, aunque no tengan domicilio ni su principal asiento de negocios, nada más por constituirse ahí ya son Bahameses. Esto ha dado lugar a grandes evasiones fiscales mundiales, que ahora con el lavado internacional de dinero a dado lugar a situaciones verdaderamente conflictivas.

Los criterios que utiliza la Ley mexicana para otorgar la nacionalidad mexicana a una persona moral, es que se haya constituido conforme a las leyes de la República, es decir constitución más domicilio en el territorio igual al manto de la nacionalidad mexicana.

Para atribuir la nacionalidad a una empresa, a una multinacional, a una persona moral, ya es anacrónico, en el mundo este término de moral ya no se usa, se utiliza el de persona física y el de persona jurídica y cuando se acepta el criterio de otorgar la nacionalidad a una persona jurídica, se discuten los criterios del lugar en donde se constituyó o el de “incorporation” como se dice en inglés, domicilio, nacionalidad de los socios y ahora en varios países del mundo se toma en cuenta el criterio del control económico de la empresa el cual es un criterio más sólido que el de constitución. El cual fue famoso en la primera guerra mundial, posteriormente cambió el domicilio como requisito indispensable, pero después se vio que éste era muy subjetivo y se podía cambiar fácilmente e incluso en el derecho mercantil y civil permiten lo que se llama el “domicilio convencional” para el cumplimiento de ciertas obligaciones.

En Francia que al término de la segunda guerra mundial dio beneficios fiscales por 10 años para atraer a capitales extranjeros, se dio un caso en donde la empresa Mouline Rouge cambió su domicilio a Londres para beneficiarse de esta reforma fiscal. Desde entonces se ha llevado a cabo una serie de reuniones a nivel internacional y se ha encontrado que el mejor criterio para atribuir la nacionalidad a una persona moral es el del control económico de la empresa.

En México, se escogieron los dos más endebles requisitos para otorgar la nacionalidad, como el de la constitución y el del domicilio. Los países que quieren tener un verdadero control de sus empresas sacan una ley especial sobre la adquisición de la nacionalidad de sus empresas, no la confunden con la nacionalidad de las personas físicas.

Artículo 9º. “ Las personas físicas y morales extranjeras deberán cumplir con lo establecido en el artículo 27 constitucional”.

Este artículo no tiene nada que hacer en una Ley de Nacionalidad, es un artículo de extranjería, que debería estar en la Ley General de Población.

Artículo 10º. “El interesado podrá ser representado en los procedimientos a que se refiere esta Ley mediante poder notarial o carta poder firmada ante dos testigos y ratificadas las firmas del otorgante y testigos ante la propia autoridad”.

En cualquier caso, cuando la Secretaría lo estime conveniente, el interesado deberá comparecer personalmente”

Este artículo establece que el interesado puede ser representado con una carta poder firmada ante dos testigos, lo cual es correcto, el problema es que piden que éstas sean ratificadas por el que la otorga y los testigos frente a la autoridad, entonces cual es la función de una carta poder, si de todas formas el interesado tiene que acudir personalmente. Este es un gran error de la Ley porque implica vueltas innecesarias, además de demeritar el verdadero objeto de la representación a través de una carta poder.

Artículo 11º. “Para todo lo no previsto en esta Ley, se aplicarán supletoriamente las disposiciones del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal y las de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo”.

La filosofía de esta ley es la de la “afirmativa ficta”. En materia de nacionalidad si una autoridad no contesta a una petición se entenderá que fue aceptado conforme a esta Ley. Hay que tener cuidado con este tipo de cosas, ya que está implicado un aspecto muy importante como es la nacionalidad. Este reenvío es anticonstitucional, ya que la Constitución no habla de afirmativa ficta, lo correcto hubiera sido enviarlo al Código de Procedimientos Civiles y no al Código de Procedimiento Administrativo.

La filosofía de la ley es buena pero las consecuencias en materia de nacionalidad pueden ser muy graves.

Artículo 12º. “Los mexicanos por nacimiento que salgan del territorio nacional o ingresen en él deberán hacerlo sin excepción ostentándose como nacionales, aun cuando posean o hayan adquirido otra nacionalidad”.

El problema se presenta en la segunda parte del artículo, que establece que aunque posean o hayan adquirido otra nacionalidad. De aquí en adelante con la reforma podemos tener dos nacionalidades y por lo tanto podemos traer dos pasaportes y no estamos cometiendo ningún delito. Este artículo quiere darle una consecuencia jurídica pero no sabe cómo, ya que esto no es válido. Si México aceptó la doble nacionalidad debe estar preparado para el uso de los dos pasaportes.

Sin embargo, cabe mencionar que el objeto del artículo es evitar el uso de la nacionalidad a conveniencia, hoy me ostento como mexicano y mañana como estadounidense.

Artículo 14º. “Tratándose de los actos jurídicos a que se refiere el artículo anterior, no se podrá invocar la protección de un gobierno extranjero. Quien lo haga, perderá en beneficio de la Nación los bienes o cualquier otro derecho sobre los cuales haya invocado dicha protección”.

Este artículo establece el principio de la Cláusula Calvo, es decir cuando un mexicano con doble nacionalidad se ostente en nuestro país como extranjero, para la realización de algún acto jurídico, será tratado como tal. En la actualidad cuando un extranjero realiza algún acto jurídico, se obliga a firmar la Cláusula Calvo, la cual implica el no invocar la protección de un gobierno extranjero respecto a ese acto. Por tal razón se le da el mismo trato al mexicano con doble nacionalidad que en nuestro país se ostente como extranjero.

Artículo 15º. “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”.

El segundo párrafo del artículo 32 constitucional establece: **“ 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. Esta reserva también será aplicable a los casos que así lo señalen otras leyes del Congreso de la Unión”.**

Cuando se llevaron a cabo las reformas a las leyes secundarias correspondientes, se reformaron 31 ordenamientos jurídicos, que se refieren a la ocupación de ciertos cargos públicos para los cuales se requiere ser mexicano por nacimiento y no haber

adquirido otra nacionalidad. Lo que esto quiere decir es que cada ley definirá si los cargos o funciones que se especifican en cada una de ellas pueden ser ocupados por mexicanos con una o doble nacionalidad.

Artículo 16°. “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”

En los comentarios al artículo segundo de esta ley nos referimos a la nueva función del certificado de nacionalidad.

Artículo 17°. “Los mexicanos por nacimiento a los que otro Estado considere como sus nacionales, podrán solicitar a la Secretaría el certificado de nacionalidad mexicana, únicamente para los efectos del artículo anterior”.

Para ello formularán renuncia expresa a la nacionalidad que les sea atribuida, a toda sumisión, obediencia y fidelidad a cualquier Estado extranjero especialmente de aquél que le atribuya la otra nacionalidad, a toda protección extraña a las leyes y autoridades mexicanas, y a todo derecho que los tratados o convenciones internacionales concedan a los extranjeros. Asimismo, protestarán adhesión, obediencia y sumisión a las leyes y autoridades mexicanas y se abstendrán de cualquier conducta que implique sumisión a un Estado extranjero.

El certificado de nacionalidad mexicana se expedirá una vez que el interesado haya cumplido con los requisitos de esta Ley y su reglamento”

Al inicio del análisis de la Ley de Nacionalidad mencionamos con detenimiento la nueva función del certificado de nacionalidad, el cual es muy importante como instrumento jurídico, para ocupar cargos públicos que se encuentren limitados a mexicanos con una sola nacionalidad.

Artículo 18°. “La Secretaría declarará, previa audiencia del interesado, la nulidad del certificado cuando se hubiera expedido en violación de esta Ley o de su reglamento, o cuando dejen de cumplirse los requisitos previstos en ellos.

La declaratoria de nulidad fijará la fecha a partir de la cual el certificado será nulo. En todo caso, se dejarán a salvo las situaciones jurídicas creadas durante la vigencia del certificado a favor de terceros de buena fe”.

Estos tres últimos artículos son muy importantes, porque son una de las grandes innovaciones de la Ley, además porque de ahora en adelante con nuestro nuevo sistema jurídico en materia de nacionalidad, se hace necesario que las autoridades conozcan la Ley y sepan cuando deben solicitar a los interesados su certificado de nacionalidad para ocupar algunos cargos.

Artículo 19º. “El extranjero que pretenda naturalizarse mexicano deberá:

- I. Presentar solicitud a la Secretaría en la que manifieste su voluntad de adquirir la nacionalidad mexicana,**
- II. Formular las renunciaciones y protesta a que se refiere el artículo 17 de este ordenamiento,**

La Secretaría no podrá exigir que se formulen tales renunciaciones y protestas sino hasta que se haya tomado la decisión de otorgar la nacionalidad al solicitante. La carta de naturalización se otorgará una vez que se compruebe que éstas se han verificado.

- III. Probar que sabe hablar español, conoce la historia del país y está integrado a la cultura nacional; y**
- IV. Acreditar que ha residido en territorio nacional por el plazo que corresponda conforme al artículo 20 de esta Ley”**

Con este artículo se empieza el capítulo de la Nacionalidad mexicana por naturalización y en el se definen los requisitos para poder obtener la carta de naturalización.

El procedimiento actual es acertado porque vino a mejorar el anterior. En la ley de nacionalidad de 1934 se hacía intervenir al Juez de Distrito y la solicitud ante la Secretaría de Relaciones era exagerada al establecer los requisitos. La Secretaría enviaba al juez de distrito una copia de la solicitud y éste contestaba, de que los requisitos estaban cumplidos y aconsejaba a la Secretaría que se podía proceder a la naturalización. Nunca se supo cuál era la participación del juez de Distrito. La

Secretaría siempre ha tenido la facultad de decidir si otorga la naturalización o no. Esto fue por una mala copia de Estados Unidos.

En el procedimiento actual ya no hay participación del Juez de Distrito ni del Ministerio Público, lo cual demuestra el sentido de simplificación de la nueva ley de Nacionalidad. Sin embargo si le pide la opinión a la Secretaría de Gobernación, con el objeto de verificar a través de su expediente migratorio los antecedentes del extranjero, el problema es que no tiene carácter vinculatorio sino sólo de opinión.

En Estados Unidos el que da la carta de naturalización es el Departamento de Justicia, no el Departamento de Estado que es el equivalente a la Secretaría de Relaciones Exteriores. El otorgamiento de la nacionalidad mexicana por naturalización es un acto de soberanía, interno, doméstico no tiene nada que ver con la Secretaría de Relaciones Exteriores, en México estamos mal en este sentido. La Secretaría de Relaciones Exteriores tiene la facultad de hacerlo, porque en el artículo 30 de la Constitución dice que será mexicano por naturalización aquél que obtenga carta de la Secretaría de Relaciones Exteriores, sin embargo este es un error que viene desde tiempos anteriores, en donde los asuntos de nacionalidad y extranjería se confundían.

En el tercer milenio ya no debe haber confusión entre extranjería y nacionalidad ya que son cosas distintas. La nacionalidad debiera ser manejada por la Secretaría de Gobernación, por ser un acto de gobierno interno, pero no se le puede dar porque la Constitución a quien le atribuye esta facultad es a la Secretaría de Relaciones Exteriores. No es correcto que la Constitución diga qué autoridad deba dar la carta, esto debiera decirlo una Ley Orgánica y no nuestra Carta Magna. Deberíamos de hacer una reforma constitucional para hacer una distribución de funciones administrativas.

Artículo 20°. “El extranjero que pretenda naturalizarse mexicano deberá acreditar que ha residido en territorio nacional cuando menos durante los últimos cinco años inmediatos anteriores a la fecha de la solicitud, salvo lo dispuesto en las fracciones siguientes:

- I. Bastará una residencia de dos años anteriores a la fecha de la solicitud cuando el interesado:**
 - a) Sea descendiente en línea recta de un mexicano por nacimiento;**

- b) **Tenga hijos mexicanos por nacimiento;**
- c) **Sea originario de un país latinoamericano o de la Península Ibérica, o**
- d) **A juicio de la Secretaría, haya prestado servicios o realizado obras destacadas en materia cultural, social, científica, técnica, artística, deportiva o empresarial que beneficien a la Nación. En casos excepcionales a juicio del Titular del Ejecutivo Federal, no será que el extranjero acredite la residencia en el territorio nacional a que se refiere esta fracción.**

II. La mujer o el varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o mujer mexicanos, deberán acreditar que han residido y vivido de consuno en el domicilio conyugal establecido en territorio nacional, durante los dos años inmediatamente anteriores a la fecha de la solicitud.

En el caso de matrimonios celebrados entre extranjeros, la adquisición de la nacionalidad mexicana por uno de los cónyuges con posterioridad al matrimonio, permitirá al otro obtener dicha nacionalidad, siempre que reúna los requisitos que exige esta fracción, y

III. Bastará una residencia de un año inmediato anterior a la solicitud, en el caso de adoptados, así como de menores descendientes hasta segundo grado, sujetos a la patria potestad de mexicanos.....”

Este artículo especifica el tiempo de residencia necesario para poder adquirir la carta de naturalización mexicana. Cinco años son los que requieren los extranjeros para poder obtenerla. La pregunta es ¿por qué cinco años? Existen países en donde se reside toda la vida y no se tiene derecho a la naturalización. Un ejemplo de esto es el caso del Julio Cortázar, quién vivió mucho tiempo en Francia, él quería ser francés y no argentino y nunca le dieron la naturalización francesa, sino hasta que muere y sube al poder Francois Mitterrand.

El caso de Borges es otro ejemplo, él siempre quiso ser suizo, vivió mucho tiempo en Ginebra y nunca pudo obtener su carta de naturalización. Hay países en que no dan cartas de naturalización sino hasta que tengas 30 ó 40 años de residencia. No se tiene conocimiento de cuál fue la pauta de donde México decidió que fueran cinco años.

Sin embargo, el naturalizado en México tiene muchas restricciones, de hecho la Constitución mexicana es una de las constituciones con mayor número de restricciones para los naturalizados.

La nueva tendencia de los derechos humanos es en el sentido de que si ya es mexicano por naturalización debe tener todos los derechos de un mexicano y ya no clasificar a mexicanos de primera, segunda o de tercera. Quizá para ser Presidente de la República pudiéramos ponerle limitaciones, pero las demás restricciones no se explican racionalmente.

Al llegar a ser Ministro Kissinger, alemán de origen fue el titular del Departamento de Estado y nadie en Estados Unidos va a pensar que éste favoreció a Alemania. La señora Albright es húngara de origen y está dirigiendo la política internacional de los Estados Unidos. Sin embargo en México no se puede ser Secretario de Estado. Existen muchas restricciones.

En comunidades como la europea ya se habla de una sola nacionalidad, un solo pasaporte, una sola representación diplomática.

Siguiendo con el análisis del artículo 20 de la Ley de Nacionalidad, podemos decir que éste establece diferentes tipos de requisitos para obtener la naturalización. En la ley anterior cuando el extranjero tenía vínculos con una mexicana se podría adquirir la nacionalidad vía privilegiada, en la actual ley esa palabra ya desapareció.

Esto fue discutido en los tribunales internacionales, sobre si era discriminatorio establecer diferentes requisitos (como el de residencia) a los extranjeros. Hubo un caso que se discutió ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en relación con las modificaciones a la Constitución de Costa Rica, en donde se decía que se les iban a dar más facilidades a los hondureños, guatemaltecos, salvadoreños, es decir a todos los países centroamericanos, que a cualquier otro. Entonces Argentina demanda a Costa Rica y la Corte dijo que no era ninguna discriminación, porque los requisitos se establecen con base al arraigo de la incorporación sociológica que tenga un extranjero de unirse a ese nuevo país. Si Costa Rica considera que los centroamericanos se unen más fácilmente a Costa Rica, a su identidad cultural, tiene derecho a darle más privilegios que a otros y esto no es violatorio de los derechos humanos.

En el caso de México bastará una residencia de dos años inmediatamente anteriores a la fecha de la solicitud cuando el interesado se encuentre en los primeros cuatro incisos de la fracción I.

Por lo que se refiere al inciso c) que se refiere a ser originario de un país latinoamericano o de la Península Ibérica, el problema se presenta en la interpretación que se dé al ser originario, ejemplo, un jamaquino no podría adquirir la nacionalidad por vía privilegiada porque Jamaica fue colonizada por Inglaterra, no es originario de país latinoamericano. Hay que considerar que la redacción no fue la apropiada.

Por lo que se refiere al inciso d) que a juicio de la Secretaría haya prestado servicios o realizado obras destacadas en materia cultural, social, científica, técnica, artística, deportiva o empresarial que beneficien a la nación. Esto es muy subjetivo, el legislador creyó que dándole a los inversionistas extranjeros la nacionalidad mexicana se iba a fomentar la inversión extranjera, y no tiene nada que ver una cosa con la otra, ya que la inversión extranjera actual es a través de multinacionales, no con base en inversionistas independientes, como antes sucedía, que se casaban y tenían hijos mexicanos.

Un aspecto interesante de la nacionalidad, se refiere a ¿qué ha pasado con la nacionalidad en países que se han desintegrado? Como la Unión Soviética, la cual se desintegra en 14 repúblicas, la República Checoslovaca se desintegra en 2 la Checa y la Eslovaca; Yugoslavia, se desintegra en serbios, croatas, eslovenos, macedonios y cosovos que son de origen albanés. Cuando hay este tipo de situaciones internacionales, existen ciertos principios en el ámbito internacional para determinar que pasa cuando hay sucesión de estados en el ámbito internacional, y con ello saber que nacionalidad van a conservar estas personas. En el caso de Checoslovaquia fue una sucesión más o menos civilizada. Se dividió por territorios los que estaban en una parte serán eslovacos, y los que están en la otra serán checos. Pero si un eslovaco se encuentra en el territorio de los checos puede optar la otra nacionalidad, llegaron a un acuerdo en el que pueden gozar indistintamente de la doble nacionalidad. En Yugoslavia donde la guerra era a muerte, de exterminio, fue muy difícil llegar a este tipo de acuerdos de nacionalidad. En el caso de Lituania, Estonia, Letonia hay muchos rusos que vivían aquí porque se casaron con mujeres de esos lugares y hay grandes problemas de nacionalidad.

Existen 17 ó 18 países que tienen problemas de la nacionalidad en donde estados se dividieron en 2 ó en 3, o hubo fusión, escisión, separación. En estos casos se menciona mucho el caso del Tratado de Guadalupe entre México y Estados Unidos, artículo 7º, donde se decía los mexicanos que quedarán en el territorio que se cedió a los Estados Unidos pueden seguir siendo mexicanos, pero los Estados Unidos les van a dar facilidades para ser estadounidenses. ¿Qué pasó con los que decidieron quedarse como mexicanos en Estados Unidos? les dijo que o se naturalizaban o se devolvían al territorio mexicano, y esto es muy claro en el Tratado.

Artículo 22°. “Quien adquiriera la nacionalidad mexicana conforme a los supuestos del artículo 20, fracción II de esta Ley, la conservará aún después de disuelto el vínculo matrimonial, salvo en el caso de nulidad del matrimonio, imputable al naturalizado”

La segunda parte de este artículo se da para evitar los matrimonios ficticios, que se llegaron a dar sobretodo con cubanos.

Artículo 23°. “En todos los casos de naturalización, la Secretaría recabará previamente la opinión de la Secretaría de Gobernación”

Durante la elaboración de la nueva Ley de nacionalidad, este artículo fue uno de los que mayor problema dio, porque la Secretaría de Relaciones Exteriores considera que pedir opinión a la Secretaría de Gobernación, hace que los trámites se atrasen y ésta dice que su opinión debiera ser vinculatoria y no sólo como trámite.

Es necesario aclarar que es importante la opinión de la Secretaría de Gobernación, porque ésta es la que conoce los antecedentes migratorios del individuo que está solicitando la naturalización.

Artículo 26°. “ La Secretaría declarará, previa audiencia del interesado, la nulidad de la carta de naturalización cuando se hubiere expedido sin cumplir con los requisitos o con violación a esta Ley.

La declaratoria de nulidad fijará la fecha a partir de la cual dicha carta será nula. En todo caso se dejarán a salvo las situaciones jurídicas creadas durante la vigencia de la carta a favor de terceros de buena fe ”

Cómo es posible que un acto de gran trascendencia como es el declarar nula una carta de naturalización lo haga la Secretaría de Relaciones Exteriores, aquí nos van a criticar internacionalmente, en otros países es la autoridad judicial la que tiene a su cargo llevar este tipo de trámites. Se le da la debida garantía de audiencia, el debido procedimiento legal, se le explica porqué. Un abogado amparista puede ganar este tipo de procedimientos, sobre todo en un país como México, en donde hay división de poderes. El juez es el que declara la nulidad de los actos jurídicos y no una autoridad administrativa como es la Secretaría de Relaciones Exteriores. En un artículo donde no hay garantía de audiencia, no se cumple el procedimiento jurídico.

En un Estado de derecho como pretende ser México, no es posible que un simple

órgano administrativo pueda dejar a una persona sin nacionalidad, declarándole nula su carta de naturalización. En los estados de derecho para hacer nulo un acto tiene que haber una intervención judicial no es suficiente la intervención de una autoridad administrativa y menos siendo la que ella misma hizo y dio la carta de naturalización porque se convierte en juez y parte, debemos tener cuidado con este tipo de tecnicismos legales de tan gran trascendencia para la vida de una persona, sobre todo porque al declararla nula se le deja en situación de apátrida. Le llamamos apátrida a aquella persona que se queda sin nacionalidad o que no tiene nacionalidad. Además hay que recordar que México forma parte de una convención para evitar la apatridia, y con este tipo de ordenamientos se puede estar contradiciendo.

Artículo 27°. “ La nacionalidad mexicana por naturalización, previa audiencia del interesado se pierde de conformidad con lo que establece el artículo 37, apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”

Con este artículo inicia el capítulo de la pérdida de la nacionalidad mexicana por naturalización. Es muy importante porque especifica que la no pérdida de la nacionalidad mexicana sólo beneficia a los mexicanos por nacimiento y no a los naturalizados, ya que estos si pueden perder su nacionalidad mexicana.

Artículo 32°. “ Cuando se den los supuestos de pérdida de la nacionalidad mexicana, la Secretaría previa audiencia del interesado, revocará la carta de naturalización ”

Esto subsana de alguna manera los comentarios al artículo 26, sin embargo insisto en que sigue siendo la autoridad administrativa la que hace la declaración de nulidad.

Del artículo 33 al 37 se establece el capítulo de las infracciones y sanciones administrativas.

Conclusiones.

El análisis presentado sobre la Ley de Nacionalidad es negativo, la ley actual no responde a los propósitos de las reformas constitucionales sobre la no pérdida de la nacionalidad mexicana, se quedó corta frente a lo que pretendían las reformas a la Constitución, no entendió el legislador ordinario al legislador constituyente. No satisface las expectativas de nuestra Carta Magna.

El artículo 32 de la Constitución establece que la ley va a dar criterios para resolver conflictos sobre nacionalidad y la ley no los cumple. En leyes modernas como las francesas y belgas hay todo un capítulo que se llama sistema de solución de conflictos de nacionalidades, y en una Constitución como la nuestra que va a fomentar la doble nacionalidad, debería tener una ley de nacionalidad técnica, precisa, que sea capaz de resolver todos los problemas de doble nacionalidad que van a surgir. Deberíamos tener un capítulo interno que nos ayude a resolver este tipo de conflictos.

¿Cómo se dan los conflictos de doble nacionalidad? Se dan cuando un extranjero viene a México y obtiene la nacionalidad mexicana, ahí probablemente entremos en conflicto con su país de origen. Otro caso es cuando un mexicano se va a otro país y ahí obtiene otra nacionalidad y habrá otro tipo de conflictos. La ley no resuelve los problemas y no establece criterios claros.

Para resolver problemas de doble nacionalidad, en el ámbito internacional existen criterios que resuelven disputas de este tipo. Existe la jurisprudencia internacional, que se dio en el caso *Notteboom* que se establece cuando dos países se estén disputando la nacionalidad de un mismo individuo, atiéndose al vínculo auténtico, el criterio de la nacionalidad efectiva, el criterio de la vinculación auténtica.

Caso Notteboom (conflicto entre Alemania y Guatemala)

Como ejemplo tenemos el caso Notteboom, el cual es un señor alemán de nacimiento que vivió muchos años en Guatemala, se casa en Guatemala, hace inversiones fuertes en Guatemala, y por casarse con una guatemalteca obtiene esta nacionalidad. Entraron en conflicto Alemania y Guatemala y en ese momento el Sr. Notteboom andaba de paseo en el principado de Liechtenstein el cual tiene toda la cultura alemana e incluso hablan alemán. Entonces Guatemala saca un decreto diciendo que todos los que habían sido alemanes se les iban a despojar sus bienes mientras estaba el problema bélico. Guatemala no devolvía los bienes y Notteboom dijo que no era ni guatemalteco ni alemán porque cuando salió el decreto él había adquirido la nacionalidad del principado de Liechtenstein, ya que en ese país basta con que una persona con cultura y lengua alemana solicite la nacionalidad para que se la otorguen. Por lo tanto ya no era súbdito alemán y se acusó a Guatemala de despojo. Entonces se fueron a la Corte Internacional de Justicia y preguntaron al Sr. Notteboom si hablaba alemán y dijo que no y preguntó cuantos años había vivido en Guatemala en donde residió casi 60 años. La corte decidió que este señor era guatemalteco porque ahí era donde había adquirido un vínculo real.

En caso de conflictos de nacionalidad los tribunales internacionales deben seguir el principio de la nacionalidad efectiva, sociológica, el criterio de la vinculación auténtica.

Todos estos principios que ha habido a nivel internacional deberían haberse considerado en algún capítulo especial de la ley sobre todo ahora que se vislumbran muchos conflictos de doble nacionalidad.

PREGUNTAS Y COMENTARIOS.

1. El artículo quinto transitorio de la reforma constitucional establece que el último párrafo del apartado C) del artículo 37, entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial, es decir el 21 de marzo de 1997. Este apartado se refiere a la pérdida de la ciudadanía mexicana por el uso de condecoraciones extranjeras, de títulos o funciones sin previa licencia del Congreso de la Unión. El comentario es en relación a que entró en vigor el párrafo final del apartado C) antes de que exista en la Constitución, ya que anteriormente solo existía el apartado A) y el B). El apartado C) existe hasta el 20 de marzo de 1998 y el 21 de marzo de 1997 entra en vigor un apartado que no existe jurídicamente.

Efectivamente hubo un error de técnica legislativa.

2. ¿ Quién o cómo se va a determinar el momento de la concepción establecido en el artículo tercero transitorio?

Es muy difícil determinar el momento de la concepción, hubo un error de redacción ya que la palabra concepción no es conveniente utilizarla, es mejor usar el término nacimiento.

3. Los mexicanos no deben llevar a cabo ningún trámite de recuperación de la nacionalidad porque técnicamente hablando no la han perdido.

Jurídicamente no perdieron su nacionalidad, sin embargo en la ley no se habla de recuperación de la nacionalidad, sino de beneficiarse de la no pérdida de la nacionalidad, con el objeto de que obtengan su declaratoria de nacionalidad mexicana,

con la cual podrán tramitar su pasaporte como mexicanos y podrán gozar de la doble o múltiple nacionalidad.

4. ¿ Que autoridad va a sancionar y qué sanción se le va a imponer a la persona que siendo mexicano con doble nacionalidad, al ingresar al país se ostente como extranjero y no como mexicano, conforme lo establece el artículo 12 de la ley de nacionalidad?

Hasta el momento no se tiene claro qué autoridad va a realizar esta función. En principio debería ser la autoridad migratoria, por ser la que tiene a su cargo la revisión de los extranjeros que entran y salen de nuestro país, sin embargo son cosas que no se han definido.