

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

LA NULIDAD DE LAS CARTAS  
DE NATURALIZACION

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A

JUAN MANCILLA ARREOLA

MEXICO, D.F.

1969



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A MIS PADRES  
COMO SENCILLA OFRENDA  
A SUS ESFUERZOS.

A MI ESPOSA  
SIEMPRE NOVIA Y COMPAÑERA.  
CON ENTRANABLE CARINO.

A MI HIJA  
PEQUEÑO HAZ DE INOCENCIA  
AMOR Y GRANDES ILUSIONES.

A MIS FAMILIARES :

A MIS MAESTROS :

A MIS COMPAÑEROS Y AMIGOS :

AFECTUOSAMENTE :

## I. N D I C E

INTRODUCCION . . . . .	1
CAPITULO I.	
DE LA NULIDAD DE LOS ACTOS JURIDICOS. . . . .	3
1.- Hechos y actos jurídicos . . . . .	
-Actos jurídicos válidos e inválidos . . . . .	7
2.- La inexistencia y la nulidad. . . . .	9
-Nulidad absoluta y nulidad relativa. . . . .	11
3.- Legislación mexicana. . . . .	12
-Código Civil de 1884. . . . .	12
-Código Civil de 1928. . . . .	13
4.- De los actos jurídicos administrativos . . . . .	15
a) Noción del acto administrativo. . . . .	18
b) Clasificación de los actos administrativos... . . . .	19
c) Elementos del acto administrativo.. . . . .	20
d) Inexistencia, nulidad y revocación - de los actos administrativos. . . . .	23
CAPITULO II.	
DE LOS REQUISITOS Y PROCEDIMIENTOS PARA ADQUIRIR LA- NACIONALIDAD MEXICANA POR NATURALIZACION. . . . .	43
1.- Concepto de nacionalidad. . . . .	44
2.- Cómo atribuye el Estado la nacionalidad. . . . .	49

3.- Nacionalidad de origen y nacionalidad por - naturalización. . . . .	51
-Naturalización ordinaria. . . . .	62
-Naturalización privilegiada. . . . .	64
4.- Naturaleza jurídica del acto que otorga la - carta de naturalización. . . . .	65
5.- Requisitos y procedimientos para obtener la - carta de naturalización. . . . .	68
a) Requisitos en los casos de naturalización- ordinaria. . . . .	70
b) Requisitos en los casos de naturalización- privilegiada. . . . .	85
c) Procedimiento ordinario. . . . .	88
d) Procedimiento privilegiado. . . . .	93
6.- Facultad discrecional. . . . .	96
7.- Política mexicana para otorgar la carta de natu- ralización. . . . .	98

CAPITULO III.

DE LA NULIDAD DE LAS CARTAS DE NATURALIZACION. . . .	101
1.- Inexistencia, revocación y nulidad de las car- tas de naturalización. . . . .	102
2.- Supuestos jurídicos y causas de nulidad. . . . .	111
-Causas objetivas y subjetivas. . . . .	113
-Causas materiales y formales. . . . .	115
3.- Procedimiento de nulidad. . . . .	119

4.- Efectos de la nulidad de las cartas de - naturalización. . . . .	124
5.- Prescripción de las cartas de naturalización. . . . .	129
6.- Cartas de naturalización y certificados de - nacionalidad. . . . .	134
CONCLUSIONES. . . . .	142
BIBLIOGRAFIA. . . . .	145

## I N T R O D U C C I O N

La conducta del padre, del maestro y del Estado, son determinantes en las relaciones de los individuos para con la sociedad en que viven. Se quejan los dirigentes de los pueblos del desequilibrio de la población joven de sus respectivas naciones, pero si vemos que la juventud al despertar ve que los padres no respetan los derechos más sagrados, como es el de la integración familiar; el maestro pasa sobre la dignidad de sus pupilos, enseñando los hechos históricos y sociales distorsionados y siguiendo directrices de gobernantes y políticos; y el mismo Estado no se ajusta a la legalidad del Estado de Derecho en que se encuentra constituido, lógicamente, tiene que surgir la rebeldía y la falta de respeto hacia todo lo establecido, porque si los "mayores" no respetan lo constituido, será porque no es adecuado a regir la época en que se vive.

Por otra parte, el llamado Derecho Internacional Privado, es para los demás países el espejo en que ven la personalidad jurídica del Estado, y en donde los Estados dan a conocer su conducta arbitraria, o el orden y respeto a sus leyes; ya que es la rama del Derecho Público Interno que tiene más contactos con las legislaciones internas de los demás países.

Se ha tomado el caso de la Nacionalidad por Naturalización para hacer este estudio, dado el desequilibrio que al parecer existe entre la práctica y la legislación actual de México al respecto.

Este trabajo ha sido realizado con la inexperiencia del -- que acaba de cursar las materias elementales de la carrera de licen-



ciado en derecho. No contiene los alcances de la obra que requiere - la observación diaria y perseverante sobre cada uno de los hechos, - ni la experiencia del que pudiera estar en contacto con los proble-- mas planteados; no obstante, se trató de suplir las deficiencias, - por medio de la reflexión, la voluntad y el estudio sobre cada uno - de los problemas, apegándose a la realidad de los hechos y a las in- dicaciones oportunas que se recibieron sobre los mismos.

## CAPITULO I

## DE LA NULIDAD DE LOS ACTOS JURIDICOS.

- 1.- Hechos y actos jurídicos
  - Actos jurídicos válidos e inválidos
- 2.- La inexistencia y la Nulidad
  - Nulidad absoluta y nulidad relativa
- 3.- Legislación mexicana
  - Código Civil de 1884
  - Código Civil de 1928
- 4.- De los actos jurídicos administrativos
  - a).- Noción del acto administrativo
  - b).- Clasificación de los actos administrativos
  - c).- Elementos del acto administrativo
  - d).- Inexistencia, nulidad y revocación de los actos administrativos.

## CAPITULO I.

## DE LA NULIDAD DE LOS ACTOS JURIDICOS.

1.- HECHOS Y ACTOS JURIDICOS.- El objeto del Derecho en general, es normar la conducta externa del hombre, y la actividad humana en todos sus aspectos. Así, vemos como los hechos y actos que acontecen o son producidos por los hombres son el objeto material de las normas jurídicas, o como se denomina más técnicamente, los supuestos o hechos jurídicos de la ley.

No todo hecho que acontece, ni todo acto provocado por la voluntad de un individuo, se puede decir que es un supuesto jurídico. Un acontecimiento cualquiera o un acto voluntario se convierte en su puesto jurídico en el momento en que una norma jurídica determina a esos hechos como productores de consecuencias de derecho. De esta manera podemos decir que hechos jurídicos son acontecimientos naturales o hechos producidos por el hombre en forma involuntaria, y actos jurídicos son los hechos realizados por el hombre voluntariamente; pero que, tanto unos como otros traen aparejadas consecuencias de derecho, puesto que en la hipótesis normativa son considerados aptos para producir tales consecuencias.

Las consecuencias en el campo del derecho pueden consistir en la creación, la transmisión, la modificación o la extinción de derechos y obligaciones.

Existen dos sistemas en el estudio de los actos jurídicos: el sistema francés que hace la distinción entre hecho y acto jurídico, y el sistema Alemán que distingue entre hecho, acto y negocio -

jurídico.

El sistema francés, basado en el Código de Napoleón de 1804, hace la siguiente clasificación:

Partiendo de los hechos jurídicos en sentido lato, o sea, la noción genérica, amplia, que abarca a todos aquellos hechos que son capaces de producir efectos jurídicos, hace una división bipartita en hechos jurídicos en sentido estricto y actos jurídicos.

Los hechos jurídicos en sentido estricto los subdivide a la vez en involuntarios y voluntarios; los involuntarios son aquellos en los cuales no interviene la voluntad del hombre, pero sin embargo, se producen las consecuencias en el campo del derecho, que el hombre no quisiera que se produjesen. Estos hechos pueden ser: Naturales, y son aquellos que se producen independientemente de la actividad del hombre, producidos por la Naturaleza ó Humanos, y son los producidos por el hombre, pero en forma voluntaria. Por ejemplo, en el movimiento producido por un tic nervioso cuando engendra efectos jurídicos no se quiere el hecho ni las consecuencias de derecho.

Los hechos producidos voluntariamente por la actividad del hombre, pero que producen efectos de derecho independiente de la intención de sus autores, son denominados hechos jurídicos voluntarios. Estos son a su vez: lícitos, si se realizan voluntariamente, pero no van en contravención de ningún ordenamiento jurídico. Por ejemplo la gestión de negocios, a la que el derecho atribuye una serie de consecuencias jurídicas, entre otras, la obligación, aún sin quererlo, de seguir la gestión que ha empezado. E ilícitos, si se llevan a cabo en contravención a un ordenamiento jurídico. Ejemplo, el delito o el cuasi-delito. Se quiere el hecho pero no las consecuencias jurídicas.

El acto jurídico, es uno de los conceptos básicos de la ciencia del derecho. Se define como una manifestación de la voluntad con la finalidad de realizar un supuesto normativo, que tendrá como consecuencia; la creación, transmisión, modificación o extinción de un derecho o una obligación. Es decir, se quiere el hecho y los efectos que deben producirse, por ejemplo el otorgamiento de un testamento o de un contrato.

Bonnecase define el acto jurídico como "una manifestación de voluntad, bilateral o unilateral, cuyo fin directo es engendrar, fundándose en una regla de derecho, en contra o en provecho de una o varias personas, un estado, es decir, una situación jurídica general y permanente o al contrario, un efecto de Derecho limitado que conduce a la formación, a la modificación o a la extinción de una relación de derecho". (1)

Los actos jurídicos desde el punto de vista de las voluntades que intervienen en la formación de los mismos, pueden ser unilaterales, bilaterales o plurilaterales; los actos jurídicos bilaterales se dividen a su vez, en convenios y contratos, convenios son los actos jurídicos bilaterales, y por ello manifestaciones de voluntades, que tienen la finalidad de producir, transferir, modificar o extinguir derechos y obligaciones.

En cambio los actos jurídicos bilaterales que se proponen solo crear o transmitir derechos y obligaciones, se llaman contratos.

Por otra parte el sistema alemán basado en el Código Alemán de 1900, en forma distinta al sistema francés hace una clasificac

(1) Julien Bonnecase, Elementos de Derecho Civil, T. II, Puebla, Pue. Méx., Editorial José Ma. Cajica, Jr., 1945, Pág. 223

ción tomando en cuenta la voluntad del actor en dos momentos; 1.- En el que se realiza el acontecimiento y, 2.- En el que se producen las consecuencias en el campo del derecho. Así tenemos:

Hechos Jurídico, si la voluntad no interviene en ninguno - de los dos momentos.

Acto jurídico, cuando existe la voluntad de realizar el -- acontecimiento, pero no se quiere que exista el segundo momento, és- to es, que se produzcan las consecuencias de derecho.

Negocio jurídico, cuando la voluntad interviene en los dos momentos, por ejemplo, el contrato de donación.

En la legislación mexicana, no se hace un estudio sistema- tizado sobre esta materia, sino que siguiendo el sistema francés de los hechos y actos jurídicos, trata esta materia en la misma forma - que los franceses, reglamentando una especie por el género: La espe- cie "contrato" por el género "Acto"; por lo que toma importancia el artículo 1859 del Código Civil Vigente que dice: "Las disposiciones legales sobre contratos serán aplicables a todos los convenios y a - otros actos jurídicos en lo que no se opongan a la naturaleza de és- te o a disposiciones especiales de la ley sobre los mismos". Así, es ta materia es tratada en el libro IV de nuestro Código Civil Vigente, y por la misma razón nuestro código reglamenta por separado los tes- tamentos.

Actos jurídicos válidos e inválidos.- No es necesario solamente que- se realice un acto que se encuentre encuadrado en un supuesto jurídi- co para que produzca todos los efectos de derecho que la ley enuncia, es necesario además que exista y que sea válido; que contenga todos- los elementos de esencia y de validez, así como todos los requisitos

que la ley señala, para que pueda producir todos sus efectos.

Los actos jurídicos válidos tienen eficacia plena, producen todos los efectos de que son susceptibles. No sucede de la misma manera con los actos atacados de invalidez, ya que la suerte de estos actos no puede determinarse con una palabra como la de los actos válidos; hay en efecto grados de invalidez. La doctrina ha elaborado sobre esta materia una teoría llamada clásica o tradicional y que es adoptada con ligeras variantes por la mayoría de los civilistas. En efecto, clasifican a los actos inválidos en: actos inexistentes, actos afectados de nulidad absoluta y actos afectados de nulidad relativa o actos anulables.

En relación con este problema Rojina Villegas se expresa de la siguiente manera: "Existencia perfecta y existencia imperfecta del acto jurídico. El acto jurídico puede ser existente o inexistente; válido o nulo. Se trata de dos cuestiones radicalmente distintas. Por consiguiente se impone la siguiente clasificación: a.- actos - - existentes válidos; b.- actos existentes nulos; y c.- actos inexistentes. La validez no admite grados y por esto sólo existe una categoría de actos: los existentes válidos. La inexistencia. La inexistencia tampoco admite grados y por esto sólo existe una categoría de actos: los inexistentes. La nulidad sí admite grados y por esto dentro de la categoría de los actos existentes nulos, podemos distinguir las dos categorías de la escuela clásica: actos existentes afectados de nulidad absoluta y actos existente afectados de nulidad relativa". (2)

(2) Rojina Villegas Rafael Existencia e inexistencia de los actos jurídicos Revista de la facultad de derecho U.N.A.M. Núms. 31-32 México, D.F. Jul-Dic. 1958 Pág. 205

2.- LA INEXISTENCIA Y LA NULIDAD.- Así como dice Rojina Villegas, - la validez de los actos no admite grados, no existen más que actos-existentes válidos; sin embargo, al estudiar los actos inválidos -- nos encontramos grados de invalidez de los actos, y para el examen de los diferentes grados de invalidez deben tomarse en cuenta los - elementos que constituyen el acto inválido. El acto jurídico consta de elementos de esencia y elementos de validez; los elementos esenciales del acto jurídico son:

La voluntad, el objeto, y en algunos casos la solemnidad - del acto.

Los elementos de validez que constituyen el acto jurídico son:

La capacidad legal del actor

La ausencia de vicios de la voluntad

La licitud en el objeto, motivo o fin del acto

La forma que la ley establece para la realización del acto.

Teoría clásica de las nulidades. Esta teoría tiene su ori- gen en Roma, en efecto, cuando se estableció, se hizo en forma abso- luta determinando que los actos que iban en contra de una ley prohi- bitiva no podrían producir ningún efecto jurídico. A esta nulidad - se le conoce como la nulidad civil romana. Posteriormente en la mis- ma Roma se encontraron con actos que no eran contrarios al poder -- público y que sin embargo, podían anularse, por ejem., los actos -- realizados por un incapaz, y así nació la "Actio in integrum resti- tutio, que dió lugar a la nulidad pretoriana.

Los franceses acogieron estas nociones del derecho romano- y perfeccionándolas formaron lo que han llamado teoría clásica - -



francesa de las nulidades, denominando a la nulidad civil romana; - nulidad absoluta, y a la nulidad pretoriana de los romanos; nulidad relativa. Así el Código de Napoleón consigna ya en su texto estas - dos nulidades.

Esta teoría de las nulidades era regida por los siguientes principios:

- 1.- No hay nulidad sin texto, y
- 2.- La nulidad siempre debe ser declarada judicialmente.

De ahí que la misma doctrina francesa comenzara a criticar esta teoría, encontrándose entre sus impugnadores a grandes civilistas, como Bonnacase entre otros y así fué como la doctrina vino a - agregar a los actos inválidos, los actos inexistentes, quedando la clasificación de los actos jurídicos de la siguiente manera:

- a).- Actos inexistentes
- b).- Actos nulos, o afectados de nulidad absoluta.
- c).- Actos anulables, o afectados de nulidad relativa.

Acto inexistente.- Se dice que un acto es inexistente cuando no reúne los elementos de esencia, o cuando simplemente le falta uno de estos elementos.

Ya dijimos que los elementos de esencia del acto jurídico son: la voluntad, el objeto y la solemnidad. Este último elemento - sólo existe en los actos civiles, y en México sólo existe un acto - cuya forma debe estar revestida de solemnidad, y es el matrimonio; - por lo que prácticamente nos quedan dos elementos de esencia. Pero - al faltar uno de estos elementos; voluntad u objeto, el acto se convierte en inexistente; en efecto, si un acto se encuentra carente - del elemento voluntad, si no se quiere, si no hay la intención de -

realizar aquel acto, ese acto se encuentra fuera del ámbito del derecho, no es un acto jurídico, es incapaz de producir efectos de derecho, es un acto jurídicamente inexistente. De igual manera sucede cuando un acto carece del objeto jurídico que pueda ser materia del acto, o cuando el objeto es imposible o ilícito, por ejemplo, el casamiento entre dos hombres, o el otorgamiento de una carta de naturalización a una persona que ya tiene nacionalidad mexicana por nacimiento.

Nulidad absoluta y nulidad relativa.- A diferencia del acto inexistente, el acto nulo reúne las condiciones o elementos esenciales para la existencia de todo acto jurídico, pero se encuentra privado de efectos por la ley.

De acuerdo con la teoría clásica se pueden distinguir dos clases de nulidades. La nulidad absoluta, es la que ataca a los actos que se ejecutan materialmente en contravención a un mandato o una prohibición de una ley imperativa o prohibitiva, es decir, de orden público. Y la nulidad relativa, es una medida de protección que la ley establece a favor de personas determinadas; por ejemplo, incapaces, ignorantes o de personas que obran bajo intimidación.

Distinciones entre nulidad absoluta y nulidad relativa. -- La misma teoría clásica hace las siguientes distinciones entre ambas nulidades:

1.- El acto afectado de nulidad absoluta es inconfirmable, no se puede convalidar, en cambio el acto afectado de nulidad relativa sí es convalidable o confirmable.

2.- La nulidad absoluta es imprescriptible (siempre se puede hacer valer), en cambio la nulidad relativa es prescriptible.

3.- La nulidad absoluta puede hacerse valer por cualquier interesado, en cambio la nulidad relativa sólo puede hacerse valer por aquellos sujetos a cuyo favor lo establece la ley.

4.- La nulidad absoluta se produce Ipso Jure, de pleno derecho. Literalmente las palabras latinas quieren decir: por el mismo derecho. Esto es, la nulidad se produce desde que se comete la infracción, por consecuencia nunca produce efectos; en cambio la nulidad relativa hace que los efectos sí se produzcan aunque sea provisionalmente.

5.- La nulidad absoluta no la declara el juez, sino la reconoce, en cambio la nulidad relativa la declara el juez en su sentencia.

3.- LEGISLACION MEXICANA.- Antes de hacer un estudio de la teoría de las nulidades en nuestro Código Civil Vigente, veremos muy someramente esta materia en el código de 1884.

El código civil de 1884.- No menciona en su texto la palabra inexistencia, sin embargo, debemos de admitir que la noción misma si existe en el espíritu del mismo.

El artículo 7, que tiene su origen en el artículo 4 del -- proyecto del código español comentado por García Goyena, establece el principio de que los actos ejecutados contra el tenor de las leyes prohibitivas serán nulos; artículo que más o menos fué transcrito al Código Vigente en su artículo 8o.

Este código llamado del 84, no dicta más reglas sobre nulidad de los actos jurídicos, pero si contiene un capítulo denominado "De la nulidad de las obligaciones" en el cual se encuentran diferentes preceptos sobre la nulidad de los contratos y que pueden -

aplicarse a los demás actos jurídicos.

La legislación mexicana vigente, como ya apuntamos anteriormente, no hace un estudio sistematizado de los actos jurídicos, sino que el artículo 1859 del Código Civil nos remite al estudio que de los contratos hace en su libro IV; sin embargo, en este libro hace un estudio de las nulidades de los actos jurídicos, en efecto:

El Código de 1928, vigente.- En su artículo 80., como ya lo hacíamos notar, reproduce el artículo 70. del Código de 84, agregando a las palabras leyes prohibitivas, las siguientes: "o de interés público". Pero este precepto no aclara si la nulidad a que se refiere es absoluta o relativa; y puesto que nuestro código está influenciado por la teoría clásica, podríamos suponer que se refiere a la nulidad de pleno derecho, sin embargo, puede ser nulidad absoluta o nulidad relativa, según veremos posteriormente. El libro cuarto "De las obligaciones" en su primera parte "de las obligaciones en general", título sexto, trata la materia de las nulidades en una manera bastante bien expuesta, en efecto :

El artículo 2224, dice: "El acto jurídico inexistente por la falta de consentimiento o de objeto que pueda ser materia de él no producirá efecto legal alguno. No es susceptible de valer por confirmación, ni por prescripción; su existencia puede invocarse por todo interesado. "No hace referencia a la solemnidad ya que como expusimos anteriormente solo existe un acto inexistente en el derecho mexicano por carecer de la solemnidad en la forma y este lo reglamenta el código en forma especial.

Por otra parte, el artículo 2226 nos da la noción de nulidad absoluta, cuando nos dice: "La nulidad absoluta por regla gene--

ral no impide que el acto produzca provisionalmente sus efectos, los cuales serán destruidos retroactivamente cuando se pronuncie por el juez la nulidad. De ella puede prevalerse todo interesado y no desaparece por la confirmación o la prescripción"; mientras que por otra parte el artículo 2227 nos indica cuando la nulidad es relativa, y nos dice: "La nulidad es relativa cuando no reúne todos los caracteres enumerados en el artículo anterior. Siempre permite que el acto produzca provisionalmente sus efectos".

Posteriormente en el artículo 2228, nos expone que la falta de forma, de capacidad o la existencia de vicios del consentimiento en un acto jurídico, producen la nulidad relativa del mismo.

De todo lo cual, podemos concluir que nuestro código adopta la teoría clásica de las nulidades, pero un poco modificada. En efecto, tenemos que nuestro código sanciona a los actos que carecen de voluntad, objeto o solemnidad, como inexistentes, al igual que la mencionada teoría.

Por otra parte a los actos que carecen de los elementos de validez, capacidad, forma o ausencia de vicios del consentimiento, los considera como actos anulables o afectados de nulidad relativa, de la misma manera que la teoría clásica.

Pero, cabe preguntarnos: ¿Cuándo existe la nulidad absoluta según nuestro código? y parece tener la respuesta a esta pregunta el artículo 2225 de nuestro código al exponer que: "la ilicitud en el objeto, en el fin o en la condición del acto produce su nulidad, ya absoluta, ya relativa según lo disponga la ley". Sin embargo persiste la interrogación; ¿Cuándo la ilicitud en el objeto, en el fin o en la condición del acto produce la nulidad absoluta y cuando la -

nulidad relativa?; es aquí donde se aparta nuestro código de la teoría clásica; la respuesta a esta última pregunta la encontramos al final del mismo artículo cuando dice: "según lo disponga la ley", en combinación con lo dispuesto por los artículos 2226 y 2227 ya citados.

En esta forma, según el código actual, sólo existe nulidad absoluta cuando hay ilicitud en el objeto, en el fin o en la condición del acto, siempre y cuando no desaparezca por confirmación ni por prescripción y pueda prevalerse de ella todo interesado; porque de lo contrario esa nulidad será relativa, aunque el objeto sea ilícito. Ahora bien, como ya lo hacíamos notar, para ver si el acto es o no prescriptible o convalidable se tiene que ver lo que la ley dispone al respecto.

4.- DE LOS ACTOS JURIDICOS ADMINISTRATIVOS.- Veíamos en los incisos anteriores, desde el punto de vista del derecho privado, la noción del acto jurídico; la manifestación de voluntad de cualquier particular expresada con el fin de producir efectos dentro del campo del derecho. Sin embargo, dado que el fin de nuestro estudio está enfocado a los actos ejecutados por personas revestidas de autoridad y siendo por otra parte considerados estos actos, desde la antigüedad, dentro del llamado derecho público, tan discutido en todos los tiempos; es necesario hacer un examen de la moderna teoría del acto jurídico administrativo.

El derecho, como todo objeto de la historia, ha sufrido -- los cambios debidos a las épocas por las cuales ha pasado, desde su nacimiento hasta nuestros días. El origen de la rama del derecho llamada derecho administrativo, es relativamente reciente, apenas si lo podemos remontar a la segunda mitad del siglo pasado; sobre todo si-

Los autores que definen al acto administrativo lo hacen desde distintos puntos de vista, así tenemos a Zanabini (5), que de una manera muy general nos dice que el acto administrativo es cualquier manifestación de la actividad de la administración. La cual se puede decir que es verdadera desde el punto de vista forma, ya que todo acto emanado de la administración pública se puede decir que es administrativo; pero no es exacta, puesto que en ocasiones un órgano administrativo puede realizar actos que materialmente no se pueden llamar administrativos, por ejemplo, la expedición de un Reglamento.

Royo Villanueva da el siguiente concepto del acto administrativo: "Entendemos por acto administrativo un hecho jurídico que por su procedencia emana de un funcionario administrativo; por su naturaleza se concreta en una declaración especial y por su alcance, afecta, positiva o negativamente, a los derechos administrativos de las personas individuales o colectivas que se realacionan con la administración pública". (6)

Deduciendo de estas nociones y de otras más dadas por diferentes autores con el fin de definir al acto administrativo, podemos decir que el acto jurídico administrativo para que tenga validez su estudio en forma separada del acto jurídico en general, debe contener características especiales que lo distingan y vengán a determinar su concepto especial dentro de la temática del derecho. Estos caracteres especiales según nuestro modo de ver, son los siguientes :

(5) Guido Zanobini, Curso de Derecho Administrativo, Vol. I, 8a. Ed., Milan, Editorial Arayú, 1958, Pág. 310

(6) Antonio Royo Villanueva, Elementos de Derecho Administrativo, 23a. Ed. Tom. I. Valladolid, Editorial Santaren, 1955, Pág. 92

consideramos que no comenzó a existir el derecho administrativo --- cuando empezaron a aparecer normas aisladas tendientes a regular la actividad de los órganos de la administración pública, sino hasta -- cuando encontramos un conjunto de normas jurídicas exteriormente -- obligatorias y distintas a las que rigen a los particulares. Al -- efecto dice Olivera Toro: "Cualquier manera de concebir el nacimiento del derecho administrativo en una época anterior a la existencia del Estado de Derecho, no tiene categoría científica". (3)

Y en verdad, que viendo el concepto de Estado de Derecho, -- podemos concebir con mayor claridad los principios que rigen al derecho administrativo. El Estado de Derecho en su concepto clásico -- es el dado por la Constitución Francesa del año 1791, en la cual se exponía en forma concisa, pero al mismo tiempo expresando todo el -- contenido de la noción de Estado de Derecho, cuando decía que la -- máxima autoridad de Francia era la Ley. Esto es, el sometimiento total del Estado, del gobierno y de sus órganos al derecho, a la Ley. La consecuencia lógica del establecimiento del Estado de Derecho, -- es que las autoridades no son soberanas, los órganos estatales no -- pueden atribuirse una sola facultad que no se encuentre expresamente establecida y especificada en la Constitución al grado de su -- competencia; y ésta viene a ser una cualidad inherente y determinante del derecho administrativo.

En efecto, trasladándonos al concepto de acto administrativo, nos encontramos que éste es un acto producido por una autoridad gubernamental revestida del poder administrativo y por lo mismo reglamentado por la Ley. Serra Rojas al hablarnos del acto administra

(3) Jorge Olivera Toro, Manual de Derecho Administrativo, México, DF. Editorial Jur. Mexicana 1963, Pág. 20.



tivo, nos dice: "El acto administrativo se apoya en dos nociones -- esenciales: su carácter ejecutorio y la presunción de legitimidad.- La acción pública tiene a su cargo la satisfacción de ineludibles - necesidades colectivas y la vigilancia de la actividad privada. El - interés general es el regulador de los actos administrativos, el - que inspira y determina la marcha del gobierno. Son actos que no de - ben ser aplazados o dilatados a pretexto de ingerencias judiciales, sino actos del poder público regulados por el bien común.

Por otra parte, el principio de legalidad otorga un poder - limitado para realizar los actos administrativos e imprime a la ac - tividad pública, la justificación de su ejercicio o sea la satisfac - ción de los fines del Estado". (4)

a).- Noción del Acto Administrativo.- Desde los inicios -- del estudio del acto administrativo en forma autónoma, separado del concepto clásico del acto jurídico, no se han uniformado los crite - rios respecto al concepto del acto administrativo.

Muchas han sido las nociones que se han dado del acto admi - nistrativo, y las discusiones que se han suscitado tendientes a for - mar una teoría del acto jurídico administrativo; partiendo desde -- aquellos que opinan que no debe existir una teoría del acto adminis - trativo, ya que éste debe regularse por la teoría general del acto - jurídico; hasta aquellos, en su mayoría los administrativistas, que se han empeñado y al parecer lo han logrado, en formar la teoría - del acto administrativo, procedimiento y teoría de las nulidades, - de una manera autónoma e independiente de la noción general y clás - sica, debido según expresan a que es distinta su formación, su cons - titución, su naturaleza y sus efectos.

(4) Andrés Serra Rojas, Derecho Administrativo, 2a. Ed., México, DF., Editorial Olimbo, 1961, Pág. 364

a).- La característica de ser ejecutado por una autoridad administrativa, por un órgano representante de uno de los poderes del Estado, que tienen esa fuerza que les otorga la llamada soberanía de obrar con fuerza ejecutoria y en ocasiones con facultades discrecionales cuando la ley así lo dispone, en satisfacción de los intereses generales.

b) La legitimidad viene a ser otro sello especial y determinante del acto administrativo, ya que este acto debe realizarse siempre sujeto al procedimiento legal impuesto por las normas respectivas, de tal manera que la autoridad que lo realice no puede excederse en lo establecido por la ley, al grado de su competencia, sin incurrir en un delito.

c).- En tercer lugar se caracteriza en razón de que por su misma naturaleza debe tender al beneficio de la sociedad, a la satisfacción del interés colectivo del Estado. Esto es, debe tener por objeto la realización de la función administrativa.

Esta característica implica el ejercicio de la facultad del Estado para elegir los actos a realizar en bien de la colectividad, facultad especialmente política que tiene que observar en cada momento la oportunidad de realizar e inclusive en ocasiones revocar actos ya realizados.

De esta manera, y resumiendo las principales características que a nuestra manera de ver debe contener el acto administrativo, podemos decir que el acto administrativo es toda actividad realizada por autoridad competente y conforme a ordenamiento legal, con el objeto de llevar a cabo la función administrativa.

b).- Clasificación de los actos administrativos.- Se han -

elaborado diversas y muy discutidas clasificaciones del acto administrativo, encontrándose entre las más completas la que los divide en los siguientes grupos:

A.- Por la naturaleza del acto. En actos administrativos-materiales y actos administrativos jurídicos.

B.- Por la relación que la voluntad creadora de los actos guarda con la ley. En actos obligatorios, reglados o vinculados y - actos discrecionales.

C.- Por las voluntades que intervienen en la formación -- del acto. En actos administrativo unilaterales y plurilaterales.

D.- Por el campo de acción de los actos. En actos adminis<sub>tr</sub>ativos internos y externos.

E.- Por su finalidad. En preliminares o de procedimiento, en decisiones o resoluciones, y en actos de ejecución.

F.- Por el contenido de los actos administrativos, en: --  
-Actos que aumentan las facultades o poderes de los particulares. --  
Así, la Admisión, la Concesión, la Autorización o permiso y la Dispensa o Condonación.

- Actos que limitan los derechos de los particulares: como, la ex--  
propiación, la ejecución forzosa, las advertencias, las órdenes ad--  
ministrativas, etc.

-Actos de reconocimiento: como son; certificaciones, el registro, --  
las notificaciones, etc.

c).- Elementos del acto administrativo.- Aún cuando como ya lo hemos dicho, los administrativistas se han esforzado por formar la teoría general del acto administrativo, la teoría general -- del acto jurídico pesa mucho en el campo particular del acto admi--  
nistrativo y aparentemente algunos autores se han dejado influen---

Ciar por ella en la totalidad del estudio de los elementos del acto administrativo; sin embargo tomando en consideración que el acto -- administrativo es un acto jurídico ante todo, creemos que debe contener en esencia los mismos elementos, sólo distinguiéndose en algunos aspectos muy singulares debido precisamente a las características especiales de que se encuentra investido.

Es opinión muy generalizada entre los tratadistas del derecho administrativo, considerar como elementos del acto administrativo a los siguientes:

- 1.- El sujeto del acto administrativo.
- 2.- La manifestación de la voluntad.
- 3.- El objeto.
- 4.- El motivo.
- 5.- El mérito (o finalidad)
- 6.- La forma.

El sujeto del acto administrativo no es otro que el órgano competente de la administración que realiza dicho acto. La competencia es esencial en el sujeto para la realización del acto administrativo, es la medida de las facultades que la ley expresamente otorga a cada uno de los órganos de la administración.

En relación a la voluntad, este elemento integrante del acto jurídico debe estar formado por una voluntad manifestada libremente y que se encuentre libre de vicios para poder generar al acto administrativo.

El objeto como elemento del acto administrativo en su estudio sigue lineamientos jurídicos semejantes a los del objeto del acto jurídico del derecho privado; pero gobernado principalmente -- por el interés general o por la utilidad pública.

(7) "Por esta razón el objeto de los actos administrativos debe ser:

- a).- Determinado o determinable
- b).- Posible o estar en el comercio
- c).- Lícito, cierto, cuando la ley lo permite, y no lo prohíba, salvo en caso de facultades discrecionales y ofrece estos caracteres: (8)

- 1.- Que el objeto del acto administrativo no contraría, ni perturbe el orden público.
- 2.- Que se ajuste a la ley.
- 3.- Que no sea incongruente con la función administrativa.

La base que funda y hace posible el acto, el antecedente que provoca su realización, es lo que viene a constituir el elemento llamado por los autores de derecho administrativo, motivación, y ésta bien puede ser una situación de hecho o de derecho o un acto ya realizado. Es una garantía para el particular afectado, deducida del artículo 16 Constitucional que establece; "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posiciones sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que FUNDE Y MOTIVE la causa del procedimiento...".

Para Díez (9) "Por mérito del acto se entiende la conveniencia y utilidad del mismo, su adaptación a la obtención de los fines genéricos y específicos que con la emanación del acto se pretende obtener".

(7) Andrés Serra Rojas, Op. Cit., Pág. 385

(8) Recaredo Fernández de Velasco, El acto administrativo, Madrid, 1929, Pág. 193

(9) Manuel María Díez, El acto administrativo, Buenos Aires, Tipográfica Editora Argentina, 1956, Pág. 190

Esto es; el elemento mérito es la adecuación de los medios necesarios para lograr los fines de utilidad pública que el acto administrativo pretende alcanzar.

La forma, es el elemento externo, formado por las condiciones exteriores necesarios para la válida integración del acto administrativo.

d) Inexistencia, Nulidad y Revocación de los Actos Administrativos.- El estudio del acto administrativo en su formación, perfeccionamiento, validez y eficacia, tiene por objeto el exámen de las condiciones necesarias tendientes a lograr producir válidamente efectos dentro del campo del derecho. En efecto, tenemos que el acto jurídico-administrativo, como todo acto jurídico, debe estar integrado por determinados elementos de esencia para que pueda ser recibido dentro del mundo del derecho; así como cumplir ciertas condiciones de legalidad, para que pueda ser considerado capaz de producir consecuencias jurídicas.

Se ha dicho que el acto administrativo para que pueda producir efectos dentro del derecho, debe ser perfecto, válido eficaz y ejecutivo.

La perfección del acto administrativo consiste en la reunión de sus elementos esenciales.

La validez del acto administrativo es determinada por la conformidad del acto a la Ley, es decir, por el cumplimiento de las condiciones de legalidad.

La eficacia se hace determinar por la capacidad del acto-administrativo para producir efectos jurídicos; es eficaz el acto jurídico administrativo perfecto que carece de obstáculos para pro

ducir sus efectos.

La ejecutividad del acto administrativo se obtiene al reunirse en él mismo, la perfección, validez y eficacia, que le dan la potencialidad jurídica al acto para producir sus efectos. La ejecutividad indica que el acto puede y debe ser realizado, pero cuando un determinado acto administrativo implica deberes a los administrados, esta ejecutividad se puede convertir en ejecutoriedad, la cual implica la facultad de la administración para exigir al particular, inclusive por los medios coercitivos, el cumplimiento de lo ordenado en dicho acto. (10)

Zanobini (11), habla de la perfección, eficacia y la validez de los actos administrativo, en los siguientes términos:

"a.- Llámase perfecto al acto que está completamente formado en cuanto ha agotado el procedimiento necesario para su existencia jurídica. El acto que no es perfecto puede ser perfeccionado con el cumplimiento de aquellas operaciones, que faltan para su perfección. Así la formación del sumario necesario para recoger la deliberación de un órgano colegiado, el completamiento de las firmas en el acto complejo o colectivo, con el fin de demostrar la participación de las varias voluntades que han contribuido a su formación. Como veremos, empero, hay operaciones en el procedimiento que, si no son cumplidas en el momento prescrito, no pueden ser realizadas más tarde, y por lo tanto, el acto está destinado a quedar imperfecto.

b.- El acto perfecto puede ser también eficaz. Esto ocurre cuando ningún obstáculo se opone al despliegue de sus efectos y

(10) Olivera Toro, Op. Cit. Pág. 128-133

(11) Zanobini, Op. Cit. Pág. 346

por lo tanto a su ejecución. Acto eficaz es lo mismo que acto que se puede realizar. Puede ocurrir que el acto aunque perfectamente formado, no pueda ser sin más realizado, es decir, que no sea eficaz. Esto ocurre, cuando por la ley o por voluntad del agente, la eficacia del acto está sometida a una condición suspensiva o a un término. La ineficacia no deriva, por lo tanto, de la falta de perfección o de validez. Un acto puede ser perfecto, plenamente regular y, sin embargo, ineficaz, por cuanto un término o una condición tienen en suspenso los efectos.

c.- La invalidez es siempre producida por un vicio de sustancia o de forma, referente sea a los presupuestos del acto, sea al procedimiento, sea al contenido o a la expresión de la voluntad. Tal vicio no puede, generalmente, ser eliminado después del perfeccionamiento del acto. La invalidez, sin embargo, no siempre alcanza a excluir la eficacia, debiéndose, con tal propósito, distinguir la nulidad de la invalidez en sentido estricto. La nulidad consiste en la falta de un elemento esencial y en la consiguiente inexistencia jurídica del acto. La invalidez en sentido estricto deriva de un vicio que hace irregular al acto, por otra parte, sin excluir su carácter de acto administrativo. A causa de tal vicio puede ser anulado con una sucesiva disposición administrativa o jurisdiccional. Pero si esto no ocurre, el acto sigue desarrollando sus efectos, comportándose, para la eficacia, como el plenamente válido".

El problema de las nulidades de los actos jurídicos es el problema de la validez o invalidez de dichos actos. Según la teoría de las nulidades del derecho privado, un acto administrativo imperfecto sería un acto inexistente; y, un acto administrativo perfecto pero inválido, sería un acto nulo; no obstante, parece muy difícil



trasladar esta teoría al acto administrativo.

La teoría de las nulidades de los actos jurídicos en el derecho privado, aunque por siglos ha sido estudiada y se ha logrado sistematizar; sin embargo como ya hemos visto, no se han podido unificar criterios, a grado tal que aún a la fecha existen dos teorías para el estudio de las nulidades del acto jurídico. Ahora bien, este problema se recrudece en el estudio del acto jurídico administrativo al entrar en juego otras fuerzas más, como son: el orden social, el interés general, la autoridad de la administración, la libertad del particular, etc., en efecto; el interés general exige la ineficacia del acto irregular, porque el cumplimiento de los requisitos que la ley establece es una garantía del orden social, pero al propio tiempo, ese mismo interés reclama la estabilidad de las situaciones que un acto irregular ha hecho nacer. Estas razones son la causa por la cual se ha frustrado la pretensión de trasladar la teoría de las nulidades del acto jurídico del derecho privado al campo del derecho administrativo; y aún cuando ha servido de partida la sistematización del derecho privado y se ha tratado de establecer la división de los actos administrativos en: inexistentes, afectados de nulidad absoluta y afectados de nulidad relativa; creemos, sin embargo, que el aferrarse a la terminología del derecho privado parece inútil. No obstante, en razón de que la mayoría de los tratadistas siguen haciendo la distinción entre los actos jurídicos administrativos inexistentes y actos jurídicos administrativos nulos, haremos un examen de los actos de la administración desde este punto de vista.

**Inexistencia.**- Se habla de inexistencia del acto administrativo, como en el derecho privado, cuando el acto nace carente de

uno o varios elementos considerados como esenciales para su existencia. O más correctamente, dicho acto no nace al mundo del derecho.

El problema es determinar cual o cuales de los elementos que se dice integran el acto administrativo son esenciales. En nuestra legislación administrativa no encontramos principios generales que rijan las nulidades de los actos administrativos, sino que se confina a determinar la nulidad en especial de determinados casos particulares. Empero, siguiendo los lineamientos establecidos por los principios generales del derecho y recurriendo a lo establecido por las leyes, así como por la jurisprudencia en esos casos especiales, trataremos de analizar cada uno de los elementos constitutivos del acto administrativo.

Decíamos que los elementos del acto administrativo son:

- El sujeto del acto administrativo,
- La voluntad,
- El objeto,
- El motivo,
- El mérito y
- La forma.

Cabe hacer notar que la ley juega un papel determinante en el acto administrativo. Ya habíamos señalado como característica especial del acto administrativo, la conformidad del acto administrativo con la ley, y es claro que antes que pueda existir un acto administrativo, antes de que sea perfecto o imperfecto y antes de que sea válido o nulo, debe existir una ley que ordene, que permita o que rija a ese acto. Los actos discrecionales también están permitidos expresamente por la ley, aún cuando no determine un procedi-

miento por medio del cual deba realizarse, inclusive un acto discrecional se puede motivar en la misma ley que otorga a la autoridad esa facultad discrecional: Todo ésto deriva, como ya señalabamos, -- del concepto moderno del derecho administrativo, en donde la justificación de toda actividad del poder público es la ley.

Fraga, al hablar de la inexistencia y de los elementos cu ya falta la originan, se expresa:

"A nuestro modo de ver, ésta puede producirse en los siguientes casos: a) cuando falta la voluntad; b) cuando falta el objeto; c) cuando falta la competencia para la realización del acto, y d) cuando hay omisión de las formas constitutivas del acto". (12)

El sujeto del acto administrativo está constituido por el órgano o los órganos a quienes se encomienda la realización de ese acto en ejercicio de la función administrativa. Los órganos administrativos superiores pueden depositar en otros órganos administrativos dependientes facultades que no puedan realizar directamente, en efecto, el artículo 26 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, dice: "El despacho y resolución de todos los asuntos en las Secretarías y Departamentos de Estado corresponderá originariamente a los titulares de dichas dependencias, pero, para la mejor organización del trabajo, los titulares de cada Secretaría podrán delegar en funcionarios subalternos alguna o algunas de sus facultades administrativas no discrecionales, para casos o ramos determinados." Es esencial en el sujeto del acto administrativo la competencia para realizar el acto; de tal manera que el acto realizado por persona que no sea órgano de la administración, o siendo, no se encuentra -

(12) Gabino Fraga, Derecho Administrativo, 6a. Ed., México, D.F. Editorial Porrúa, S.A., 1955, Pág. 205

dentro del límite de su competencia la realización de dicho acto, -- acarrea ésto la inexistencia del pretendido acto administrativo. -- Así de este modo sería tan inexistente, por ejemplo, la carta de na turalización otorgada por persona que no fuera Órgano de la adminis tración; como la que fuera otorgada por el Jefe del Departamento -- del Distrito Federal.

La voluntad manifestada por el Órgano de la administración es elemento esencial del acto administrativo, puede provocar la ine xistencia cuando no existe la manifestación de la voluntad, ya que -- entonces sería un hecho fuera del mundo del derecho y por tanto ine xistente jurídicamente; pero cuando la voluntad se encuentra afecta da por algún vicio, entonces el acto administrativo se encuentra -- afectado de nulidad. Los artículos 9 y 13 de la Ley General de Bienes Nacionales, faculta al ejecutivo para anular administrativamente los acuerdos, permisos o concesiones dictados u otorgados por -- error, dolo o violencia.

Parece claro de la misma manera que si el acto administra tivo carece de objeto en el cual recaigan las consecuencias de de recho que está destinado a producir, este acto, deberá considerarse inexistente. Dentro del derecho mexicano encontramos señalada esta causa de invalidez en la siguiente declaración de la Suprema Corte de Justicia: "para que pueda otorgar y sustituir una de las llama-- das concesiones confirmatorias de derechos petroleros, es requisito indispensable que existan los derechos cuya confirmación se pide: -- pues de otra manera no habría derecho que confirmarse y, tanto el -- acuerdo en que se ordenara la confirmación, como el título que expi diera, serían inexistentes, jurídicamente hablando... Es inconcuso -- que al haberse declarado caduco el contrato que el causante del que

joso celebró para colonizar los terrenos volvieron al cominio de la Nación los derechos que se habían transferido al concesionario y, - entre ellos, el relativo al subsuelo petrolífero; y en consecuencia el quejoso no puede tener derecho alguno sobre el subsuelo petrolífero, o en otros términos, carece de derechos que pudieran confirmarse; y la confirmación de un derecho inexistente que se haga o se pretenda hacer, resulta imposible, y el acuerdo que la ordene es -- inexistente en absoluto..." (Amparo promovido por W. Craig Hulme, - Sentencia de 25 de Mayo de 1932). Otro ejemplo claro sería en el caso de una carta de naturalización otorgada a favor del Presidente - de los Estados Unidos Mexicanos, quien se supone tiene nacionalidad mexicana de origen.

Existen actos administrativo en los cuales la ley señala como requisitos indispensables para su eficacia jurídica una determinada forma con la cual debe revestirse el acto, de tal modo que - que al carecer de dicho elemento el acto carecería totalmente de -- efectos, estaría colocado dentro del grado de los actos llamados -- inexistentes. Un ejemplo patente lo encontraremos en las disposiciones contenidas en el artículo 134 de nuestra Constitución que dice: "Todos los contratos que el Gobierno tenga que celebrar para la ejecución de obras públicas serán adjudicados en subasta, mediante convocatoria, y para que se presenten proposiciones en sobre cerrado, - que será abierto en junta pública"; relacionado con el siguiente fallo de la Suprema Corte de Justicia: " Los Contratos celebrados contra el tenor de los preceptos que son de derecho público, son inexistentes y no simplemente nulos. El Ejecutivo Federal tiene facultad para declarar la nulidad de un contrato administrativo, celebrado con violación de los preceptos de derecho público, puesto que --

tal declaración solamente constituye el reconocimiento de una inexistencia *juris et de jure* de un contrato que, en tal concepto, no pudo engendrar ni transmitir derechos de ninguna especie entre las partes, y por tanto, sin posibilidad jurídica, por su inexistencia, de ser violados con la declaralidad jurídica, por su inexistencia, de ser violados con la declaración de nulidad". (Semanao Judicial de la Federación, Tomo XXXII, Pág.721)

En relación a lo apuntado en el sentido de que la ley juega un papel primordial en la estructura y perfeccionamiento del acto administrativo, es de interés señalar los siguientes conceptos.

Olivera Toro, al hablar de los actos administrativos defectuosos, dice: (13) "El vicio de violación de la ley o falta de concordancia del acto con ella, puede presentarse: 1o. Cuando la administración mande una cosa distinta de lo que la ley establece, es decir, se aparta el agente deliberadamente, en todo o en parte de la norma legal que rige al acto; 2o. Cuando se haga una interpretación equivocada de la norma aplicable; 3o. Cuando se mande en un caso con supuestos de hechos distintos de los que el legislador estableció como necesarios para que se emitiera el acto; esto es, incurriendo en error de hecho acerca de la existencia o de la apreciación de las circunstancias que según la norma determinan la producción del acto. Se ha dicho en estos casos que se violan los "presupuestos".

En el vicio de violación o falta de concordancia del acto con la ley, ha existido competencia y observancia de las formas legales, pero el contenido mismo del acto se ha puesto en contradic-

(13) Olivera Toro, Op. Cit., Pág. 140

ción con la norma de fondo que regula las facultades del agente".

Por otra parte la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha dicho en relación a esta materia: "El acto administrativo, cuando es contrario a la ley, no puede engendrar derechos ni producir consecuencias jurídicas, ya que todo acto fuera de la ley, no puede engendrar más que una aparente situación jurídica y la destrucción del acto no implica lo que en términos técnicos se denomina la privación de un derecho; de ahí que el Poder Público, pueda de por sí y ante sí, declarar la inexistencia de un acto de esa naturaleza".

Según la opinión ya expuesta de Fraga sobre los elementos esenciales del acto administrativo, y siguiendo la lógica aplicada al caso en relación a los elementos que integran al acto, nos encontramos que restan de examinar dos elementos que no serían de esencia; el motivo y el mérito, los cuales por consiguiente no serían causa de inexistencia, sino de nulidad del acto.

El motivo es el antecedente, bien sea una situación de hecho o de derecho, o un acto realizado, previsto por la ley para que surja la actuación de la administración. Sólo se exceptúa de comprobar la existencia y suficiencia de los motivos del acto, cuando este es realizado por facultad discrecional debidamente determinada por la ley positiva. De otra manera encontraríamos que el mencionado acto se realizaría en contra de una disposición que constituye una garantía individual, contra una norma de orden público, me refiero al artículo 14 constitucional, que aunque según el pensamiento original de sus autores se refiere a un requisito de forma, sin embargo el desarrollo jurisprudencial tiende a transformar este requisito de forma en una exigencia de fondo con el objeto de hacer efectiva la garantía que ahí se consagra.

El mérito es un elemento que se puede parangonar con la causa, motivo o fin del derecho privado; es en efecto, el fin que mueve al poder administrativo para obrar de esa determinada manera, no obstante se encuentra restringido este elemento en el campo del derecho administrativo por las características determinantes ya señaladas del acto administrativo: competencia, legitimidad, orden público e interés colectivo. Este elemento al mismo tiempo tiene un sentido político, al facultar a la autoridad administrativa a modificar e inclusive a revocar un acto cuando este lesione por razones de cambio de circunstancias reales de hecho, con fundamento en la ley o en ejercicio de facultades discrecionales, el interés colectivo o haga obsoleta la función administrativa.

Por lo visto en el rápido análisis que hemos hecho de los elementos constitutivos del acto administrativo, podemos concluir que acarrear la inexistencia del acto: a).- la falta de competencia del órgano agente de la administración, b).- la falta de voluntad, c).- la carencia del objeto, d).- la falta de forma exigida de manera especial por la ley, y e).- la realización del acto en contra o fuera de lo ordenado por la ley.

Sin embargo en confirmación de lo expuesto al inicio de este mismo inciso sobre las dificultades que existen por el momento al tratar de exponer reglas generales sobre las nulidades de los actos administrativos, y en vía de ejemplo, veremos lo que prescribe el artículo 202 del Código Fiscal de la Federación: el cual establece:

"Serán causas de anulación de una resolución o de un procedimiento administrativo:

a) Incompetencia del funcionario o empleado que haya dic-



tado el acuerdo o que haya tramitado el procedimiento impugnado;

b) Omisión o incumplimiento de las formalidades que legalmente deba revestir la resolución o el procedimiento impugnado;

c) Violación de la disposición aplicada, o no haberse aplicado la disposición debida;

d) Desvío de poder, tratándose de sanciones impuestas por infracción a las leyes fiscales."

Como se puede ver existe una aparente contradicción en todo lo expuesto sobre la inexistencia del acto jurídico administrativo y el artículo que acabamos de transcribir; sin embargo, la realidad es que la nulidad de los actos administrativos hay que estudiarla en cada caso particular, según la clase de actos de que se trate, y según la reglamentación especial de la ley para el caso. Por otra parte la ley inclusive la jurisprudencia en muchos casos al hablar de declaración de nulidad, parece confundir a la nulidad de pleno derecho con la inexistencia. Un ejemplo de lo expuesto lo tenemos en el siguiente fallo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación: "Esta Sala ha resuelto ya por mayoría y en diversas ejecutorias, que el Presidente de la República, obrando con autoridad, puede legalmente por sí y ante sí declarar la nulidad de un contrato celebrado por la nación con un particular, cuando esa nulidad existe de pleno derecho, haciendo inexistente el contrato celebrado. Esta tesis se apoya en que un contrato nulo de pleno derecho, nunca ha existido, por lo que independientemente de que los tribunales hayan declarado su inexistencia, no ha tenido vida legal, y en tal concepto, no ha creado derecho alguno a favor del particular." (Sem. Jud. de la Fed. Tomo 35, página 588)

Nulidad.- Los actos inexistentes no producen en ningún tiempo efectos jurídicos, ni siquiera llegan a tener vida dentro del derecho y por lo mismo las consecuencias que llegaren a producir

son irrelevantes para el estudio del derecho. No obstante, existe otra categoría de actos denominados nulos o anulables, los cuales nacen y producen efectos dentro del ámbito del derecho, pero cobran vida afectados de ciertos vicios que pueden provocar su nulidad; estos actos siguen produciendo efectos jurídicos en tanto no sean declarados nulos por un nuevo acto de autoridad competente para hacerlo. Dentro de esta categoría se encuentran comprendidos todos los actos que se hayan afectados por un vicio diferente a los que producen la inexistencia.

Siguiendo la forma que hemos venido utilizando para determinar los elementos de esencia del acto administrativo, podemos señalar como elementos de validez, cuyo defecto pueden por lo mismo acarrear la nulidad del acto administrativo, los siguientes: motivación; el mérito; la ausencia de vicios de la voluntad; la licitud en el objeto; la forma cuando así lo determine la ley.

El motivo como antecedente fundatorio del acto administrativo, viene a provocar una irregularidad en el acto cuando carece de los motivos que lo provocan, y la sanción es la privación de sus efectos, por medio de la declaración de nulidad del acto; como ejemplo veremos lo prescrito por el artículo 99 de la Ley de Aguas de Propiedad de la Nación, que dice: "Las resoluciones que se dicten modificando los aprovechamientos, declarando su caducidad, o la nulidad de un título, podrán ser recurridos ante los Tribunales mediante juicio sumario en que el término de prueba no exceda de treinta días. La resolución a que se refiere el párrafo anterior podrá ser reclamada por alguno de los siguientes motivos: I.- No haber existido la causa legal en que se fundó la resolución, y II.- No ser exacto el hecho u omisión invocados por las referidas resoluciou

nes."

El mérito, que consiste en la mejor elección de oportunidad y medios tendientes a lograr el fin de utilidad pública, debe realizarse además, dentro de la competencia del agente de la administración que realice el acto y por medio de los actos que la ley estableció al efecto; de lo contrario, el acto realizado se encuentra afectado de nulidad, producida por el vicio denominado por los tratadistas como desvío de poder, al cual alude nuestra legislación en el artículo 202 del Código Fiscal de la Federación ya citado. Este acto es privado de sus efectos por medio de la correspondiente declaración de nulidad, hecha por la autoridad competente, ya que su finalidad ha sido distinta a la querida por la ley.

La carencia de vicios de la voluntad es otro de los elementos de validez que hemos señalado en el acto administrativo. Si al emitirse un acto, se hace involuntariamente, es decir, si existe carencia total del consentimiento en la realización del acto, es indudable que ese acto es inexistente para el derecho; no obstante para que el acto administrativo sea válido, es necesario que la voluntad se manifieste libre de vicios, de otra manera, el acto realizado se encuentra afectado de nulidad. Esto es confirmado por lo dispuesto por la Fracc. IX del artículo 27 constitucional que dice: "La división o reparto que se hubiere hecho con apariencia de legítima entre los vecinos de algún núcleo de población y en la que haya habido error o vicio, podrá ser nullificada cuando así lo soliciten las tres cuartas partes de los vecinos que estén en posesión de una cuarta parte de los terrenos materia de la división, o una cuarta parte de los mismos vecinos cuando estén en posesión de las tres cuartas partes de los terrenos.", igualmente los artículos 9 y 13 -

de la Ley General de Bienes Nacionales, conceden facultad al Ejecutivo Federal para anular administrativamente los acuerdos, permisos o concesiones dictados u otorgados por error, dolo o violencia.

Otro elemento de validez del acto administrativo es la licitud en el objeto, entendiéndose por licitud, en un sentido muy -- amplio, el conjunto de calidades de que ya hablamos al tratar el objeto como elemento en general del acto administrativo; esto es, que sea determinado o determinable, lícito, y cierto, que no contrarfe -- ni perturbe el orden público, que se ajuste a la ley y que sea congruente con la función de la administración. De manera que al fal-- tar una o varias de estas calidades puede acarrear una irregulari-- dad en el acto, provocando al mismo tiempo la nulidad del mismo. En esta forma se entiende lo prescrito por la Fracción XVIII del artículo 27 constitucional que dice: " Se declaran revisables todos los contratos y concesiones hechos por los gobiernos anteriores desde -- el año de 1876, que hayan traído por consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la nación por una sola per-- sona o sociedad, y se faculta al Ejecutivo de la Unión para decla-- rarlos nulos cuando impliquen perjuicios graves para el interés pú-- blico."

La forma como elemento del acto administrativo en ocasio-- nes es considerada como elemento de esencia y en otras como elemen-- to de validez, según sea considerada por la ley como una solemnidad necesaria para la existencia del acto o nó. Por otra parte, cuando la ley reviste de una determinada forma al acto administrativo y es-- ta se viola, es lógico concluir que el acto debe ser nulificado, -- siempre y cuando la forma se haya establecido como una garantía pa-- ra el derecho de los particulares. Es más, pueden darse irregulari--

dades de forma que no afecten al acto, y en este caso la sanción no debe ser ni siquiera la nulidad. En confirmación de lo expuesto tenemos lo prescrito por las siguientes disposiciones legales: "Si -- los permisos, autorizaciones o concesiones a que se refiere esta -- ley, se otorgan sin las formalidades que en la misma se establecen, no tendrán validez..." (Artículo 66 de la Ley de Aguas de Propiedad Nacional). Mientras que la Ley Minera establecía en su artículo 102 "La Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, a petición del interesado, podrá mandar corregir administrativamente, y sin perjuicio de tercero, los errores que hubiere en su título de concesión -- minera, siempre que la corrección no afecte la localización del lote."

Dentro del derecho privado existen dos categorías de actos nulos; los actos afectados de nulidad absoluta o nulos de pleno derecho, y los actos afectados de nulidad relativa o actos anulables.

Ya hemos insistido mucho en el difícil problema que se -- presenta al tratar de trasladar la teoría de las nulidades del derecho privado al derecho administrativo; y sólo en razón de que aún -- no se han encontrado reglas especiales para el estudio de los actos administrativos defectuosos, nos vemos en la necesidad de enfocar -- el estudio de éstos desde el ángulo del derecho privado, de manera -- que, aunque no se aplican en toda su extensión los principios del -- derecho común, sí, nos sirven para determinar ciertas categorías de -- actos y nulidades; sin embargo, al tratar el problema de las clases -- de nulidad de los actos administrativos, se agudiza el problema, en -- contrando que es prácticamente imposible establecer las categorías -- de nulidades del derecho privado, en los actos jurídicos administrati -- vos. En efecto, las principales características del acto jurídico --

afectado de nulidad absoluta, son las siguientes: 1.- que es inconfirmable y no se puede convalidar; 2.- que es imprescriptible; 3.- que se puede hacer valer por cualquier interesado.

Ahora bien, al trasladarnos al estudio de los actos administrativos, nos encontramos que la mayor parte de los actos irregulares no reúnen ni todas las características de los actos afectados de nulidad absoluta, ni todas las características de los actos afectados de nulidad relativa. En efecto:

a).- Existen actos cuya nulidad sólo puede demandarse por determinadas personas y que sin embargo pueden legalizarse por prescripción. Así la Ley sobre Terrenos y Baldíos del 26 de Marzo de 1894 establecía que los títulos y composiciones de tierras así como las declaraciones de que determinada propiedad no contenía baldíos, excedencias ni demasías, sólo podían ser nulificados por causa de error o dolo que alegara la Hacienda Pública (Arts. 63 y 64). Y por otra parte el artículo 44 de la misma ley establecía, que los defectos de un título podían desaparecer por prescripción.

b).- De igual manera se pueden señalar, actos cuya nulidad se puede demandar por determinadas personas y que sin embargo no desaparecen por confirmación o prescripción. En esta situación se encuentran los actos regulados por el artículo 27 constitucional, fracción IX, ya citado con anterioridad.

No obstante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en repetidas ocasiones hace la distinción entre nulidad absoluta y nulidad relativa, al referirse a los actos administrativos, en via de ejemplo, citamos el siguiente fallo que dice: "porque el poder público está capacitado para declarar por sí y ante sí, la nulidad de un contrato celebrado por la Nación, un Estado o Municipio, cuan

do esa nulidad no sea de pleno derecho y haga inexistente el contrato celebrado; pero cuando no se trata de una nulidad absoluta, sino de nulidad relativa, es a la autoridad judicial a la que corresponde establecer la nulidad. Es incuestionable que el contrato de compraventa celebrado por el Tesorero Municipal, con la aprobación del Presidente Municipal, con el quejoso, no está viciado de una nulidad absoluta, sino de nulidad relativa, es a la autoridad judicial a la que corresponde establecer la nulidad." (Sem. Jud. de la Federación, Tomo 47, Pág. 1390).

**Revocación.**- La revocación es otra de las formas que utiliza el Derecho Administrativo para llevar fuera de la vida jurídica a un acto administrativo.

Serra Rojas, define a la revocación de la siguiente manera: (14) "La revocación administrativa es una manifestación de la Administración Pública, unilateral, constitutiva y extinta de los actos administrativos, fundada en motivos de mera oportunidad. El acto revocatorio elimina o retira de la vida jurídica otro acto jurídico válido, e introduce una modificación al dejar sin efectos un acto válido anterior, por una causa superveniente de interés general".

No obstante que la nulidad y la revocación traen como consecuencia eliminar del mundo jurídico un acto anterior, existen marcadas diferencias entre una y otra figura jurídica. La revocación actúa en contra de actos válidos y en completa aptitud para producir efectos de derecho; mientras que la nulidad afecta a actos inválidos que nacieron defectuosos. La nulidad opera por causas que ya-

(14) Serra Rojas, Op. Cit., Pág. 432

existan antes de su nacimiento o durante él y es declarada por razones de legalidad; en tanto que la revocación procede por causas -provinientes con posterioridad a la existencia del acto y se funda en razones de mérito, en conveniencia del interés general presente. Además, el acto de revocación es un acto de naturaleza constitutiva que elimina a partir de ella los efectos del acto revocado, mientras que el acto de anulación es de naturaleza declarativa y normalmente elimina retroactivamente los efectos del acto anulado.

Es oportuno, de la misma manera, indicar las diferencias que existen entre la revocación y la condición y el término resolutorio, que traen por consecuencia la extinción de un acto administrativo. En efecto, la revocación, como ya se dijo, obedece a un motivo superveniente que impone el interés general; en tanto que la condición y el término, son motivos previstos desde la creación del --acto primitivo por la voluntad creadora del mismo acto inicial.

Al buscar el fundamento del fenómeno jurídico de la revocación, encontramos que son determinantes las ideas de Servicio Público, satisfacción de interés general o de utilidad pública.

Al respecto nos dice Fraga lo siguiente: (15) "En nuestro concepto, la doctrina más autorizada sobre el particular es la que considera que el fundamento de la revocación estriba en el cambio -de uno de los presupuestos del acto jurídico original, es decir, en la mutación superveniente de las exigencias del interés público que deben satisfacerse mediante la actividad administrativa.

Para aclarar estos conceptos debe tenerse presente que los actos jurídicos que realiza la Administración deben guardar una do-

---

(15) Fraga, Op. Cit., Pág. 222



ble correspondencia: con la ley que rige dichos actos, y con el interés público que con ellos va a satisfacerse. La conformidad del acto con la ley constituye el concepto de legitimidad. La conformidad del acto con el interés público hace nacer el concepto de oportunidad. Ahora bien, mientras que el acto legítimo en su origen no puede convertirse más tarde en ilegítimo, puesto que una ley posterior no puede cambiar los elementos legales de un acto que cumplió con todos los requeridos por la ley que rigió su formación, el acto que en su origen fué oportuno por coincidir con el interés público-existente en ese momento, si puede posteriormente tornarse en inoportuno, porque el interés público cambia con frecuencia, de tal manera que, cuando el cambio ocurre, el acto original no sirve ya para satisfacerlo, y aún puede llegar a contrariarlo".

No obstante que por razón de mérito u oportunidad, se puede revocar un acto administrativo, sin embargo es necesario que esa facultad para revocar el acto administrativo sea otorgada por la Ley, ya sea en forma g nerica, concreta, o implícita; ya que la revocación administrativa, como todo acto de la Administración debe estar regida por el principio de legitimidad y llenar todos los requisitos del acto administrativo.

## C A P I T U L O   I I

DE LOS REQUISITOS Y PROCEDIMIENTOS PARA ADQUIRIR  
LA NACIONALIDAD MEXICANA POR NATURALIZACION.

- 1.- Concepto de nacionalidad.
- 2.- Cómo atribuye el Estado la nacionalidad.
- 3.- Nacionalidad de origen y nacionalidad por naturalización.
  - Naturalización ordinaria
  - Naturalización privilegiada
- 4.- Naturaleza jurídica del acto que otorga la carta de naturalización.
- 5.- Requisitos y procedimientos para obtener la carta de naturalización.
  - a) Requisitos en los casos de naturalización ordinaria.
  - b) Requisitos en los casos de naturalización privilegiada.
  - c) procedimiento ordinario
  - d) procedimiento privilegiado.
- 6.- Facultad discrecional.
- 7.- Política Mexicana para otorgar la carta de naturalización.

## CAPITULO II

## DE LOS REQUISITOS Y PROCEDIMIENTOS

## PARA ADUIRIR LA NACIONALIDAD POR NATURALIZACION

1.- CONCEPTO DE NACIONALIDAD.- El concepto de nacionalidad de uso tan frecuente en la historia, el derecho y la sociología, no es un concepto de fácil definición, su noción es difusa y ambivalente, de tal manera que ha sufrido cambios en su significado según las épocas y los pueblos. Etimológicamente la palabra nación proviene del vocablo latino "Natio", del cual a su vez se deriva la palabra nacionalidad.

Para los romanos el vocablo "Natio" comprendía un vínculo de origen sociológico, posteriormente se hizo difuso su significado, y en los países europeos fué tomada la palabra nacionalidad como un símbolo de unión, que fueron tomando los diferentes grupos técnicos que se encontraban bajo un mismo gobierno.

La palabra nación, en la actualidad, se refiere a un cuerpo social natural, un conjunto de individuos unidos por una tradición histórica común, un mismo lenguaje, comunidad de costumbres, un ambiente cultural, unidad de territorio, una misma tradición religiosa y rodeados de determinados factores geográficos comunes. Algunos autores añaden a estos caracteres externos un factor subjetivo: la vivencia consciente en todos sus componentes de un destino común.

Así, en principio, podemos decir, que el término nacionalidad designa el vínculo de un individuo a una agrupación social natural llamada nación.

No obstante, este concepto no ha existido siempre, sino que ha sido el producto de una evolución histórica. Ya en la edad media se uti

lizaba el término "Natio", pero para significar el país de origen, y ni en forma remota tenía el significado de unidad social actual; ya que otros grupos como eran la ciudad, los gremios, el clan y las confesiones religiosas, ejercían influencia y una presión más fuertes sobre los individuos. Fue hasta que en razón de las teorías individualistas del siglo XVIII, se forjó el concepto de nación, considerado como uno de los fundamentos del Estado Moderno y hablando de nación como sinónimo de pueblo. Mientras que el vocablo nacionalidad se la concibe como la relación existente entre el individuo y el Estado.

Existen de esta manera, en la actualidad, dos conceptos de nacionalidad: el concepto sociológico, al cual nos hemos referido, que tiene más relación con la noción etimológica de la palabra y que viene a significar el vínculo existente entre un individuo y una nación determinada; y el concepto jurídico que estudiaremos más ampliamente, ya que ofrece mayor interés en nuestro estudio. Por otra parte, creemos que lo ideal sería que coincidiera el concepto de nacionalidad sociológica con el de la nacionalidad jurídica, dato a nuestro juicio de trascendencia, sobre todo al otorgar el Estado la nacionalidad por naturalización. Sin embargo, en la realidad no sucede así, ya que el concepto jurídico de nacionalidad, relaciona al individuo con el Estado y no con la nación; además de que los Estados con muchísima frecuencia ni siquiera toman en cuenta el concepto sociológico para otorgar el vínculo jurídico de la nacionalidad.

(1) " La palabra nacionalidad tiene el inconveniente de que -

(1) Alberto G. Arce, Derecho Internacional Privado, 4a. Ed., Guadalajara, Jal. Méx., Talleres Linotipográficos de la Universidad de Guadalajara, 1964, pág. 13

consagra el equívoco que ha venido haciéndose en el idioma, pues proviene de la palabra Nación, y de lo que quiere hablarse en realidad, no es del lazo que liga al individuo con la Nación, sino con el Estado que es una concepción absolutamente diferente. No basta la nación para constituir la nacionalidad, ya que el Estado puede no corresponder a la Nación y el término nacionalidad se refiere esencialmente al lazo jurídico que liga con el Estado, aún cuando el Estado no corresponda a la Nación. Es clásico el ejemplo de Polonia, que continuó subsistiendo como Nación, después de haber desaparecido como Estado, y es bien sabido que los polacos durante toda esa época fueron alemanes, austríacos y rusos de nacionalidad, por su liga con los Estados correspondientes, sin que por éso dejara de ser Nación Polaca.

La esencia de la idea de nacionalidad, debe considerarse simplemente desde el punto de vista político, que es la base del Estado, sin tener en cuenta otras consideraciones, que se refieren a la Nación, -- que en Derecho no es un Estado, que es el único que en las relaciones internacionales debe considerarse, ya que es el que ejerce la Autoridad Política Soberana".

De lo expuesto podemos notar que en efecto, a través de los --- tiempos han existido varios conceptos que han ido cambiando cobijados -- bajo unos mismos términos y que al llegar a la concepción moderna del Estado, nos encontramos que se han esclarecido algunos de ellos, no -- así el término de nacionalidad, que ha conservado el equívoco, atribuyéndosele el significado de relación entre individuo y Estado.

El concepto de Nación, si lo tomamos del ideólogo de la Revolución Francesa, Sieyás, en su ensayo "Que es el Estado Llano", elabora-

do en 1788, nos dice, que una nación es un cuerpo de asociados que viven bajo una ley común y están representados por la misma legislatura. Aquí, para él, la palabra nación designa al pueblo como unidad política, con capacidad de obrar y con la conciencia y la voluntad de una existencia política. Es decir que el concepto de Estado, presupone a la nación. De esta manera vemos como aún dentro de la terminología moderna persiste el doble significado de la palabra nación.

Por otra parte, al hablar de Estado, se alude ordinariamente a la manera de ser o estar constituida políticamente una sociedad humana. Y desde el punto de vista jurídico podemos decir con Porrúa Pérez que "el Estado es una sociedad humana, asentada de manera permanente en el territorio que le corresponde, sujeta a un poder soberano que crea, define y aplica un orden jurídico que estructura la sociedad estatal para obtener el bien público temporal de sus componentes." (2)

Hermann Heller por su parte nos dice que el Estado es "un grupo soberano de dominación territorial" (3)

El estado así concebido, es un todo que dentro de sus elementos constitutivos se encuentra a una determinada sociedad humana que se le ha denominado entre otras formas: Pueblo, Nación. Sin embargo, al hablar de la nacionalidad desde el punto de vista jurídico, como se ha hecho notar, no se hace una relación entre el individuo y la Nación, sino que siempre se habla de un vínculo entre el individuo y el Estado. En efecto:

(2) Francisco Porrúa Pérez. Teoría del Estado, 2a. Ed., México, D.F. Editorial Porrúa, S.A. 1958, Pág. 168

(3) Hermann Heller, Teoría del Estado, 4a. Ed., México-Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1961, Pág. 225

Niboyet, define a la nacionalidad diciendo, que la "nacionalidad es el vínculo político y jurídico que relaciona a un individuo -- con un Estado". (4)

Trigueros, nos dice: " La nacionalidad es el atributo jurídico que señala al individuo como miembro del pueblo de un Estado." (5)

Arce, por su parte señala que " la nacionalidad es el lazo político y jurídico que une a un individuo con un Estado." (6)

Así vemos como la nacionalidad en su aspecto jurídico al ser - definida por los tratadistas, no lo hacen sino el función del Estado. Al hablar de nacionalidad nos encontramos que todos de manera necesaria y uniforme determinan la existencia de una relación entre el individuo y el Estado, lo que confirma el equívoco de que hemos venido hablando y a propiciado el que se haya sugerido el cambio de nombre de - la palabra nacionalidad al de estalidad.

Sería desviarnos de nuestro tema el detenernos a examinar minuciosamente el interesante problema de la naturaleza jurídica de la -- nacionalidad, bastenos señalar que mientras algunos autores consideran a la nacionalidad como un "vínculo político y jurídico", otros - la consideran como "un atributo jurídico" y algunos más como un "lazo político y jurídico"; creemos no obstante, que más que todo ello, la nacionalidad viene a ser un "estado especial del individuo" dentro de un Estado determinado y frente a los demás Estados en general en el -

(4) J.P Niboyet, Principios de Derecho Internacional Privado, 2a.Ed. - México, D.F. Editorial Nacional, 1965, Pág. 77

(5) Eduardo Trigueros, La Nacionalidad Mexicana, México, D.F. Editorial IUS, Revista de Derecho y Ciencias Sociales, 1940 Pág. 11

(6) Arce, Op. Cit., Pág. 13

campo del Derecho Internacional; algo así como el estado civil de las personas en el derecho civil. Y este estado especial es adquirido por medio de una especie de contrato que el individuo realiza con el Estado, en muchas ocasiones de manera consciente y con el fin expreso de adquirir los derechos y obligaciones que ese Estado le impone, como en el caso de la naturalización; mientras que en otros casos, de manera no inconsciente, sino tácita, como en el caso de los nacionales por nacimiento que al llegar a su mayoría de edad, se adhieren al contrato que el Estado extiende en sus leyes, ya que tienen la opción de rechazar esa nacionalidad y adquirir la de otro Estado.

2.- COMO ATRIBUYE EL ESTADO LA NACIONALIDAD.- Algunos estudiosos al examinar este problema y preguntarse, ¿ a quién corresponde la facultad de determinar la nacionalidad de los individuos?, han propuesto, y no sin exponer sus razones, que el estudio de las leyes de la nacionalidad corresponde al derecho internacional público, ya que los nacionales integran el elemento pueblo, constitutivo del Estado, el cual es un ente público. No obstante, esto nos llevaría a pensar en una adscripción o reparto internacional de los hombres entre los distintos Estados, semejante a la distribución de población que por diversas razones se llevan a cabo dentro del territorio de algunos Estados.

En las actuales circunstancias del derecho internacional, las cuestiones relativas a la determinación de la calidad de nacionales de un Estado se basan únicamente en los ordenamientos de ese Estado. Los Estados gozan en este punto de una amplia libertad para determinar quienes deben ser sus nacionales. Al efecto., la convención firmada en



La Haya en 1930 dice en su artículo primero que serán reconocidas las leyes nacionales si están conformes con los convenios internacionales las costumbres y los principios generales, generalmente admitidos en esta materia de nacionalidad.

De acuerdo con esto, los Estados gozan de una gran autonomía - prácticamente absoluta, para expedir sus leyes en materia de nacionalización, y aún cuando a nuestro parecer se encuentran sujetos a algunos límites de carácter extra-jurídico, como son: la necesidad de que el complejo nacional esté integrado en forma realista y apegada a la situación social del Estado, y a la necesidad de la coexistencia pacífica con otros Estados igualmente soberanos; sin embargo, se puede observar que la determinación de la población de un Estado, en cualquiera de las legislaciones contemporáneas, se guían por sus particulares intereses políticos, económicos, demográficos, etc., sin tomar en consideración las legislaciones de otros países, incluso algunos Estados entre ellos México, han variado su política sobre las leyes que determinan la nacionalidad de sus súbditos según las distintas etapas políticas y económicas de su desarrollo.

De esta forma, han llegado algunos Estados a emitir leyes sobre nacionalidad que se pueden considerar desde algún punto de vista irrisorias. A manera de ejemplo tenemos a Venezuela en año de 1847, declaraba que eran sus nacionales todos aquellos individuos que desembarcaran dentro de su territorio; México por su parte en la Constitución de 1857 establecía en su artículo 30: Son mexicanos ... III.- Los extranjeros que adquieran bienes en la República o tengan hijos nacidos en el País, siempre que no manifiesten su voluntad de conser-

var su nacionalidad anterior.

Existen cuatro reglas o principios comunmente admitidos por la-  
Doctrina en materia de nacionalidad y que marcan los derroteros a se--  
guir por las legislaciones de los Estados sobre la materia, y son: (7)

I.- Todo individuo debe tener una nacionalidad y nada más que -  
una nacionalidad.

II.- Toda persona desde su origen, debe tener nacionalidad.

III.- Puede cambiarse voluntariamente la nacionalidad, con el asen-  
timiento del Estado nuevo.

IV.- Cada Estado determina soberanamente quienes son sus naciona-  
les.

Esta última regla se refleja en las legislaciones internas de -  
todos los países al dar reglas para determinar a sus nacionales, con -  
independencia absoluta de todos los demás Estados, y como se ve en el-  
mismo principio, se basan en la tan llevada y traída soberanía de los-  
Estados.

3.- NACIONALIDAD DE ORIGEN Y NACIONALIDAD POR NATURALIZACION.- Nacio--  
nalidad de origen.- El segundo de los principios enumerados anterior--  
mente sobre nacionalidad, nos dice: Toda persona desde su origen debe-  
tener nacionalidad. Esto es, todo individuo desde su nacimiento debe -  
tener una nacionalidad.

Cuáles son las formas que los Estados utilizan para determinar-  
la nacionalidad de los individuos por nacimiento?: existen desde épo--  
cas muy remotas dos sistemas clásicos: el sistema del "Jus sanguinis",  
y el sistema del "jus soli".

(7) Ibid., Pág. 24

Conforme el primer sistema, del *jus sanguinis* o derecho de sangre, se determina la nacionalidad de los individuos desde su nacimiento por la raza, por los vínculos de sangre, ésto es, un individuo hijo de padres mexicanos, según este principio, será siempre mexicano, sin importar por ejemplo el lugar de nacimiento .

Este sistema tiene su origen en el derecho romano. En efecto, en Roma la atribución de la ciudadanía romana era determinada por el *jus sanguinis*, de tal manera, que solo las familias romanas y sus descendientes eran romanos, nacieran en el lugar que nacieran.

El segundo de estos sistemas, el del *jus soli* o derecho del suelo, es según el cual se determina la nacionalidad de los individuos por el lugar de nacimiento, sin importar los nexos de sangre. Según este sistema un individuo que nazca en territorio mexicano de padres franceses será mexicano.

Se puede decir que este sistema nació en la Edad Media; el feudalismo encontró en él, un medio eficaz para arraigar a los individuos al feudo, y subordinarlos al gran señor feudal; así, los individuos que nacían dentro de un determinado territorio feudal eran súbitos, nacionales de ese feudo.

Siguiendo históricamente la evolución de las formas de atribuir la nacionalidad en las distintas épocas, nos encontramos que a principios de la Edad Moderna, con la Revolución Francesa, se rechazó el sistema del *jus soli* por considerarlo según la época denigrante para el individuo y se volvió al antiguo sistema romano del *jus sanguinis*; añadiéndose a esta razón otra de carácter demográfico, ya que ese período existía una inmigración muy fuerte de Europa a América.

Luego vemos como, con el nacimiento de los Estados modernos, comienza a tomarse a la nacionalidad como un arma política en defensa de los intereses económicos, demográficos, etc. de los propios países. Los países de América, en efecto, reaccionaron a esta medida adoptada por los Estados Europeos estableciendo en esta materia el sistema del jus soli, atacando con ello, por una parte, los resabios de la colonia, y por otra, para tratar de arraigar a todos los nacidos dentro de su territorio. Es así como los Estados apoyados en la soberanía de que gozan para determinar quienes son sus nacionales, se han valido de la nacionalidad para defender por medio de la política sobre la materia en sus legislaciones internas, ante todo, la economía y la integridad social y jurídica de sus respectivos pueblos.

La demografía es también determinante en la adopción por un Estado de uno u otro de estos sistemas, encontramos que un Estado que necesita asimilar a su población, muchos individuos, procura hacer fácil la obtención de la nacionalidad, adoptando ambos sistemas, y con el fin de arraigar el mayor número de extranjeros a su territorio, simplifica los procedimientos de naturalización, haciendo difícil, por otra parte, la situación de los extranjeros dentro de su territorio. Mientras que por el contrario, un Estado que considera tener bastante población y por lo mismo, no pretende absorber extranjeros, opta por ejemplo, por el jus sanguinis, se muestra exigente para conceder cartas de naturalización y al mismo tiempo se comporta tolerante para con los extranjeros que habitan dentro de su territorio.

Mas es de notar, que la aplicación tanto de uno como de otro sistema en forma pura es un tanto peligrosa, razón por la cual, en la

actualidad son contados los Estados que no han optado por una nacionalidad de origen basada en la combinación de ambos sistemas.

Al respecto Niboyet, (8) aclarando primero, que casi todos los países admiten que el hijo de padres desconocidos adquieran la nacionalidad del país de su nacimiento, lo que es una aplicación necesaria -- del jus soli; hace una clasificación de las diferentes legislaciones según el sistema adoptado para determinar la nacionalidad de origen, en cuatro grupos:

1o.- Los países que admiten rigurosamente el jus sanguines o -- que hacen una mínima aplicación del jus soli. Entre ellos podemos citar los siguientes: Alemania, Austria, Dinamarca, Hungría, Noruega, - Suecia y la U.R.S.S.

2o.- Países que adoptan el jus soli. Este grupo comprende, principalmente, la América Central y Meridional: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, República Dominicana, Ecuador, Perú, Guatemala, - Nicaragua, Panamá, Paraguay, Uruguay, y Venezuela.

3o.- Países que admiten el jus soli, pero atenuándolo con el -- jus sanguinis: Estados Unidos y la Gran Bretaña. En éste último país -- el jus soli, más que una necesidad política, es más bien la consecuencia de una tradición, pues la Gran Bretaña no es un país nuevo ni de -- inmigración intensa. En cuanto al hijo nacido fuera de la Gran Bretaña y de padres ingleses, es inglés de pleno derecho en virtud del jus sanguinis; pero tanto en uno como en otro caso puede fácilmente renunciar a su nacionalidad.

4o.- Países que admiten a la vez el jus sanguines y el jus soli

---

(8) Niboyet, Op. Cit., Pág. 90

Bélgica, España, Francia, Grecia, Italia, Polonia, Rumanía y Suiza.

Examinando la legislación mexicana al respecto, podremos estar es aptitud para señalar el sistema adoptado por el Estado mexicano pa  
ra atribuir la nacionalidad de origen.

La Constitución Mexicana en su artículo 30, Inciso A, dispone:

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

a).- Son mexicanos por nacimiento:

I.- Los que nazcan en territorio de la República, sea cual fuere la nacionalidad de sus padres:

II.- Los que nazcan en el extranjero de padres mexicanos, de padre mexicano y madre extranjera, o de madre mexicana y padre desconocido, y

III.- Los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes..."

La fracción I del inciso citado, establece la atribución de la nacionalidad mexicana mediante el sistema del jus soli, de una manera amplia, sin hacer limitación alguna de este principio. Es más, en la fracción III del mismo inciso, amplía a lo máximo la aplicación de este sistema, al considerar por ficción a las embarcaciones y aeronaves como territorio nacional.

El sistema del jus sanguinis es adoptado por la fracción II del mismo inciso, y sólo con una limitación, el caso del nacido en el extranjero, hijo de madre mexicana y padre extranjero. Aquí hace la legislación mexicana una especie de discriminación a la madre mexicana, quizá como un resabio de las antiguas legislaciones que eran pre-

ponderadamente patriarcales.

De esta forma, podemos decir que la legislación mexicana vigente pertenece al cuarto grupo de la clasificación de Niboyet, ya que - adopta casi sin limitaciones, ambos sistemas, esto lo afirmamos en - contra de la opinión de Arce (9), quien considera debe ser incluida - la legislación mexicana dentro del tercer grupo de la clasificación - de Niboyet.

El artículo 10. de la Ley de Nacionalidad y Naturalización, no hace sino transcribir al respecto, lo establecido por el artículo 30- constitucional, ya citado.

Las bases adoptadas por nuestra legislación para atribuir la - nacionalidad de origen, tomando, apenas con algunas limitaciones, las dos formas clásicas de atribuir la nacionalidad, nos hace ver clara-- mente la política del Estado Mexicano de tratar de obtener por este - medio el mayor número posible de nacionales.

Y en verdad, parece ser que nuestro Estado necesita de un pue- blo numéricamente grande, en razón de la extensión de su territorio, - de las posibilidades económicas aún no explotadas, por carencia de -- manos y fuerza humana que en forma razonada y conciente, traigan la su - peración económica del mismo; no obstante, para que este aumento numé - rico no sea nocivo y peligroso para el Estado, se requiere una mayor - cohesión en ese conglomerado, fomentando en cada individuo un mayor - grado de unidad y el asimilamiento natural al grupo sociológico.

De ahí, que es criticable nuestra legislación al no alcanzar - eficientemente el fin que pretende con sus normas , obteniendo en la - práctica, resultados que en muchos casos sino son nocivos, si son --

(9) Arce, Op. Cit. Pág. 18

inóperantes para su objeto. En efecto:

Se puede apreciar que en la realidad existen un gran número de individuos que legalmente son considerados nacionales, pero que ellos mismos no se consideran mexicanos, ni se les puede considerar como tales, por encontrarse sociológica y jurídicamente ligados a otro Estado

Existen también, individuos que legalmente son considerados nacionales mexicanos y quizás vivan en México; pero que en realidad pertenecen a otro grupo social o pueblo distinto, y se aprovechan de su calidad de mexicanos para obtener sus fines económicos, en muchas ocasiones con detrimento del grupo mexicano, al cual nunca se han asimilado.

Por lo cual el Estado debe tener en cuenta que si es necesario cuidar el aumento numérico de su población, es aún más importante procurar que ese aumento numérico sea fuerza real de superación, por medio de la unidad en el obrar y el pensar de sus nacionales.

Al caso, creemos por una parte, que sería conveniente restringir la atribución de la nacionalidad mexicana de origen que se hace con base en el principio del "jus sanguinis", limitando, para los residentes fuera del territorio nacional, el vínculo familiar a un determinado número de generaciones, ya que por ejemplo, después de la cuarta generación de mexicanos residentes en un país extranjero, han perdido todo contacto sentimental, cultural, etc. con el pueblo mexicano. Y por otra, imponer limitaciones al "jus soli" tomando en consideración la nacionalidad originaria de los padres, así como el arraigo de los padres extranjeros dentro de nuestro territorio.

Nacionalidad por naturalización.- Haciendo uso de la facultad soberana de que gozan los Estados para escoger quienes son sus nacio-



nales, se ha adoptado por las diferentes legislaciones un sistema diferente a los anteriormente descritos, por medio de un procedimiento, generalmente de carácter administrativo-judicial, conocido comunmente con el nombre de naturalización, para atribuir la nacionalidad a los individuos.

Este medio de adquirir la nacionalidad por las personas es distinto, como ya se anotó, a la adquirida de origen, ya que se adquiere con posterioridad al nacimiento. Aquí el Estado no atribuye la nacionalidad a un individuo desde que nace, y como es de suponer, sin tener con anterioridad nacionalidad alguna; sino que la atribuye el Estado a individuos que con anterioridad gozaban, por regla general, de otra nacionalidad, resultando así, que en éste procedimiento de naturalización es más activa la participación del individuo.

La nacionalidad obtenida a través del procedimiento de naturalización en la antigüedad era mínima, pero actualmente, como resultado de la interdependencia económica de los países, el creciente desarrollo y eficiencia de las vías de comunicación, determinan que el conglomerado humano no sea estático, sino como fenómeno sociológico que es, trae el desplazamiento que tiene una variada cantidad de causas, a veces en forma de grupo y en la mayoría en forma individual. Este desplazamiento llamado migración, es una de las causas principales por las cuales se ha incrementado dentro de los Estados, esa figura jurídica conocida con el nombre de naturalización, por medio de la cual se otorga la nacionalidad a individuos extranjeros comunmente residentes dentro de su territorio. Igualmente es causa de que se incrementa esta figura dentro de algunos países de intensa inmigración,

una política de defensa de los mismos Estados para salvaguardarse de la influencia de ideas extrañas dentro de su territorio, y resguardar su seguridad jurídica, política y económica, frente a otros Estados mediante la sujeción de los individuos extranjeros a sus leyes, más que por una asimilación real, y lógica de los individuos al Estado.

El individuo así nacionalizado, obtiene una nacionalidad perfecta desde el punto de vista de la noción de nacionalidad jurídica, pero no del de la nacionalidad sociológica, por ésta razón hablabamos de que lo ideal sería que coincidiera la noción de nacionalidad jurídica con la de nacionalidad sociológica. En efecto, si un individuo extranjero se introdujera como tal al territorio mexicano, y después de convivir con los nacionales mexicanos durante determinado tiempo adquiriera las costumbres, lenguaje, etc., todos los requisitos señalados ya de la nacionalidad sociológica, y que unen, por afecto y ese impulso llamado patriotismo, al nacional con su estado; llegaría el momento en que ese individuo, por convicción se viera impulsado a adquirir la nacionalidad mexicana. Esto es, como apuntabamos, lo ideal.

Trigueros, haciendo referencia a la nacionalidad por naturalización, nos dice: "mencionamos nuevamente la idea de unificación sociológica en cuanto que hemos establecido anteriormente que la existencia del Estado como realidad que se manifiesta en el tiempo y en el espacio, requiere además una ordenación ideológica, una fuerza viva que sólo puede dársela un pueblo unificado por vínculos sociológicos, siendo ese grupo el que en sociología ha sido llamado la nación.

Ahora bien, si al hablar de atribución de nacionalidad originaria, advertimos que tiene el Estado el deber de llevar a cabo tal a--

tribución, teniendo fundamentalmente en cuenta la coincidencia de su legislación con la realidad social, al tratarse de atribuir nacionalidad por naturalización, es considerar a un individuo extraño a la comunidad jurídica como formando parte de ella desligándose de su antiguo grupo para ser unidad de un grupo nuevo y en todo esto interviniendo la voluntad del individuo como motivo importantísimo, voluntad que puede querer la nacionalidad nueva sólo como un medio para realizar otros fines personales e inmediatos, viniendo a agregarse al grupo en forma jurídica constituyendo con su presencia, un peligro para la cohesión indispensable en el pueblo del estado.

Debe cuidarse, en consecuencia, que la carta de la naturalización sólo se expida en favor de individuos que realmente se hayan incorporado al grupo sociológico, evitando que con situaciones apares se trate de ver en la adquisición de la nacionalidad un medio de causar cualquier perjuicio al Estado. El primero de estos problemas, el Estado lo resuelve exigiendo por medio de normas generales, que quien desee naturalizarse compruebe su anexión natural al grupo sociológico y el segundo dejando a la autoridad, que expide la carta de naturalización la facultad de negar discrecionalmente su otorgamiento". (10)

Sin embargo, la nacionalidad por naturalización es atribuida por los estados en forma discrecional a los extranjeros que siguiendo un procedimiento determinado, llenan los requisitos establecidos en las disposiciones relativas de sus ordenamientos jurídicos. Requisitos y procedimientos que establece la legislación mexicana, y de los cua-

(10) Trigueros, Op. Cit., Pág. 90

les nos ocuparemos en inciso separado de éste mismo capítulo.

Sobre el concepto de Naturalización a que nos hemos venido refiriendo, se han escrito algunas definiciones y entre otras tenemos las siguientes:

Niboyet, dá el siguiente concepto de naturalización, cuando dice: "La naturalización es una concesión de la nacionalidad al extranjero que la solicita" (11)

Trigueros por su parte dice que " La naturalización es un modo de atribuir a un individuo extranjero la nacionalidad del Estado" (12)

Para arce, "La naturalización es la concesión que hacen los Estados al extranjero, para que a su solicitud obtenga la nacionalidad" (13).

De la lectura de las definiciones expuestas sólo encontramos de común en ellas, que la naturalización es un modo de atribuir la nacionalidad del Estado, al extranjero, y mientras que en la primera y la tercera de ellas se habla de la naturalización como una concesión del Estado, introduciendo en su noción, como necesaria, una solicitud previa del interesado. Ahora bien, en materia de naturalización existen dos principios, aceptados comúnmente en la doctrina del derecho internacional privado, y son:

- 1.- La naturalización debe ser siempre solicitada.
- 2.- La naturalización no es un derecho del solicitante.

(11) Niboyet, Op. Cit., Pág. III

(12) Trigueros, Op. Cit., Pág. 70

(13) Arce, Op. Cit., Pág. 46

sino una gracia del Estado que la concede en forma discrecional.

La legislación mexicana establece en su Constitución esta forma de otorgar la nacionalidad al extranjero, y en la Ley de Nacionalidad y naturalización regula los procedimientos a seguir para obtenerla.

El artículo 30 de la Constitución en su inciso B, establece:

B).- Son mexicanos por naturalización:

I.- Los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relaciones carta de naturalización, y

II.- La mujer extranjera que contraiga matrimonio con mexicano y tenga o establezca su domicilio dentro del territorio nacional".

De esta manera nuestra Constitución establece la facultad de obtener la nacionalidad por medio de la carta de naturalización otorgada por la Secretaría de Relaciones Exteriores. Pero en la Ley de Nacionalidad y Naturalización que reglamenta el artículo constitucional citado establece los requisitos y el procedimiento a seguir para obtener dicha carta.

Naturalización Ordinaria.- Decíamos que la naturalización es una de las formas que utiliza el Estado para otorgar la nacionalidad, mediante un procedimiento, administrativo o administrativo-judicial, a quienes llenan determinados requisitos que la ley establece al respecto.

La legislación mexicana determina varios procedimientos según la calidad y situaciones de los individuos extranjeros dentro de nuestro territorio, para obtener la nacionalidad por naturalización. De ahí el que se ha hecho una clasificación de la nacionalidad por naturalización, según el procedimiento utilizado, para adquirirla de la siguiente manera: Naturalización Ordinaria, Naturalización Privilegiada, Naturalización Automática.

El capítulo II de la Ley de Nacionalidad y Naturalización se denomina "De la naturalización Ordinaria", y en él se establece el procedimiento por medio del cual cualquier extranjero que cumpla los requisitos establecidos como condición para obtener la carta de naturalización, le podrá ser otorgada ésta en forma discrecional por la Secretaría de Relaciones Exteriores.

En realidad la ley habla de todo extranjero, sin distinción étnica o de alguna otra clase, no obstante se puede notar que en la práctica ha existido alguna preferencia por algunas razas, en contraposición a las excesivas dificultades que se ponen a los de origen asiático, debido quizás a razones de orden político.

La nacionalidad mexicana se obtiene así, por medio de un procedimiento en el cual intervienen la autoridad administrativa y la judicial, constando de tres etapas en la siguiente forma:

- a).- Ante la Secretaría de Relaciones Exteriores.
- b).- Ante el (Gobierno Federal), Juez de Distrito.
- c).- Ante la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Este procedimiento con ser el más completo dentro de nuestra legislación adolece a nuestro juicio de algunos defectos, ya que creemos que debería ser necesario exigir al extranjero con pretensiones de obtener la nacionalidad mexicana algunos otros requisitos que revelarán una máxima asimilación al grupo mexicano como son: el conocimiento de la historia de México y de sus instituciones, algunos conocimientos generales de la estructura geográfica así como conocimientos de los fines del Estado y su lealtad a ellos. Aún cuando parece compensar esta deficiencia exigiendo mayor tiempo de residencia en el país para-

poder otorgarla.

Naturalización Privilegiada.- Como observamos con anterioridad, nuestra legislación establece dentro de la nacionalidad por naturalización la llamada por la misma ley "Naturalización Privilegiada", capítulo III de la Ley de Nacionalidad y Naturalización. NO obstante, hemos de hacer notar que no se trata de una naturalización privilegiada en sentido de que sea de distinta intensidad, ya que no entraña privilegio alguno; sino que se refiere a la forma de atribuir dicha nacionalidad a individuos extranjeros, que por reunir ciertas condiciones se consideran aptos para ser fácilmente asimilados al grupo sociológico del estado, dispensándolos por esta razón, de seguir todos los trámites exigidos en el procedimiento de naturalización ordinaria.

Así se puede decir, que la diferencia que se establece entre la naturalización ordinaria y la privilegiada, es solo en cuanto a los requisitos exigidos y el procedimiento que se debe de seguir para obtener la nacionalidad.

Por otra parte, dentro de nuestro derecho no se puede hablar de naturalización privilegiada, en el sentido anotado, pues nuestra constitución además de prohibir toda clase de privilegios, en el artículo 30, fracción B, habla sólo de una naturalización, la que otorga el Estado al individuo extranjero cuando extiende a su favor una carta de naturalización. Sin embargo al reglamentar el artículo constitucional citado, La Ley de Nacionalidad y Naturalización habla en sus artículos del 20 al 29 de la Naturalización Privilegiada, y así abrevia trámites y reduce requisitos, estableciendo a la vez un procedimiento especial para obtener la carta de naturalización.

Parece ser que nuestra Ley al reglamentar la atribución de la nacionalidad mexicana por medio de la carta de naturalización toma más en consideración el concepto sociológico de Nación, por lo menos se nota en la intención del legislador, cuando en la exposición de motivos de la ley dice que por medio de la naturalización privilegiada se ha tratado de dar facilidades especiales para la naturalización a todas aquellas personas que por algún concepto tengan ligas especiales de identificación con el país (14).

No obstante como veremos en su oportunidad, aún cuando la intención del legislador haya sido muy buena, se hace necesaria una reglamentación más cuidadosa de los requisitos y procedimientos de naturalización para llegar a alcanzar los verdaderos fines que se pretendieron.

Existen dentro de nuestra legislación algunos casos muy especiales, en los cuales se otorga la nacionalidad a diversas personas por un medio muy singular establecido en la misma ley, que algunos autores han dado en llamar "Nacionalidad Automática", y de la cual nos ocuparemos posteriormente.

4.- NATURALEZA JURIDICA DEL ACTO QUE OTORGA LA CARTA DE NATURALIZACION.- Antes de hacer el estudio de los requisitos y procedimientos de naturalización, creemos conveniente determinar la naturaleza jurídica del acto que otorga la carta de naturalización y para ello es necesario precisar el órgano ejecutor de dicho acto.

Es una facultad, que se ha reconocido en forma exclusiva al Es

(14) Trigueros, Op. Cit., Pág. 97



tado, el determinar los individuos que deben integrar la unidad jurídica denominada "pueblo", ya que es uno de los elementos esenciales de su integración, y por la misma razón, el Estado por regla general, temas de esta envergadura los sanciona en su ley constitutiva.

Sin embargo, se utilizan diversos métodos para reglamentar la atribución de la nacionalidad por medio de las cartas de naturalización. En algunos casos la Constitución determina por sí misma los casos en que puede concederse la naturalización; mientras que en otros, se determina en ella solamente la posibilidad de adquirir la nacionalidad por ese medio, dejando su reglamentación para la ley secundaria.

Nuestra legislación establece este último método, en efecto, la Constitución establece:

" Son mexicanos por naturalización:

I.- Los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relaciones carta de naturalización"

Mientras que la Ley de Nacionalidad y Naturalización en la fracción I del artículo 2o., determina:

"Son mexicanos por naturalización :

I.- Los extranjeros que de acuerdo con la presente Ley obtenga de la Secretaría de Relaciones Exteriores Carta de Naturalización".

Como podemos apreciar, es un ordenamiento constitucional el que la carta de naturalización sea otorgada por la Secretaría de Relaciones Exteriores, y ese acto debe hacerlo en forma discrecional, según lo establece la Ley de Nacionalidad y Naturalización en los siguientes artículos:

Artículo 19 "Recibido el expediente por la Secretaría de Rela-

ciones y si a juicio de ella es conveniente, se expedirá al interesado la carta de naturalización!

Artículo 29, último párrafo: "Cumplidos todos los requisitos que exigen los artículos anteriores, según el caso, si la Secretaría de Relaciones Exteriores lo estima conveniente otorgará la Carta de Naturalización".

Por lo cual podemos concluir, que según nuestros ordenamientos el acto que otorga la carta de naturalización, es un acto administrativo, emanando del Poder Ejecutivo y creador de una situación jurídica concreta al atribuir la nacionalidad mexicana discrecionalmente a aquellos extranjeros que hayan seguido el procedimiento y llenado los requisitos que la Ley establece como condición para que tal acto pueda ejecutarse.

No obstante, es necesario hacer notar en este caso, que doctrinariamente, para determinar la naturaleza jurídica de un acto, es necesario atender a la naturaleza misma del acto, y al órgano ejecutor de dicho acto. El Estado Mexicano se encuentra dividido constitucionalmente en tres poderes: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial. Al Legislativo le corresponde dictar normas generales aplicables a todos los casos en general; el Judicial tiene a su cargo el aplicar la norma general al caso concreto; y, al Ejecutivo le interesa ejecutar las leyes y sentencia en los casos que así se determine. Así por la misma naturaleza del acto,, aquel que tenga por objeto dictar una ley será legislativo; el que lleve a cabo la aplicación de la ley general al caso particular; será judicial; y el que tenga por fin ejecutar un ordenamiento, será ejecutivo . Por otra parte se dice por regla gene-

ral, que el acto emanado del poder legislativo será, legislativo; el emanado del poder judicial, será judicial; y, el que provenga del ejecutivo, será ejecutivo o administrativo.

Sin embargo, existen actos que tienen por objeto aplicar la norma general al caso concreto y que no obstante ésto se realiza, por ejemplo, por un órgano del poder ejecutivo, entonces se dice que dicho acto es materialmente judicial, pero formalmente administrativo o ejecutivo, y este es el caso del acto objeto de nuestro estudio.

En efecto, es innegable que por medio del procedimiento establecido por la ley y seguido prácticamente ante la Secretaría de Relaciones Exteriores, ésta está aplicando la norma general y creando al mismo tiempo con su resolución una situación jurídica-concreta, lo que es indudablemente un acto judicial realizado por un órgano del poder ejecutivo. Por lo mismo podemos decir también que el acto que otorga la carta de naturalización, es un acto materialmente judicial, pero formalmente administrativo.

5.- REQUISITOS Y PROCEDIMIENTOS PARA OBTENER LA CARTA DE NATURALIZACIÓN.- Hemos expuesto en apartados distintos, que el ideal en materia de nacionalidad es que coincidieran el concepto jurídico de nacionalidad con el de nacionalidad sociológica; y que nuestra legislación al tratar la nacionalidad por naturalización parece tomar más en cuenta la nacionalidad sociológica que al legislar sobre la nacionalidad de origen, y esto porque como veremos la Ley exige al extranjero que solicite la nacionalidad mexicana, un determinado número de requisitos, los cuales no son sino otros tantos signos de que ese individuo ha obtenido cierto grado de asimilación al grupo social mexicano, aún -

cuando a nuestro modo de ver, no se ha reglamentado esta materia en forma adecuada al fin propuesto por el legislador, lo cual en la práctica provoca que las autoridades mexicanas actuen con una continua -- desconfianza en el extranjero que solicita su naturalización, a tal -- grado que sistemáticamente es negada la carta de naturalización.

Al respecto pensamos que sería mucho más práctico y seguro el que la Ley estudiara y expusiera con más cuidado los requisitos exigibles, para que la autoridad responsable pudiera otorgar la nacionalidad por naturalización al extranjero con menos recelo; y por otra parte, se restringiera la nacionalidad de origen como ya lo hacíamos notar. Ya que parece ilógico que existen extranjeros en México, que realmente sientan cariño por nuestra patria, se hayan asimilado al -- conglomerado mexicano y teniendo todos los intereses en nuestro país -- les sea negada sistemáticamente la nacionalidad mexicana; mientras -- que generosamente se le otorga la nacionalidad al hijo del extranjero turista que casualmente nació en nuestro territorio.

"Los requisitos que la Ley exige para que sea posible a un extranjero obtener por naturalización la nacionalidad, no son sino los signos exteriores de la realización de un fenómeno natural que por no aprender en forma directa, ni determinar con exactitud sus causas suficientes y necesarias. En la imposibilidad de apreciar el fenómeno -- social directa y exactamente y siendo supuesto de la naturalización -- el que tal fenómeno se haya realizado, el legislador se ve en la necesidad de apreciar su realización a través de sus elementos que en el caso todavía presenta el aspecto complejo y que precisa seccionar --- para que sean susceptibles de ser apreciados como hechos condicionan-

tes de una forma jurídica". (15)

Es necesario apreciar que los hechos señalados por la Ley como signos productores del fenómeno sociológico de la asimilación de la nacionalidad, pueden en muchas ocasiones no producir el efecto pretendido, por más que se hayan escogido y determinado como causas necesariamente productoras del hecho social de incorporación, sin embargo, por esa misma razón juega un papel muy importante dentro del procedimiento la facultad discrecional.

a).- Requisitos en los casos de naturalización ordinaria.- Ante todo vamos a hacer un análisis de los requisitos que la ley mexicana impone al extranjero que pretenda adquirir la nacionalidad mexicana por medio del procedimiento ordinario señalado por la misma. Las disposiciones contenidas en los artículos : 8, 9, 11, 12, 17, 18 de la Ley de Nacionalidad y Naturalización determinan estos requisitos.

Nosotros al hacer el análisis de los requisitos señalados por nuestra legislación en los artículos citados, nos desentenderemos del procedimiento, así como de los requisitos señalados por el legislador con el fin de lograr una perfecta identificación personal y familiar del extranjero solicitante.

1.- Primer requisito.- MANIFESTACION DE VOLUNTAD.- El primer elemento que se exige al extranjero, sin el cual indudablemente no se puede concebir el que se haya logrado o que se pueda lograr la unidad de conciencia, es la manifestación de voluntad hecha en el sentido de renunciar a la nacionalidad anterior y el deseo firme de adquirir la nacionalidad mexicana.

---

(15) Ibid., Pág. 91

De conformidad a nuestra ley, esta manifestación se debe hacer revestida de ciertas solemnidades y en forma reiterada, en los diversos periodos del procedimiento, como para dar tiempo al solicitante - para reflexionar sobre su decisión, y con el fin de que la manifestación sea consciente, meditada y firme.

La primera ocasión en que la ley exige la manifestación de la voluntad, es al presentar la solicitud previa a que se refiere el artículo 8o. de la ley; posteriormente el artículo 9o. ordena se haga una solicitud al Gobierno Federal por conducto del Juez de Distrito; y, finalmente el artículo 17 exige que se eleve una nueva solicitud a la Secretaría de Relaciones Exteriores por conducto del Juez, haciendo las renunciaciones y protestas contenidas en el mismo artículo.

Este requisito lo encontramos bien fundamentado en los siguientes principios generales del Derecho Internacional Privado: "Ningún individuo debe tener más de una nacionalidad" y, "Todo individuo tiene derecho a cambiar voluntariamente la nacionalidad ". Por otra parte apreciamos que el legislador lo ha regulado en forma adecuada al fin que se pretende, ya que la intención es de otorgar la nacionalidad mexicana a aquel individuo que sinceramente desee asimilarse al grupo social mexicano.

2.- Segundo requisito. LA RESIDENCIA.- Desde el punto de vista sociológico, el cual según nuestra reiterada opinión, debe de ser tomado muy en cuenta por los Estados para otorgar la nacionalidad a los individuos extranjeros; la residencia, indudablemente representa un papel importantísimo dentro de los requisitos exigidos en el procedimiento de naturalización. En confirmación de lo dicho, parece ser, -

que todas las legislaciones, de los diferentes países están concordadas en otorgar la nacionalidad, sólo a aquellos individuos que residen dentro de su territorio, y de manera excepcional es otorgada la nacionalidad en algunos países por razones políticas a determinadas personas no residentes en su territorio.

La razón es evidente, ya que es lógico que por medio de la residencia en el territorio se puede asimilar el extranjero con mayor facilidad al grupo social al cual pretende pertenecer, pues el conocimiento de las costumbres, tradiciones y modo de ser del pueblo influyen necesariamente para alcanzar una más rápida compenetración al grupo.

Nuestra Ley de Nacionalidad y Naturalización acertadamente exige al extranjero un período mínimo de cinco años de residencia en el territorio mexicano para otorgarle la nacionalidad por naturalización y aún cuando a algunos les parece demasiado el tiempo de residencia establecido, creemos que como regla general es adecuada la disposición y, en todo caso podían establecerse más excepciones si fuesen necesarias dentro del procedimiento privilegiado.

Es más nos parece igualmente acertada la forma en que se establece la residencia del extranjero en nuestro territorio, porque si en el artículo 8 inciso A, de la Ley se exige un período no menor de dos años para que pueda estar en aptitud de solicitar a Relaciones Exteriores su naturalización, etapa en la cual pudo haber vivido el extranjero sin ánimo de obtener la nacionalidad mexicana; en el segundo período exigido en la fracción primera del artículo 12, se supone una residencia meditada y con ánimo firme de ser mexicano, y como conse-

cuencia una mayor asimilación a nuestro grupo social.

Esta residencia debe ser ininterrumpida, y para considerarse como tal el extranjero no puede ausentarse del territorio por un período mayor de seis meses a no ser que se obtenga permiso expreso de la Secretaría de Relaciones Exteriores. (Art. 10 de la Ley).

3.- Tercer Requisito. BUENA CONDUCTA.- Se nota en el legislador una preocupación especial porque los extranjeros que pretendan ser nacionales, sean individuos de intachable conducta y, no es de extrañar, ya que México como todos los países sabe que la paz y el orden en su territorio es fundamento sólido para el progreso económico y espiritual de su pueblo. El admitir deliberadamente o por falta de previsión, dentro de su territorio a individuos de mala o dudosa conducta, sería lo mismo que undir a la Nación en un mar de delincuencia y llevarla al caos en todos los órdenes.

Esta preocupación del legislador se deja ver en las diversas disposiciones que hace al establecer los requisitos a llenar por el extranjero que intenta nacionalizarse. En efecto, en la fracción II del artículo 12 de la Ley de Nacionalidad y Naturalización establece como condición que se pruebe ante el Juez de Distrito "que durante el tiempo de su residencia ha observado buena conducta", sin embargo, al legislador no le fué suficiente y de diferentes maneras trata de investigar la buena conducta del extranjero, con otros tantos indicios para conocer el futuro comportamiento del próximo mexicano. Así se debe tomar en cuenta las siguientes disposiciones legales, además de los fines específicos que en ellas se indican:

El artículo 8 de la multicitada Ley, dispone que entre los do-



cumentos que deben ser presentados por el extranjero al entregar la solicitud inicial de naturalización, presentará "un certificado de las autoridades de Migración que acredite su entrada legal al país".

Por su parte el artículo 12 determina los siguientes, entre los hechos que deberá probar ante el Juez de Distrito al Extranjero interesado en naturalizarse:

"Artículo 12.....

II.- Que durante el tiempo de su residencia ha observado buena conducta.

III.- Que tiene en México, profesión, industria, ocupación, o rentas de que vivir.

V.- Que está al corriente en el pago del impuesto sobre la renta o exento de él...."

Como se puede observar, además del fin inmediato en cada una de estas disposiciones, el legislador parece seguir un fin común en todas ellas, como es la conducta que ha venido observando el extranjero en México con miras al futuro comportamiento como nacional mexicano.

4.- Cuarto Requisito.- BUENA SALUD.- La delincuencia es indudablemente un cancer para la sociedad, pero no menores son los estragos que hacen las epidemias, pestes y enfermedades contagiosas a los pueblos. Si examinamos la historia del pueblo mexicano, encontramos que no han sido pocas las ocasiones en que se ha visto afectado fuertemente por el contagio de enfermedades extrañas; ésta es una de las razones por las cuales se propugna en la Ley mexicana, no solo porque el extranjero que pretenda naturalizarse mexicano compruebe que goza de buena salud, sino que existen numerosos ordenamientos dentro de nues-

tra misma legislación tendientes a proteger a nuestro pueblo, de las diferentes enfermedades contagiosas de que puede ser víctima, a causa del trato con los extranjeros que arriban a nuestro territorio; al respecto son de mencionarse las disposiciones contenidas en el Código Sanitario de los Estados Unidos Artículo 59 y siguientes, el Código Penal para el Distrito y Territorios Federales artículo 193 y siguientes.

Es, sin embargo, razón suficiente para exigir al extranjero - que piense nacionalizarse la comprobación de buena salud, el deseo de nuestros legisladores de que México sea un pueblo de hombres fuertes y útiles a sus fines, pues no tendía objeto adoptar como nacionales a individuos enfermos e inútiles a la sociedad; de ahí el cuidado que puso el legislador en este requisito, exigiendo al extranjero, en dos ocasiones durante el procedimiento de naturalización, la exhibición de sendos certificados de buena salud, uno al presentar la primera solicitud ante la Secretaría de Relaciones Exteriores, Artículo 80. inciso c; y el otro, tres años después ante el Juez de Distrito, artículo 11 último párrafo.

5.- Quinto Requisito.- IDIOMA ESPAÑOL.- El idioma es la forma natural que utilizan los hombres para comunicarse las ideas entre si, Es innegable que además que el dominio de la lengua de un pueblo es la base principal para conocer a sus hombres, juntamente con su cultura, costumbres, creencias, sus logros y sus fines; ésto, a tal grado, que es inocente suponer que exista una real convivencia entre individuos que no puedan comunicarse por medio de un lenguaje común y; por lo mismo, sería ilógico y poco factible el que un individuo extranjero

ro llegue a identificarse a una comunidad determinada, sin conocer el idioma de ese grupo social. Y, en estas circunstancias, resultaría por demás vano, el requisito de residencia que nuestra legislación establece tendiente a logra una mayor más rápida asimilación del individuo extranjero al grupo social mexicano.

Trigueros se refiere a este punto cuando nos dice: "La residencia del extranjero en el territorio geográficamente delimitado que pertenece a un Estado no tendrá significación, si tal residencia no viene acompañada de la relación continua del extranjero con los que integran el grupo nacional y esta relación es inconcebible si no existe en el extranjero la posibilidad de comunicarse con el grupo por medio del idioma del mismo grupo. El individuo que no habla con facilidad el idioma del grupo tendrá forzosamente que aislarse y formar un grupo hermético con los demás individuos que conozcan su propio idioma. Entre nosotros el fenómeno puede ser fácilmente observado, principalmente entre los extranjeros angosajones para quienes el castellano tiene en muchos casos dificultades insuperables". (16)

Por lo visto parece acertada la disposición de nuestra legislación al exigir al extranjero el conocimiento de nuestro idioma para que se le pueda otorgar la nacionalidad mexicana, requisito que debe ser comprobado ante el Juez de Distrito, Artículo 12 fracción IV, de la Ley de Nacionalidad y Naturalización.

6.- Sexto Requisito.- MAYORIA DE EDAD.- El artículo 8o. de nuestra Ley de Nacionalidad y Naturalización establece:

"El extranjero que quiera naturalizarse mexicano, deberá presentar por duplicado a la Secretaría de Relaciones un curso en que manifieste su voluntad de adquirir la nacionalidad mexicana y de re--

---

(16) Ibid., Pág. 94

nunciar a su nacionalidad extranjera . A este ocurso deberá acompañar los siguientes documentos, o remitirlos dentro de un plazo de seis -- meses:...

d).- Un comprobante de que tiene cuando menos 18 años de edad

El primer párrafo de este artículo tiene íntima relación con el inciso d) del mismo. En efecto para que la manifestación de voluntad sea válida, generalmente se requiere por todas las legislaciones una determinada capacidad en el individuo y, dentro de las condiciones necesarias para su goce se señala la mayoría de edad. Ahora bien, el número de años requerido en los distintos países para alcanzar la mayoría de edad, es variable.

En México esta materia es regulada por el Código Civil para el Distrito y Territorios Federales en materia común, y en todo el país en materia federal:

Artículo 646.- "La mayoría de edad comienza a los 21 años".

Artículo 641.- "El matrimonio del menor produce de derecho la emancipación. Aunque el matrimonio se disuelva, el cónyuge emancipado que sea menor, no recaerá en la Patria Potestad".

Como podemos observar, en estas disposiciones se establece la norma general por medio de la cual debe determinarse la mayoría de edad en los individuos mexicanos, no obstante, toda disposición general tiene sus excepciones cuando la misma ley así lo establece expresamente y la disposición establecida en el artículo 80. inciso d) es indudablemente una excepción a la norma general. Otros ejemplos de excepciones hechas a la misma norma los tenemos en los artículos 1305 y 1306 del mismo Código Civil. Así como por lo establecido en --

los artículos 5o., 6o., y 7o., del Código de Comercio vigente.

En consecuencia, nuestra legislación exige al extranjero la mayoría de edad con el objeto de que tenga la capacidad debida para hacer la manifestación de voluntad tendiente a obtener el cambio de nacionalidad, aún cuando en forma especial señala un menor número de años para considerarlo en goce de dicha capacidad.

Este requisito establecido por la ley, se encuentra perfectamente bien justificado desde el punto de vista jurídico, ya que es lógico que el individuo extranjero al hacer la renuncia de su nacionalidad y la solicitud para obtener la nueva nacionalidad es necesario que se encuentre en pleno goce de su capacidad jurídica para que pueda realizar válidamente dicho acto.

7.- Séptimo Requisito.- MODO HONESTO DE VIVIR.- Aún cuando ya nos referimos en el cuarto requisito, cuando hablamos de la buena conducta que debe observar el extranjero, a lo establecido en la fracción III del artículo 12 de la Ley de Nacionalidad y Naturalización, esto es,, que el extranjero deberá probar ante el Juez de Distrito, que tiene en México, profesión, industria, ocupación, o rentas de que vivir; lo hicimos desde un punto de vista diferente, ya que el tener un modo honesto de vivir, viene a ser un signo por medio del cual el Estado deduce que aquel individuo no vive de la delincuencia, ni se encuentra orillado a vivir de ella.

Sin embargo, ahora volveremos a examinar esta fracción del artículo citado, ya que en ella se establece un requisito especial para poder obtener la nacionalidad mexicana, como es el comprobar ante el Juez de Distrito por el interesado, que tiene un medio honesto de vi-

vir. Es de todos sabido que uno de los problemas, causa de constante preocupación actualmente por parte de los gobiernos de todos los países, es el desempleo; y México en busca de soluciones a este grave problema, trata de tener en sus nacionales hombres útiles para su desarrollo, que no representen en momento alguno una carga para su economía y un lastre para su progreso. Además, en la constante lucha del Gobierno mexicano por el desarrollo económico del país, busca grandes capitales y tecnología especializada que ayude a la consecución de los programas económicos que se ha trazado, que puedan traducirse en nuevas fuentes de trabajo y consecuentemente en la elevación del nivel de vida de los mexicanos.

8.- Octavo Requisito.- RENUNCIAS Y PROTESTAS DE LEY.- Este requisito se encuentra ordenado en los artículos 17 y 18 de la Ley de Nacionalidad y Naturalización, que establecen:

Artículo 17 " Por conducto del Juez el interesado elevará una solicitud a la Secretaría de Relaciones Exteriores pidiendo su carta de naturalización, y renunciando expresamente a su nacionalidad de origen así como a toda sumisión, obediencia y fidelidad a cualquier gobierno extranjero, especialmente a aquel de quien el solicitante haya sido súbdito; a toda protección extraña a las leyes y autoridades de México y a todo derecho que los tratados o la Ley Internacional concedan a los extranjeros; protestando, además, adhesión obediencia y sumisión a las leyes y autoridades de la República. Estas renunciaciones y protestas serán ratificadas en la presencia del Juez en el caso de naturalización ordinaria.

Cuando se demuestre que el extranjero, al hacer las renunciaciones y

**BIBLIOTECA**

**1 1 1 1**

protestas a que este artículo se refiere, lo ha hecho con reservas mentales, en forma fraudulenta o sin la verdadera intención definitiva y permanente de quedar obligado por ellas quedará sujeto a todas las sanciones legales que esta misma ley o cualquier otra disposición imponga o puedan imponer en el futuro".

Artículo 18: "Si el extranjero que solicita su naturalización tiene algún título de nobleza otorgado por algún gobierno extranjero, deberá renunciar expresamente al derecho que tenga de poseerlo y de usarlo."

Por su parte el artículo 40. del Reglamento de los artículos 47 y 48 de la Ley de Nacionalidad y Naturalización, en su primer párrafo determina:

" La voluntad de renuncia a toda sumisión, obediencia y fidelidad a cualquier Gobierno extranjero, así como la voluntad de adhesión obediencia y sumisión a las leyes y autoridades de la República, que de acuerdo con lo prevenido en el artículo 17 de la ley debe protestar el solicitante de la carta de naturalización, debe de ser una voluntad real, constante y efectiva..."

Una de las cosas más difíciles de reconocer es la verdadera intención de los actos de los individuos y la sinceridad en la manifestación externa de la voluntad en los hombres. El legislador parece ser que mediante este requisito pretende encontrar el verdadero motivo o fin que determina al extranjero a solicitar la nacionalidad mexicana.

Haremos un análisis de los artículos 17 y 18 citados, haciendo un examen de cada una de las renunciaciones y protestas a que ellos se re-

fieren:

A.- Renuncia expresa a la nacionalidad de origen.- Al exigir - el legislador mexicano la renuncia expresa de la nacionalidad de origen al extranjero y haciendo una interpretación general de la ley, - se deduce que nuestra legislación no admite el sistema de la doble nacionalidad de los individuos, estando con ello acorde con el principio de Derecho Internacional que establece: "Ningún individuo debe tener más de una nacionalidad", además que el Estado mexicano por razones políticas y basado en amargas experiencias sufridas, trata de desligar a sus nacionales de la protección de otros Estados, hecho que establece en forma clara en la siguiente renuncia que examinaremos.

Puede suceder que un individuo, además de la nacionalidad de origen, tenga otra o más nacionalidades adquiridas posteriormente de conformidad con las legislaciones de otros países, hecho que nuestro legislador no previó y por lo mismo no se encuentra sancionado en la ley.

B.- Renuncia expresa a toda sumisión, obediencia y fidelidad a cualquier gobierno extranjero, especialmente a aquel de quien el solicitante haya sido subdito, así como a toda protección extraña a las leyes y autoridades de México y a todo derecho que los tratados o la Ley Internacional conceda a los extranjeros.

Es lógico que si el ahora extranjero, mañana es mexicano, deberá renunciar a cualquier protección de gobierno, soberano o leyes extranjeras, así como a la sumisión, obediencia y fidelidad a los mismos. Lo primero porque al ser nacional mexicano necesariamente tiene que recibir la protección del Estado mexicano, y lo segundo, como con



secuencia de lo primero, sólo y exclusivamente le deberá sumisión, obediencia y fidelidad a nuestro gobierno. Todo ésto que a simple vista parece una redundancia del legislador al establecer en forma detallada todas y cada una de estas renuncias, no es sino una reacción -- justificada, consecuencia de las enseñanzas que nuestra historia nos ha legado.

C.- Renuncia expresa al derecho que se tenga para poseer o --- usar algún título de nobleza otorgado por algún gobierno extranjero.

El fundamento de esta renuncia es de orden constitucional. En efecto, nuestra ley Fundamental otorga entre otras la garantía de igualdad a todos sus nacionales y el goce de la misma a todos los residentes dentro de su territorio, y así como en su artículo segundo establece que: "Esta prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán por ese solo hecho, su libertad y la protección de las leyes". Así también en su artículo 12 proclama: "En los Estados Unidos Mexicanos no se concederán títulos de nobleza, ni prerrogativas y honores hereditarios, ni se dará efecto alguno a los otorgados por --- cualquier otro país". Y en confirmación de ésto último, la misma Constitución sanciona este ordenamiento de la siguiente manera: Artículo-37.- " a) La nacionalidad mexicana se pierde:....

II.- Por aceptar o usar títulos nobiliarios que implique sumisión a un Estado extranjero...."

D.- Protesta de adhesión, obediencia y sumisión a las leyes y autoridades de la República.-

El lado positivo de este requisito se hace consistir en una -

protesta que el Estado mexicano exige a los extranjeros que pretenden nacionalizarse mexicanos, de sumisión, obediencia y fidelidad a las leyes y gobernantes de México.

La protesta no es sino el antiguo juramento despojado de los ritos religiosos, del tabú y en general de los temores al más allá oculto y desconocido; convirtiéndose en la actualidad en un compromiso moral y en ocasiones de carácter jurídico, cuando se lleva a cabo ante la autoridad competente, ya que la falsedad o violación de una protesta puede configurar el delito denominado en el Código Penal para el distrito y Territorios Federales "Falsedad en declaraciones judiciales y en informes dados a una autoridad".

Dicha protesta, en el procedimiento, se toma como un simple requisito de trámite, pues la ley establece llanamente: "por el conducto del Juez el interesado elevará una solicitud a la Secretaría de Relaciones Exteriores pidiendo su Carta de Naturalización, y renunciando expresamente...", lo cual se ve agravado en la práctica por la rutina de los funcionarios encargados de aplicar la Ley; por lo que sería conveniente que se estableciera una determinada forma para este requisito, revestido de la mayor solemnidad admitida por la Ley.

Crítica a los requisitos establecidos por la Ley. - Además de las observaciones hechas a cada uno de los requisitos establecidos en nuestra legislación para obtener la Carta de Naturalización, queremos hacer notar nuestra opinión en forma general y desde el ángulo de la pragmática jurídica, sobre estos mismos requisitos.

Desde el punto de vista práctico, se puede observar que el gobierno mexicano ha seguido una política restrictiva en la materia de-

otorgar cartas de naturalización, como en un punto subsiguiente de este mismo capítulo lo vamos a comprobar. La razón que orillan a llevar esta política pueden ser de diversa índole, pero sin duda alguna influye en esta actitud la inseguridad que se tiene sobre la verdadera intención y motivo que mueve al extranjero a solicitar la mencionada carta, lo que trae como consecuencia una conducta siempre igual, por parte del gobierno mexicano, de negar por sistema la nacionalidad por naturalización, aún cuando éste haya llenado todos los requisitos que exige la ley y pudiera tener la verdadera intención de ser mexicano con el fin de ser un elemento más de utilidad y progreso del Estado mexicano.

Este proceder de dudas y titubeos, puede atenuarse, exigiendo al solicitante algunos requisitos más que a nuestro juicio podrían dar mayores signos de asimilación del extranjero al grupo mexicano, así como dejar ver con más precisión la verdadera intención del individuo, sin hacer a un lado desde luego la facultad discrecional.

El estado debe tener un determinado grado de seguridad de que el individuo que quiere ser miembro de su pueblo, lo conozca realmente, porque si no se conoce un objeto, no se le puede amar y mucho menos pretender ser parte de él y trabajar por él. Por lo mismo creemos, que la ley mexicana se encuentra deficiente en esta materia y debería exigir al extranjero que pretenda nacionalizarse mexicano, su mandolos a los ya establecidos, otros requisitos más, como sería la comprobación de tener conocimientos por lo menos elementales de la Historia de México, de las instituciones actuales políticas y sociales del Estado mexicano, así como de los fines y proyección del mismo.

Por otra parte, desde el punto de vista político, es innegable que el Estado busca que los nuevos individuos que pretendan formar parte de la nación, sean el mayor grado útiles a su desarrollo económico y cultural, sin menoscabo de la paz y el orden social del país. De ahí que pensamos que sería conveniente el añadir un requisito más a cubrir por el pretense mexicano, que sería el de que compruebe tener un mínimo del 80% de sus bienes o capital dentro del ámbito del territorio nacional.

Una mejor reglamentación en este sentido, traería al gobierno un mayor grado de seguridad para otorgar cartas de naturalización, sin hacer a un lado, como decíamos, el ejercicio de la facultad discrecional. Así, se otorgarían quizás, pocas cartas de naturalización, pero se terminaría con la actitud sistemática de negarlas.

b).- Requisitos en los casos de naturalización privilegiada.- La naturalización privilegiada se encuentra reglamentada en nuestra legislación, por lo que se refiere a los requisitos necesarios para obtenerla, en forma casuística; sin embargo se tratará de hacer un estudio de ellos en forma general y sintética debido a la extensión y finalidad de este trabajo.

El artículo 21 de la Ley de Nacionalidad y Naturalización señala la quienes son los que pueden obtener la naturalización por medio del procedimiento privilegiado. En efecto:

Artículo 21.- "Pueden naturalizarse por el procedimiento especial que señala este capítulo, las personas siguientes:

I.- Los extranjeros que establezcan en territorio nacional una industria, empresa o negocio, que sea de utilidad para el país, o im-

plique notorio beneficio social.

II.- Los extranjeros que tengan hijos legítimos nacidos en México.

III.- Los extranjeros que tengan algún ascendiente consanguíneo mexicano por nacimiento en línea recta dentro del primero o segundo grado.

IV.- Los extranjeros casados con mujer mexicana por nacimiento

V.- Los colonos que se establezcan en el país, de acuerdo con las leyes de colonización.

VI.- Los mexicanos por naturalización que hubieren perdido su nacionalidad mexicana por haber residido en el país de su origen.

VII.- Los indolatinos y los españoles de origen que establezcan su residencia en la República.

Por otra parte los artículos siguientes hasta el 29 inclusive de la misma ley, establecen los requisitos que se deben de observar en cada uno de los casos sujetos a este procedimiento especial de naturalización.

De los establecidos por la ley se puede deducir en forma general que son tres los requisitos exigidos a los extranjeros que por medio de este procedimiento pueden obtener la carta de naturalización mexicana, y son los siguientes:

1.- Poseer una de las calidades a que se refiere el artículo 21 de la ley.

2.- Que por lo menos tengan establecido su domicilio en el territorio mexicano.

3.- Hacer la manifestación a que se refiere el artículo once--

de la Ley y, hacer las renunciaciones establecidas por los artículos 17 y 18 de la misma, en cada caso.

Pero haciendo un análisis comparativo de los requisitos que se exigen en la naturalización privilegiada, con los establecidos en el caso de la naturalización ordinaria, encontramos que no existe uniformidad en el número de requisitos exigidos, sino que por el contrario es diferente el número según el caso; en efecto:

a).- La manifestación de voluntad en el sentido de renuncia a la nacionalidad anterior y el deseo de obtener la nacionalidad mexicana, parece que no exige de manera expresa en una ley, pues el artículo 29, sólo hace mención a la manifestación exigida por el artículo 11 y las renunciaciones a que se refieren los artículos 17 y 18 de la misma, lo que aparece desde muchos puntos de vista indebido

b).- La residencia, dentro del procedimiento especial de naturalización, se reduce a una exigencia máxima de dos años; pero en la mayoría de los casos y en forma inexplicable, como en el caso del artículo 22, se exige solamente que se tenga el domicilio en el país.

c).- El certificado de buena salud, si se exige en todos los casos aunque en forma indirecta, al establecer el artículo 29 de la ley que en todos los casos deberá hacerse "La manifestación a que se refiere el artículo 11", y este artículo establece en su parte final que el extranjero "Acompañará, además un nuevo certificado de salud expedido por un médico autorizado por el Departamento de Salubridad".

d).- El idioma castellano sólo se hace exigible en el caso del artículo 24, y

e).- A la buena conducta, mayoría de edad y modo honesto de vivir, no se hace mención directa en ninguno de los casos.

En resumen, se puede decir que en los casos de naturalización-privilegiada, se supone falsamente, un grado muy avanzado de identificación al grupo social mexicano por parte del extranjero solicitante, ya que no se exigen por la ley los requisitos establecidos en los casos de naturalización ordinaria, con el objeto de determinar el grado de asimilación al grupo sociológico, dando más importancia a los requisitos administrativos de identidad individual y familiar, a que se refiere el artículo 11 de la ley.

No creemos que en la mayoría de los casos a que se refiere el artículo 21 de la ley, se justifique el otorgamiento de nuestra nacionalidad por esa vía, no, sobre todo en el momento histórico en que vivimos, de ahí quizás las reservas de nuestros gobernantes para otorgar estas cartas de naturalización, y no es que nos inclinemos por la abrogación de este procedimiento, sino que por lo contrario creemos que debe permanecer, pero reglamentado en forma más cuidadosa por el legislador, con el objeto de que sea más efectiva.

Como ya se ha hecho notar la legislación mexicana establece diferentes procedimientos para la naturalización ordinaria y para la naturalización privilegiada, Procederemos en primer término a hacer el estudio del procedimiento ordinario de naturalización.

c).- Procedimiento ordinario.- El segundo capítulo de la Ley de Nacionalidad y Naturalización, en el cual se encuentran perfectamente-

delimitadas tres etapas en su desarrollo:

- 1.- Directamente ante la Secretaría de Relaciones Exteriores.
- 2.- Directamente ante el Juez de Distrito.
- 3.- Ante la Secretaría de Relaciones Exteriores, por conducto del Juez de Distrito.

1.- Ante la Secretaría de Relaciones Exteriores.- La primera etapa del procedimiento que tiene que exigir el extranjero que preten de nacionalizarse mexicano, se desarrolla ante la Secretaría de Relaciones Exteriores, según lo establece el artículo 8 de la Ley de Nacionalidad y Naturalización en vigor, que en efecto determina:

A.- El extranjero deberá presentar por duplicado a la Secretaría de Relaciones un ocurso en el que manifieste su voluntad de adquirir su nacionalidad mexicana y de renunciar a su nacionalidad ex-tranjera.

B.- Al dicho ocurso deberá acompañar de inmediato o dentro de un plazo de seis meses, los siguientes documentos:

a).- Un certificado expedido por las autoridades locales en el que se haga constar el tiempo que tenga el interesado de residir con tina e ininterrumpidamente en el país, residencia que, en todo caso no deberá ser menor de dos años a la presentación del ocurso.

b).- Un certificado de las autoridades de Migración que acredite su entrada legal al país.

c) .- Un certificado médico de buena salud.

d).- Un comprobante de que tiene cuando menos 18 años de edad.

e).- Cuatro retratos fotográficos, dos de frente y dos de perfil.



f).- Declaración suscrita por el interesado de la última residencia habitual que tuvo en el extranjero, antes de entrar al país.

Después de seis meses de la presentación del recurso y cuando el solicitante no haya acompañado los documentos señalados se tendrá por no presentada la solicitud.

C.- La Secretaría de Relaciones por su parte, una vez llenados los requisitos señalados, tendrá por presentada la solicitud, devolviendo el duplicado del recurso al interesado con la fecha de su presentación y conservando el original en sus archivos.

En esta forma se da por terminada la primera etapa del procedimiento para obtener la carta de naturalización.

2.- Directamente ante el Juez de Distrito.- La segunda etapa del procedimiento se inicia un año después de terminada la primera, si en ella el extranjero comprobó una residencia de cinco años o más anterior a su solicitud inicial; o tres años después, si en el caso demostró una residencia mayor a los dos años, pero inferior a los cinco. Nunca podrá continuarse con el procedimiento ocho años después de terminada la primera fase del mismo.

En el mejor de los casos, el extranjero, una vez transcurrido el tiempo correspondiente, presentará al Gobierno Federal por conducto del Juez de Distrito, una solicitud en la cual pida se le sea otorgada la Carta de Naturalización (art.9).

Esta solicitud deberá ser acompañada del duplicado del recurso presentado a la Secretaría de Relaciones. (art. 12 in fine); y de una manifestación con las siguientes constancias:

a).- Nombre completo

- b).- Estado Civil
- c).- Lugar de residencia.
- d).- Profesión, oficio y ocupación.
- e).- Lugar y fecha de nacimiento.
- f).- Nombre y nacionalidad de sus padres.
- g).- Si es casado, nombre de la esposa o el esposo
- h).- Lugar de residencia del esposo o esposa.
- i).- Nacionalidad del esposo o esposa.
- j).- Nombre completo, lugar y fecha, de nacimiento de los hijos si los tuviere.
- k).- Lugar de residencia de los hijos.

Acompañará, además, un nuevo certificado de salud expedido por un médico autorizado por el Departamento de Salubridad (Art. 11).

Después de hechas las publicaciones por el Juez de Distrito y por la Secretaría de Relaciones, ordenadas en los artículos 13 y 14 de la Ley: el Juez fijará día y hora para una audiencia, en la que intervendrán el Ministerio Público y la Secretaría de Relaciones, para recibir las pruebas ofrecidas por el interesado y por el Ministerio Público; sobre los siguientes hechos del solicitante:

I.- Que ha residido en la República, cuando menos cinco años--según el caso, y que no ha interrumpido dicha residencia.

II.- Que durante el tiempo de su residencia ha observado buena conducta.

III.- Que tiene en México, profesión, industria, ocupación o--rentas de que vivir.

IV.- Que sabe hablar español.

V. que está al corriente en el pago del impuesto sobre la Renta o exento de él (Art. 12).

Esta segunda etapa finaliza, cuando una vez realizada la audiencia, el Juez analiza las pruebas presentadas y haciendo las observaciones que él crea que proceden, envía necesariamente el expediente original a la Secretaría de Relaciones (Art. 16).

3.- Ante la Secretaría de Relaciones Exteriores, por conducto del Juez de Distrito.- La última etapa del procedimiento de naturalización ordinaria, principia con otra solicitud más que el extranjero interesado eleva a la Secretaría de Relaciones por conducto del Juez de Distrito, pidiendo de nueva cuenta su Carta de Naturalización, acompañando las renunciaciones y protestas contenidas en los artículos 17 y 18 de la Ley de Nacionalidad y Naturalización, a las cuales ya hemos hecho referencia.

Estas renunciaciones y protestas, deberán ser ratificadas ante la presencia del Juez de Distrito, en el caso de la naturalización ordinaria, ya que ésta última etapa es común al procedimiento de naturalización privilegiada.

Finalmente termina el procedimiento de naturalización cuando la Secretaría de Relaciones, una vez recibido el expediente original justamente con la última solicitud elevada por conducto del Juez de Distrito y hechas las renunciaciones de Ley, otorga o niega la Carta de naturalización, con base en las constancias presentadas por el interesado y el ejercicio de la facultad discrecional que la ley otorga a la Secretaría de Relaciones en el artículo 19 de la Ley de Nacionalidad y Naturalización que dice:

"Recibido el expediente por la Secretaría de Relaciones y si a juicio de ella es conveniente, se expedirá al interesado la carta de naturalización".

d).- Procedimiento privilegiado.- Se puede decir que no existe un procedimiento privilegiado de naturalización, sino varios casos, en los cuales con determinados grados y variantes se puede obtener, según la ley, la naturalización mexicana por procedimiento especial y distinto al ordinario.

El artículo 21 de la Ley de Nacionalidad y Naturalización señala las personas que pueden ser objeto de este privilegio y señala los siguientes casos:

I.- Los extranjeros que establezcan en territorio nacional una industria, empresa o negocio, que sea de utilidad para el país, o implique notorio beneficio social.- Estas personas, podrán ocurrir ante la Secretaría de Relaciones en demanda de carta de naturalización, comprobando por los medios legales que dicha Secretaría exija, que se encuentran comprendidas en dicho caso, y que además, están domiciliados en el país.

II.- Los extranjeros que tengan hijos legítimos nacidos en México.- Los cuales tendrán que comprobar la calidad mencionada, que tienen su domicilio en México, y que han residido sin interrupción en el país, por lo menos, los dos años anteriores a la fecha de su solicitud.

III.- Los extranjeros que tengan algún ascendiente consanguíneo mexicano por nacimiento en línea recta dentro del primero o segundo grado.- Debiendo comprobar la calidad antes determinada, que tienen su

residencia en el territorio nacional y que saben hablar el idioma castellano.

IV.- Los extranjeros casados con mujer mexicana por nacimiento.- Quienes comprobarán que aún subsiste dicho matrimonio, y que después del matrimonio han residido sin interrupción en el país por lo menos, dos años antes de su solicitud.

V.- Los colonos que se establezcan en el país, de acuerdo con las leyes de colonización.- Comprobando ante la Secretaría de Relaciones dicha calidad, y su residencia dentro del territorio nacional, por lo menos, dos años antes de la solicitud.

VI.- Los mexicanos por naturalización que hubieran perdido su nacionalidad mexicana por haber residido en el país de su origen. Estas personas deberán comprobar que tienen su domicilio en la República y que su residencia en su país de origen fué involuntaria.

VII.- Los indolatinos y los españoles de origen que establezcan su residencia en la República.- Debiendo comprobar ante la Secretaría de Relaciones, dicha calidad y que tienen su domicilio en el territorio nacional.

En cualquiera de estos casos el procedimiento de naturalización se simplifica, realizándose todos los trámites ante la Secretaría de Relaciones. Primero se presenta la solicitud con la comprobación de los requisitos señalados en cada caso, luego se hace ante la misma Secretaría la manifestación a que se refiere el artículo 11 de la Ley y las renunciaciones establecidas en los artículos 17 y 18 en su caso, y finalmente a juicio de la Secretaría se otorgará o negará la Carta de Naturalización.

Pese a la intervención del Juez de Distrito, que viene a desempeñar el papel de un empleado de la Secretaría de Relaciones, el procedimiento de naturalización sigue siendo de carácter administrativo. Por otra parte, la intervención del Juez en el procedimiento ordinario se puede decir que es inadecuada, y perjudicial para la administración de justicia; en efecto, es inadecuada porque la función del Juez es jurisdiccional y en el caso se limita su actividad a aceptar una solicitud, analizar unas pruebas, hacer "Las observaciones que procedan", formar un expediente y remitirlo necesariamente a la Secretaría de Relaciones, actividad que un representante de la Secretaría de Relaciones podría llevar a cabo con los mismos resultados. Y es perjudicial, porque obstaculiza la verdadera función de los jueces influyendo con ello a hacer más tardada la tan llevada y traída administración de justicia mexicana.

En todo caso creemos que sería adecuada y eficaz la actividad del Juez de Distrito en el procedimiento de Naturalización, si se reglamentara en la Ley que el procedimiento se llevara a cabo ante él, con todos los recursos de la ley, con intervención de un representante de la Secretaría de Relaciones y del Ministerio Público, demandándose una resolución con todas las características de sentencia judicial, en la cual se declarara que el interesado ha llenado o no, todos los requisitos que la ley señale para estar en aptitud de obtener la carta de naturalización, la cual sentencia declarativa, se remitiría a la Secretaría de Relaciones y ésta, haciendo uso de la facultad discrecional otorgaría o negaría, la carta de naturalización.

6.- FACULTAD DISCRECIONAL.- La regla general es que toda actividad de la autoridad administrativa, debe estar limitada a la circunscripción de la ley que la establece, según el principio de legalidad a que nos hemos referido anteriormente. Esto es lo que se denomina administración reglada y que tiende a equilibrar el poder del gobernante por medio de la ley, evitando de esta manera la arbitrariedad del poder público.

No obstante ésto, existen muchos casos en los cuales la ley deja a la administración libertad de criterio para analizar determinados actos, y entonces nos encontramos con la llamada facultad discrecional. El siguiente párrafo describe muy bien el contenido de la facultad discrecional.

"Hay poder discrecional para la administración, cuando la ley o el reglamento, previniendo para la Administración cierta competencia en ocasión de una relación de derecho con un particular, dejan a la Administración un poder libre de apreciación para decidir si debe obrar o abstenerse, en qué momento debe obrar, cómo debe obrar y qué contenido va a dar a su actuación. El poder discrecional consiste, pues, en la libre apreciación dejada a la Administración para decidir lo que es oportuno hacer". (17)

Se ha dicho que la facultad discrecional se ha llegado a aceptar dentro de las legislaciones constitucionalistas, por razones de oportunidad, necesaria en la administración de un Estado. Al respecto nos aclara Fraga:

"Para poder precisar conceptos, creemos necesario indicar que el Poder Ejecutivo puede apreciarse bajo un doble aspecto: como Poder

(17) Serra Rojas, Op. Cit., Pág. 300

6.- FACULTAD DISCRECIONAL.- La regla general es que toda actividad de la autoridad administrativa, debe estar limitada a la circunscripción de la ley que la establece, según el principio de legalidad a que nos hemos referido anteriormente. Esto es lo que se denomina administración reglada y que tiende a equilibrar el poder del gobernante por medio de la ley, evitando de esta manera la arbitrariedad del poder público.

No obstante esto, existen muchos casos en los cuales la ley deja a la administración libertad de criterio para analizar determinados actos, y entonces nos encontramos con la llamada facultad discrecional. El siguiente párrafo describe muy bien el contenido de la facultad discrecional.

"Hay poder discrecional para la administración, cuando la ley o el reglamento, previniendo para la Administración cierta competencia en ocasión de una relación de derecho con un particular, dejan a la Administración un poder libre de apreciación para decidir si debe obrar o abstenerse, en qué momento debe obrar, cómo debe obrar y qué contenido va a dar a su actuación. El poder discrecional consiste, pues, en la libre apreciación dejada a la Administración para decidir lo que es oportuno hacer". (17)

Se ha dicho que la facultad discrecional se ha llegado a aceptar dentro de las legislaciones constitucionalistas, por razones de oportunidad, necesaria en la administración de un Estado. Al respecto nos aclara Fraga:

"Para poder precisar conceptos, creemos necesario indicar que el Poder Ejecutivo puede apreciarse bajo un doble aspecto: como Poder

---

(17) Serra Rojas, Op. Cit., Pág. 300



político y como Poder administrativo.

El Ejecutivo, en su aspecto de Poder político se define por la situación que guarda dentro del Estado, con relación a éste y a los demás Poderes en que se divide el ejercicio de la soberanía.

La situación del Ejecutivo como Poder administrativo se define por la relación con la ley que ha de aplicar a casos concretos.

Pues bien, en su carácter de Poder político, al Ejecutivo como representante del Estado, corresponde realizar los actos necesarios para asegurar la existencia y mantenimiento del propio Estado e impulsar y orientar su desarrollo de acuerdo con cierto programa, al mismo tiempo que el Poder legislativo puede también señalar los derroteros a la actividad estatal por medio de leyes que tiendan a la consecución de una finalidad determinada de orden político, económico o, en general, de orden social. Los actos que con tales propósitos realizan los poderes Ejecutivos y Legislativo son los que se denominan actos de gobierno". (18)

Cuando la Secretaría de Relaciones Exteriores actúa otorgando o negando la carta de naturalización, con fundamento en los artículos 19 y 29 de la Ley de Nacionalidad y Naturalización, nos encontramos que está actuando en uso de la facultad discrecional que la ley le concede en los artículos. De esta manera parece justificado el uso de la facultad discrecional en el caso, sin llegar a la arbitrariedad y a la injusticia, y dentro de la garantía establecida en el artículo 16 de

(18) Fraga, Op. Cit., Pág. 73

la Constitución; ya que se trata en el último caso de la seguridad -- del propio Estado.

Aún cuando no estamos de manera alguna en contra de la facultad discrecional del Poder Ejecutivo, ya que como se ha visto es un poder político que usan los Estados con el objeto de salvaguardar la integridad y los intereses sociales de su pueblo, sin embargo, creemos que deben reglamentarse por lo menos los motivos por los cuales a juicio de la Secretaría, puede negarse la carta de naturalización.

7.- POLITICA MEXICANA PARA OTORGAR LA CARTA DE NATURALIZACION .- Ya se ha apuntado en varias ocasiones que México en los últimos años ha seguido una política restrictiva en cuanto a los que el otorgamiento de cartas de naturalización se refiere. Es más, parece ser, que en últimas fechas, por sistema se han venido negando las cartas de naturalización, aún cuando el interesado haya llenado todos los requisitos y seguidos debidamente el procedimiento señalado por la ley, con base en ese poder político denominado facultad discrecional

Si hemos de ser honrados, tenemos que confesar que las verdaderas causas directrices de ésta política mexicana las desconocemos. Sin embargo, creemos entrever que son de origen económico ya que la actual lucha del gobierno mexicano parece encaminarse a lograr la independencia económica de nuestro país, y, quizás se crea que es más fácil de controlar en un momento dado una situación difícil, por medio de disposiciones como el Artículo 33, y la Fracción I del artículo 27 Constitucional, que encontrarse con nacionales indignos y perversos, que hayan obtenido la nacionalidad mexicana en beneficio personal o de sus países de origen, con menoscabo de la seguridad del Estado mexicano,

la integridad de su pueblo y el desarrollo económico de la nación.

A manera de comprobación, transcribiremos los siguientes datos estadísticos, obtenidos de la Secretaría de Relaciones Exteriores, acerca de las cartas de naturalización expedidas desde el año de 1934 a la fecha:

Cartas de Naturalización Mexicana expedidas por la Secretaría de Relaciones Exteriores desde el año de 1934 en que se promulgó la Ley de Nacionalidad y Naturalización vigente.

<u>Año</u>	<u>No. de Cartas expedidas</u>	<u>por año</u>
1934	1007	
1935	1088	
1936	651	
1937	1513	
1938	619	
1939	779	
1940	2499	
Total del sexenio		7,149
1941	2178	
1942	1103	
1943	483	
1944	469	
1945	627	
1946	667	
Total del sexenio		5,527
1947	652	
1948	774	
1949	1089	
1950	1041	
1951	1176	
1952	1074	
Total del sexenio		5,806
1953	491	
1954	403	
1955	453	
1956	93	
1957	19	
1958	32	
Total del sexenio		1,491

<u>Año</u>	<u>No. de cartas expedidas por año</u>	
1959	13	
1960	38	
1961	44	
1962	14	
1963	17	
1964	93	
<hr/>		
	Total del sexenio	219
1965	0	
1966	0	
1967	7	
1968	7	
1969	0	
<hr/>		
	Junio	0
	Total del sexenio	14

CAPITULO III.

DE LA NULIDAD DE LAS CARTAS DE NATURALIZACION

- 1.- Inexistencia, revocación y nulidad de las cartas de naturalización.
- 2.- Supuestos jurídicos y causas de nulidad.
  - Causas objetivas y subjetivas
  - Causas materiales y formales.
- 3.- Procedimiento de nulidad.
- 4.- Efectos de la nulidad de las cartas de naturalización.
- 5.- Prescripción de las cartas de naturalización.
- 6.- Cartas de naturalización y certificados de nacionalidad.

## CAPITULO III.

## DE LA NULIDAD DE LAS CARTAS DE NATURALIZACION

## 1. INEXISTENCIA, REVOCACION Y NULIDAD DE LAS CARTAS DE NATURALIZACION.

Una vez otorgada la carta de naturalización, la persona naturalizada mexicana goza de todos los derechos que la ley le concede, siendo considerado desde ese momento como mexicano. El artículo 42 de la ley de Nacionalidad y Naturalización establece al efecto: "La nacionalidad mexicana por naturalización se adquiere desde el día siguiente a aquel en que se expide la carta correspondiente..." y a partir de entonces, comienza igualmente a producir efectos jurídicos el acto administrativo de otorgamiento de naturalización.

Sin embargo, esta nueva nacionalidad adquirida por el extranjero por medio de la carta de naturalización, además de estar sujeta a todas las causas especiales que traen aparejada al igual que la nacionalidad de origen, la pérdida de la nacionalidad; debemos de considerar que el acto por medio del cual se otorga la carta de naturalización, al igual que cualquier acto jurídico, puede ser inexistente, o adolecer de algún defecto en su realización que traiga como consecuencia la nulidad de la carta, o bien, puede estar sujeto al fenómeno jurídico de la revocación administrativa.

Después de haber leído el capítulo anterior, parecería inútil desde el punto de vista práctico, tratar en esta parte la inexistencia revocación y nulidad del acto que otorga la carta de naturalización en México, ya que encontramos que el gobierno mexicano,

quizás por causa de la mala reglamentación que hace la ley sobre el otorgamiento de la naturalización, se puede decir, que no expide cartas de naturalización; y nos podríamos hacer la siguiente observación: ¿Si no se expiden cartas de naturalización, cual es el objeto de estudiar su inexistencia, revocación o nulidad?

No obstante creemos que el legislador debe tomar en cuenta - y quizás ya se estén haciendo gestiones para ello, que es de urgente necesidad hacer una nueva reglamentación que esté acorde a la realidad actual de nuestro país, puesto que si es evidente que el poder político de la Administración, actual discrecionalmente su- pliendo hasta cierto punto las deficiencias de la ley, sin embargo, esta situación no puede seguir indefinidamente, ya que además de -- faltar al principio de la seguridad jurídica, esta facultad podría inclusive degenerar en un momento dado en arbitrariedad, con las -- consecuentes efectos nefastos para el país, en el caso de que un determinado régimen abriera las puertas de la nacionalidad a personas extrañas y con intensiones aviesas en contra de los intereses de -- la nación.

Inexistencia.- Ya nos hemos referido a la inexistencia, a la nulidad y a la revocación del acto administrativo, por lo que sólo apuntaremos de manera general, por lo que atañe a la inexistencia, que podría haber inexistencia del acto que otorga la carta de naturalización, - cuando éste careciera de algún elemento esencial de todo acto ad- ministrativo, como serían: La falta de voluntad, o bien en la persona que pretenda nacionalizarse mexicana, o en el funcionario de la ad- ministración que le otorga, la carencia de objeto en el acto; o, la - falta de competencia en el funcionario que otorga la dicha carta. Ca- sos todos de difícil realización, pero que no debe descartarse el que pu

dieran suceder en una circunstancia muy especial.

La Ley de Nacionalidad y Naturalización no hace referencia alguna a la inexistencia de las cartas de naturalización, y sólo tocamos este punto por lo que se refiere al derecho común y como una deducción lógica de los principios generales de derecho, ya que por ejemplo, la carta de naturalización otorgada por el Secretario de Recursos Hidráulicos, aún cuando el interesado hubiese llenado los requisitos establecidos por la ley, la dicha carta sería inexistente y no podría producir efecto legal alguno.

Revocación.- Esta figura jurídica supone la perfección del acto administrativo y la absoluta validez del mismo, pero no obstante éso, por causas provenientes con posterioridad, el Estado deja sin efecto, por medio de otro acto llamado revocación, la situación por él creada con anterioridad.

Nuestra Ley al hablar de la naturalización, no alude en forma alguna a la revocación, sin embargo, el reglamento de los artículos 47 y 48 de la Ley de Nacionalidad y Naturalización, en su artículo 4o. cuando habla de la nulidad de la carta de naturalización-- hace referencia a un caso especial de ineficacia y que se encuentra comprendido dentro de la teoría general de la revocación. En efecto, el artículo 4o. mencionado, establece:

"La voluntad de renuncia a toda sumisión, obediencia y fidelidad a cualquier Gobierno extranjero, así como la voluntad de adhesión, obediencia y sumisión a las leyes y autoridades de la República, que de acuerdo con lo prevenido en el artículo 17 de la Ley de-



be protestar el solicitante de la carta de naturalización, debe ser una voluntad real, constante y efectiva.

La simulación, reserva mental o quebrantamiento de dicha voluntad, así como cualquier otro vicio invalidante de la misma, revelados por hechos anteriores o posteriores a su declaración, hacen ésta ineficaz y, en consecuencia, anulan la naturalización concedida"...

En este segundo párrafo del artículo citado, aún cuando el legislador se esta refiriendo a la nulidad de la naturalización, -- creemos que lo hace en forma equivocada por lo que atañe a lo establecido en su última parte cuando dice: los hechos" posteriormente a su declaración, hacen ésta ineficaz y, en consecuencia, anulan la naturalización concedida". Y la razón es la siguiente, el legislador está suponiendo que ya se ha realizado el acto de otorgamiento de la naturalización y que ésta se ha obtenido llenando completamente todos los requisitos que la ley exige para la expedición de la Carta, sin haber habido vicios que pudieran invalidarla y que no -- obstante ello, por hechos posteriores a la declaración, se anula la naturalización,. Y por lo mismo, creemos que el acto administrativo que se realiza tendiente a declarar en esta forma la invalidez de la naturalización, no puede ser otra que un acto de revocación.

Para confirmar esta afirmación, trataremos de refrescar las nociones de la revocación, siguiendo por razones de autoridad académica, los conceptos de dos grandes tratadistas mexicanos de Derecho Administrativo, como son Gabino Fraga y Andrés Serra Rojas.

" A pesar de que tanto la revocación como la anulación producen el efecto de eliminar un acto anterior del mundo jurídico, existe entre ambas instituciones una característica substancial que las distingue. En efecto, mientras que la anulación está destinada a retirar un acto inválido, o sea, un acto que desde su origen tiene un vicio de legitimidad, la revocación sólo procede respecto de actos válidos; es decir, de actos que en su formación dejaron satisfechas todas las exigencias legales.

Además, y derivando de esa diferencia, aparecen otras que se refieren a los motivos, a la naturaleza del acto y a sus efectos y que completan el concepto tanto de la revocación como el de la anulación. Mientras que el motivo de la primera es posterior al acto original y se refiere a consideraciones de oportunidad, o sea a la coincidencia del acto en momentos sucesivos con el interés público la anulación derivada del vicio original de ilegalidad del acto primitivo. En tanto que el acto de revocación es un acto de naturaleza constitutiva, el de anulación lo es de naturaleza declarativa, y finalmente, y como consecuencia de ese diverso carácter, mientras la revocación, por regla general, sólo elimina a partir de ella los efectos del acto revocado, la anulación normalmente los elimina retroactivamente desde la fecha del acto anulado". (1)

Y cuando este mismo autor habla del fundamento de la revocación dice: "En nuestro concepto, la doctrina más autorizada sobre el particular es la que considera que el fundamento de la revocación estriba en el cambio de uno de los presupuestos del acto jurídico--

---

(1) Gabino Fraga, Op. Cit., Pág. 219.

original, es decir, en la mutación superviniente de las exigencias del interés público que deben satisfacerse mediante la actividad administrativa.

Para aclarar estos conceptos debe tenerse presente que los actos jurídicos que realiza la administración deben guardar una doble correspondencia: con la ley que rige dichos actos, y con el interés público que con ellos va a satisfacerse. La conformidad del acto con la ley constituye el concepto de legitimidad. La conformidad del acto con el interés público hace nacer el concepto de oportunidad. -- Ahora bien, mientras que el acto legítimo en su origen no puede convertirse más tarde en ilegítimo, puesto que una ley posterior no puede cambiar los elementos legales de un acto que cumplió con todos los requeridos por la ley que rigió su formación, el acto que en su origen fué oportuno por coincidir con el interés público existente en ese momento sí puede posteriormente tornarse en inoportuno porque el interés público cambia con frecuencia, de tal manera que, cuando el cambio ocurre, el acto original no sirve ya para satisfacerlo y aun puede llegar a contrariarlo". (2)

Serra Rojas, quien a su vez sigue a Renato Alessi, establece como elementos del acto de revocación los siguientes:

"1.- Una manifestación de voluntad o decisión de la autoridad administrativa;

2.- Unilateral;

---

(2) Ibid., Pág. 222

3.- Extintiva de un acto administrativo anterior, válido y eficaz. Esto se denomina el retiro del acto jurídico;

4.- Inspirada en motivos de mera oportunidad o por motivos supervenientes de interés general;

5.- O sustituyéndolo por otro cuya amplitud es diferente en casos de revocación expresa o tácita" (3)

Ahora bien, por todo lo expuesto se ve que el acto a que se refiere la última parte del segundo párrafo del artículo 40. del reglamento citado, es un acto de revocación, ya que contiene todos los elementos de la revocación señalados. En efecto:

Es una decisión de la Autoridad Administrativa;

Unilateral;

Extintiva de un acto administrativo anterior, válido y eficaz e,

Inspiraba por motivos supervenientes de interés general.

Sin embargo, encontramos que el Ejecutivo a consagrado en este artículo dos errores: uno, cuando denomina nulidad a la revocación creando la confusión de conceptos; y otro, el excederse en sus facultades, tratando de establecer una forma más de pérdida de la nacionalidad mexicana al margen de la Ley de Nacionalidad y Naturalización y lo que es más, de la misma Constitución.

Es un hecho que la ley no menciona la revocación en ningún momento, ni detalla circunstancias dentro de sus normas por las cuales se pueda presumir el establecimiento de esa figura jurídica. y "El reglamento es una disposición legislativa expedida por el Poder

---

(3) Serra Rojas, Op. Cit., Pag. 433.

Ejecutivo, en uso de la facultad que la Constitución le otorga para proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expide el Poder Legislativo", y "Tiene por objeto desarrollar y detallar los principios generales contenidos en la Ley para hacer posible y práctica la aplicación de ésta". (4)

De esta manera, la existencia del Reglamento no se puede explicar sin la preexistencia de una ley a la cual debe esta necesariamente subordinado, respetando la letra y el espíritu de la misma, y por lo tanto, sin aumentar o disminuir el contenido substancial de la norma; ya que esto es materia reservada al legislador, Y si ni en la letra ni el espíritu de la ley se deja ver el establecimiento de la revocación de las cartas de naturalización, es patente que el Ejecutivo se ha excedido al reglamentar esta materia y su actuación se encuentra fuera del ámbito de sus facultades.

Por otra parte, tiene suficiente fuerza la observación hecha por Trigueros cuando dice: "Esta facultad del Ejecutivo para otorgar la naturalización, no la tiene para revocarla ni puede tenerla, ya que no puede el Ejecutivo, sino el Poder Constituyente decir quienes siendo miembros del pueblo del Estado, pueden dejar de serlo, fijando las causas de la pérdida de la nacionalidad. No existiendo en la Sección A del Artículo 37 de la Constitución la disposición estableciendo como causa de pérdida de nacionalidad la revocación de la carta de naturaleza pueda hacer el Ejecutivo, la naturalización está como es efectivamente irrevocable; debe estimarse, en consecuencia, que la facultad del Poder Ejecutivo en cuanto a atri-

(4) Fraga, Op. Cit., Págs. 123 y 128.

bución de nacionalidad se agota al momento de expedir la carta de naturalización no pudiendo, en consecuencia, tener sobre dicha carta otras atribuciones que las que de diversas facultades pueden derivarse". (5)

De lo que se deduce que la revocación no encuentra cabida dentro de nuestra legislación, y si el Ejecutivo por un error ha tratado de imponerla en el artículo 4o. del Reglamento, debido quizás al afán de controlar al extranjero naturalizado mexicano, por la eterna desconfianza a la verdadera intención y los sentimientos reales de adhesión a la nacionalidad mexicana, buscando con ello un medio más de defensa, para en un momento dado desligarse de la adopción y tutela prestada a un súbdito que le fuera infiel; deberá buscar otros medios legales y adecuados a la actualidad, sin tratar de salirse de los lineamientos de un Estado de Derecho.

Nulidad.- Cuando en la realización de un acto jurídico falta un requisito de validez o existe alguna violación de la ley a que deba sujetarse el acto administrativo, este acto es sancionado con la nulidad.

La nulidad de las cartas de naturalización se establece en los artículos 47 y 48 de la Ley de Nacionalidad y naturalización, -- que determina:

Artículo 47 "La naturalización obtenida con violación de la presente Ley es nula".

---

(5) Trigueros, Op. Cit., Pág. 86.

Artículo 48 "Cuando se descubra que se ha expedido por la Secretaría de Relaciones una carta de naturalización sin que se hayan llenado por parte del interesado todos los requisitos que la Ley establece, o a favor de persona que no tenga derecho para naturalizarse previa notificación al poseedor de la carta, se hará por la propia Secretaría declaración de nulidad, sin perjuicio de que se apliquen a los responsables las sanciones que el capítulo respectivo establece".

Da la impresión de que el legislador en el artículo 47 estableció la nulidad de la naturalización en forma genérica y que posteriormente en el artículo 48 quiso desglosar el anterior artículo, señalando las causas de nulidad y lo que es más el procedimiento a seguir en el caso dado. Pero luego la práctica hizo notar que esta legislación era insuficiente, haciendo necesaria la expedición del reglamento de los citados artículos, que consta de once artículos y -- dos transitorios, promulgado el día 20 de Agosto de 1940, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 58 de la Ley que dice: "Se autoriza el Ejecutivo para reglamentar esta Ley".

2.- SUPUESTOS JURIDICOS Y CAUSAS DE NULIDAD.- Hacemos la distinción entre el supuesto jurídico y la causa de nulidad, no con el objeto de entrar al estudio de discusiones bizantinas, sino para tratar -- con mayor claridad y precisión la relación existente entre la norma jurídica; los hechos, las omisiones o las situaciones jurídicas; y los efectos normativos objeto de la nulidad.

El supuesto jurídico es un elemento de la norma, uno de los-

polos de la relación causal que debe existir en la misma; es la condición que pone la Ley para la realización de un efecto jurídico y para la consecuente iniciación, en su caso, del procedimiento de ejecución.

García Maynez define de manera precisa al supuesto jurídico y dice que es: "La hipótesis de cuya realización dependen las consecuencias establecidas por la norma". (6)

En nuestro caso la Ley establece: "La naturalización obtenida con violación de la presente Ley es nula". El supuesto jurídico o normativo, consiste en que la naturalización haya sido obtenida con violación de lo dispuesto en la Ley de Nacionalidad y Naturalización.

Ahora bien, cuando hablamos de las causas de nulidad nos queamos referir a los hechos, omisiones o situaciones jurídicas que como requisitos del acto que otorga la naturalización, o sin ser requisitos del acto que otorga la naturalización, o sin ser requisitos, dan lugar a la violación de la norma jurídica y por lo mismo traen como consecuencia la nulidad de la carta de naturalización.

Ampliando el estudio de los supuestos jurídicos que establece la ley como condiciones de nulidad de la naturalización, nos encontramos que el artículo 48 de la ley de referencia, al desarrollar y reglamentar el artículo inmediato anterior de la misma, trata de aclararlo y determina como supuestos normativos de nulidad, los siguientes: La omisión de parte del interesado, de alguno de los requisitos que la ley establece para obtener la naturalización;

(6) Eduardo García Maynes, Introducción al Estudio del Derecho, 5a. Ed. México, D. F., Editorial Porrúa. S.A., 1953, pág. 172.



y, el hecho de que se haya otorgado la carta de naturalización a favor de persona que no tenga derecho a naturalizarse. Es decir, éstas son las hipótesis, que de realizarse, traen como consecuencia la nulidad de la naturalización.

El supuesto jurídico, se puede decir, que es el estuche o la envoltura que la norma hace de la causa; de los hechos reales y vivientes a cuya ejecución, la misma norma sujeta determinadas consecuencias de derecho. Causas que en ocasiones hay necesidad de descubrir y precisar inclusive con otro ordenamiento jurídico, como en el caso, para poderlas determinar con claridad.

De estas causas, vamos a hacer una doble clasificación para nuestro estudio, de la siguiente manera: Desde el punto de vista del sujeto que las realiza en: objetivas; y tomando en consideración su naturaleza en: materiales y formales.

Causas Objetivas y Subjetivas.- Las causas de nulidad, como ya lo hemos visto, no son otra cosa que los hechos, omisiones o situaciones jurídicas, que se realizaron, dejaron de realizarse o no existieron, cuando eran necesarios para el perfeccionamiento del acto administrativo que se pretende anular.

Las causas objetivas, son aquellas que trascienden la esfera interior de los individuos, reflejándose en el mundo de las realidades y que la Ley toma en cuenta para poder considerar al acto jurídico perfecto. Estas situaciones de hecho son las que en estricto sentido son objeto de las normas de derecho, ya que las actitudes del individuo pertenecen a la esfera de la moral.

Las causas subjetivas, son situaciones individuales internas que la ley supone en determinado sentido, para que el acto administrativo sea perfecto, como son el modo de pensar y de querer del individuo. Estas situaciones de hecho escapan al dominio de la norma-jurídica, sin embargo, en algunas ocasiones, en razón de la trascendencia del acto que se va a realizar, trata de aprisionarlas y regularlas por medio del mayor número posible de situaciones objetivas que encuentra a su alcance. Un caso lo encontramos en el multicitado artículo 4o. del Reglamento de los artículos 47 y 48 de la Ley de Nacionalidad y Naturalización, en el cual se trata por todos los medios objetivos encontrados de esclarecer la voluntad de renuncia y protesta del solicitante. En efecto, determina el artículo citado:

Artículo 4o. "La voluntad de renuncia a toda sumisión, obediencia y fidelidad a cualquier Gobierno extranjero, así como la voluntad de adhesión obediencia y sumisión a las leyes y autoridades de la República, que de acuerdo con lo prevenido en el artículo 17- de la Ley debe protestar el solicitante de la carta de naturalización, debe de ser una voluntad real, constante y efectiva.

La simulación, reserva mental o quebramiento de dicha voluntad, así como cualquier otro vicio invalidante de la misma, revelados por hechos anteriores o posteriores a su declaración, hacen ésta ineficaz y, en consecuencia, anulan la naturalización concedida.

Son hechos reveladores, para los efectos del párrafo anterior:

a).- La ejecución de actos contrarios a la seguridad inte---

rior y exterior del Estado:

b).- La realización en provecho de un país extranjero, de actos que fueren incompatibles con la calidad de ciudadano mexicano y contrarios a los intereses de México;

c).- El mantenimiento de relaciones de cualquier índole, que a juicio de la Secretaría de Relaciones Exteriores implique sumisión a un Estado extranjero, con autoridades, agrupaciones o instituciones de carácter político o público que no sean mexicanas, salvo que se trate de empresas industriales o mercantiles y el naturalizado esté dedicado a actividades similares en México.

d).- Cuando el naturalizado ingrese en asociaciones locales o nacionales que directa o indirectamente estén vinculadas a un Estado extranjero o dependan de él. Se excluyen de este precepto las sociedades mercantiles inscritas en el Registro de Comercio que tengan un carácter estrictamente civil, deportivo o cultural sin lazos de ninguna especie con agentes exteriores".

Causas Materiales y Formales.- Las causas de nulidad son violaciones a la ley que rigen el acto que es objeto de la nulidad. Estas violaciones pueden producir defectos en los requisitos de fondo exigidos por la ley al extranjero que pretende nacionalizarse mexicano, y entonces nos encontramos con las causas materiales de nulidad; o bien pueden afectar sólo a las normas que rigen la forma o procedimiento a que debe sujetarse el acto y nos encontramos con las causas formales de nulidad.

Las causas de nulidad que pueden afectar el acto que ha otor

gado una carta de naturalización, pueden ser tantas como los defectos que se cometan por el interesado en la realización de todos y cada uno de los requisitos que la Ley establece para su perfeccionamiento, con excepción de aquellas que sean de carácter puramente formal o procesal, ya que así lo establece el artículo tercero del multicitado Reglamento de los artículos 47 y 48 de la Ley, y dice:

Artículo 3o.- "La Secretaría de Relaciones Exteriores deberá abstenerse de hacer la declaratoria de nulidad cuando las disposiciones infringidas sean de carácter puramente formal o procesal, si está plenamente demostrado que el interesado reúne todos los requisitos substanciales exigidos para la naturalización por la Ley, aplicable al caso."

En esta disposición se deja ver, que desde cuando se expidió el dicho Reglamento, dominaba la política que sobre materia de naturalización se ha trazado en las últimas décadas. Esto es, el problema no es de legalidad en la forma o en el procedimiento que deba desarrollarse para obtener la naturalización, es más, parece despreocuparse un poco de este aspecto el Ejecutivo; poniendo por otra parte toda su atención a los elementos de esencia y sobre todo a la verdadera intención del extranjero que pretenda nacionalizarse, pues en el tantas veces citado Reglamento sólo se hace referencia y en forma muy amplia al elemento volitivo del interesado.

Del artículo tercero antes citado del Reglamento, surge además el siguiente problema: ¿Cuáles son los requisitos substanciales exigidos para la naturalización por la Ley? la Ley de Nacionalidad--

y Naturalización no determina cuales son esos requisitos substanciales del acto, por su parte el Reglamento, lo más que hace es indicar que ningún requisito puramente procesal puede ser considerado como substancial; y que la voluntad real, constante y efectiva de renuncia y protesta a que tantas veces nos hemos referido, si debe ser considerada como requisito substancial del acto que otorga la naturalización.

El siguiente problema es determinar a quien corresponde determinar, cuales de los requisitos enunciados por la Ley como necesarios para el otorgamiento de la Naturalización, deben ser considerados como substanciales a su validez.

Según la Reglamentación actual, es la Secretaría de Relaciones Exteriores la que debe determinar discrecionalmente, tomando en consideración sólo motivos de interés social, seguridad nacional y de oportunidad, los requisitos que deben de ser considerados como substanciales a la validez del acto de naturalización, de acuerdo con el artículo quinto del Reglamento que en su primera parte establece:

Artículo 5o. "Cuando a juicio de la Secretaría de Relaciones Exteriores existan elementos para presumir que se está en el caso previsto en el artículo 48 de la Ley, dictará un acuerdo..."

Con el objeto de determinar el margen que la Ley deja a la Secretaría de Relaciones para el ejercicio de esa facultad, vamos a hacer la enumeración de los requisitos exigidos por la Ley para otorgar la carta de naturalización, siguiendo el orden y la forma utili-

zados al hacer el análisis de los mismos en el capítulo anterior. En efecto, son requisitos para obtener la naturalización:

1.- La manifestación de voluntad del interesado, en el sentido de adquirir la nacionalidad mexicana y de renunciar a su nacionalidad de origen.

2.- Una resistencia mínima en el territorio nacional de cinco años sin interrupción.

3.- Buena conducta, y

4.- Buena salud, que deberán ser acreditadas antes del acto-- que otorgue la naturalización.

5.- Saber hablar el idioma español.

6.- Ser mayor de dieciocho años.

7.- Modo honesto de vivir, mismo que demostrará teniendo en - México, profesión, industria, ocupación o rentas de que vivir.

8.- Renuncias y protestas de Ley, mismas que deberá hacer por medio de una manifestación de voluntad real, constante y efectiva, y carente de cualquier vicio invalidante de la voluntad.

La manifestación de voluntad y las renunciias y protestas de-- Ley, son elementos de substancia para la obtención de la naturaliza-- ción, como ya hemos visto, de manera que cualquier vicio invalidante de la misma, es causa legal de nulidad de la carta de naturalización. Por lo que atañe a todos los demás requisitos que se enumeran y que-- la ley señala como necesarios para dicho acto, queda a juicio de la Secretaría de Relaciones establecer en cada caso si existen o no ele-- mentos para presumir que se han llenado o no, todos los requisitos--

substanciales para obtener la naturalización.

3.- PROCEDIMIENTO DE NULIDAD.- El procedimiento de nulidad de la naturalización se encuentra establecido y delimitado en los artículos del 5o. al llo. del Reglamento de los artículos 47 y 48 de la Ley de Nacionalidad y Naturalización. Este procedimiento es un típico procedimiento administrativo, son una nueva configuración en el que predomina una tendencia administrativa encaminada al aseguramiento del interés general.

El proceso civil estudiado y perfeccionado a través de siglos de trabajo realizado por innumerables juristas, se encontraban ya perfectamente establecido mediante principios procesales bien definidos, cuando veía nacer al derecho administrativo. Lógicamente comenzaron a aportarse del derecho común todos los principios para regir las principales instituciones del derecho administrativo, sin embargo, es de lograrse, el gran esfuerzo realizado por los administrativistas para buscar y establecer los principios adecuados que deben regir esta rama del derecho público.

A diferencia del procedimiento civil, el procedimiento administrativo es relativamente nuevo, pues su configuración surge del siglo pasado, con la aparición del derecho administrativo. Una parte importante de las instituciones administrativistas estaba inmersa en el derecho privado, por la ley natural del menor esfuerzo y del precedente, las instituciones administrativistas estaban saturadas de aquel derecho, al que se ocurría cada vez que se presentaba un problema.

No podían seguirse aplicando principios que respondían a una franca protección del interés privado, a situaciones jurídicas gobernadas principalmente por el interés general. De este modo se han venido configurando a ritmo cada vez mayor, las instituciones administrativas desligadas del derecho privado...". (7)

Adí dentro de este marco se ha creado y se encuentra en período de perfeccionamiento el procedimiento administrativo, con nuevos principios tendientes a facilitar la actividad de la administración.

El derecho administrativo moderno se caracteriza por el predominio del interés público. En ningún caso este interés particular, debe interferir con una política administrativa encaminada a la realización del bien público.

El procedimiento administrativo en los mismos términos, tiende al aseguramiento de los fines del Estado, estableciendo vías rápidas y eficaces, y eliminando todo aquello que dilate o entorpezca la acción de la Administración Pública. (8)

En cuanto a la legalidad de este procedimiento es necesario aclarar que debe llenar los requisitos exigidos por el artículo 14 de nuestra Constitución, cuando dice: "Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales, previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedi---

(7) Serra Rojas, Op. Cit., Pág. 393

(8) Univercidad Nacional Autónoma de México Algunas reflexiones acerca del procedimiento administrativo. Revista de la Facultad de Derecho T. IX Núm. 33 México, D.F. Abril de 1947 Pág. 103.



miento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho."

Como veremos a continuación el procedimiento administrativo de nulidad de la naturalización, llena las formalidades esenciales que según la doctrina constitucional debe llenar un procedimiento, sólo a manera de referencia transcribimos el siguiente párrafo de la sentencia dictada por la Suprema Corte el 19 de junio de 1937; (S.J. de la F. tomo LII pág. 2246. Gremio unido de Alijadores del Puerto de Veracruz): "La garantía que otorga el artículo 14 de la Constitución sobre la necesidad de un juicio previo...se cumple satisfactoriamente, cuando se trata de actos administrativos, si la autoridad que los dicta o ejecuta se ha ceñido estrictamente a las normas del procedimiento señalado por la ley". Y en otro párrafo: " la connotación de ser oído y vencido no puede referirse sino a la existencia en la ley de un procedimiento especial en el que se dé audiencia al interesado y oportunidad de rendir sus pruebas".

"Así, pues, podemos dar por sentado que, en nuestro sistema legal, el procedimiento administrativo que concluye con la privación de un derecho, no requiere estar construído con las mismas formas del procedimiento judicial para satisfacer las exigencias constitucionales, sino que puede usar todos los medios razonables que sean suficientes para dar oportunidad de audiencia y defensa al afectado por una resolución administrativa". (9)

El procedimiento de nulidad de la naturalización, por la forma en que se expresa el artículo 5o. del Reglamento en su primera --

---

(9) Fraga, Op. Cit., Pág. 172.

parte, se inicia de oficio por la Secretaría de Relaciones una vez que obren en su poder los datos que hagan presumir que fué violada la ley que rige el otorgamiento de la carta de naturalización. La autoridad encargada de realizar este procedimiento y hacer la declaración de nulidad es la Secretaría de Relaciones Exteriores, teniendo el procedimiento como principales características las siguientes:

1.- La Secretaría de Relaciones, una vez que tenga en su poder los datos suficientes para actuar, hará la notificación al interesado en forma precisa y debidamente fundada.

2.- El interesado tiene derecho de oposición, la cual debe hacer por escrito y debidamente fundada.

3.- Podrá ofrecer las pruebas documental y testimonial.

4.- Habrá una audiencia para la recepción y valoración de las pruebas, en la cual el interesado podrá alegar lo que a su derecho conviniere.

5.- Se dictará la declaratoria definida de nulidad, haciendo la notificación correspondiente de la misma.

En cuanto a las formas y modalidades del procedimiento, el ordenamiento es muy claro, por lo que transcribiremos los artículos que lo establecen:

Artículo 5o.- Cuando a juicio de la Secretaría de Relaciones Exteriores existan elementos para presumir que se está en el caso previsto en el artículo 48 de la Ley, dictará un acuerdo debidamente fundado, expresando los datos que obren en su poder y lo notificará al interesado mediante oficio bajo cubierta certificada con acuse de

recibo cuando se conozca su domicilio, o por edicto que se publicará tres veces consecutivas, con intervalos de siete días hábiles entre cada publicación, en el "Diario Oficial" de la Federación y en alguno de los periódicos de mayor circulación en la capital de la República. La notificación surtirá efectos al día siguiente de la entrega de la pieza por el correo o de la última de las publicaciones en su caso.

Artículo 6o.- "El titular de la carta de naturalización tendrá derecho a oponerse a la declaratoria de nulidad, presentando efecto a la Secretaría, dentro de los quince días hábiles siguientes a la notificación del acuerdo de que habla el artículo anterior, un escrito fundado en el que exprese las razones que en su concepto hagan improcedente la declaratoria de nulidad, y al que acompañará la prueba documental que ofrezca. Podrá ofrecer también prueba testimonial, que deberá consistir precisamente en el dicho de mexicanos por nacimiento. Acompañará al efecto los testigos. La prueba testimonial será recibida en la Secretaría, si los testigos residen dentro del Distrito Federal, o por la autoridad política del lugar en cualquier otro caso. La Secretaría tendrá facultades para acordar que se haga a los testigos las preguntas que estime oportunas".

Artículo 7o.- En la recepción y valoración de la prueba, la Secretaría se ajustará en lo conducente al Código Federal de Procedimientos Civiles".

Artículo 8o.- "Cuando transcurra el plazo a que se refiere el artículo 6o. sin que se reciba el escrito de oposición, la Secretaria-

ría hará de pleno derecho la declaratoria de nulidad".

Artículo 9o.- "Presentada la oposición, si se ofreciere prueba se mandará desahogarla dentro de un plazo que no exceda de quince días. La resolución que corresponda se dictará dentro de los ocho días siguientes a la expiración del plazo anterior, o a la presentación de la oposición, si no se ofreciere prueba distinta de la que se acompañe con el escrito".

Artículo 10.- "La Secretaría de Relaciones, tan pronto como dicte la declaratoria definitiva de nulidad, la mandará publicar en el "Diario Oficial" de la Federación y en otro periódico de amplia circulación, la que surtirá efecto como notificación al día siguiente de su publicación, debiéndose consignar este hecho al fin de la misma".

Artículo 11.- "De toda declaratoria de nulidad se enviará copia certificada, con los antecedentes respectivos, a la procuraduría General de la República, para los efectos del artículo 36 de la Ley".

Ni la Ley de Nacionalidad y Naturalización, ni el Reglamento de los artículos 47 y 48 de la misma ley, establecen recursos en contra del acto que hace la declaratoria de nulidad de la carta de naturalización.

4.- EFECTOS DE LA NULIDAD DE LA CARTA DE NATURALIZACIÓN.- El problema de los efectos que produce la declaratoria de nulidad de un acto administrativo, parece de difícil solución desde el punto de vista de la teoría general del acto administrativo, porque como ya se ha dicho, esta rama del derecho aún no ha perfeccionado sus institucio-

nes, y si la teoría del acto administrativo se encuentra aún deficiente, la teoría de las nulidades de este acto lógicamente es menos perfecta. Ahora bien, como en Derecho administrativo, por lo menos por el momento, no existen reglas generales que rijan la nulidad del acto, sino por el contrario, hay que estudiar cada caso en particular tomando en consideración ante todo la Ley que lo rige, ya que ese sí es un principio bien establecido del acto administrativo, el principio de legalidad, que dice: No hay acto sin ley que los establezca y lo delimite en todos sus órdenes, ya sea en cuanto a la forma, la autoridad, la validez, la nulidad, etc. De ahí que en la práctica la dificultad es más aparente que real, ya que en el acto administrativo no hay que ver si el acto realizado es nulo de pleno derecho o solamente está afectado de nulidad relativa, para saber si produce o no efectos de derecho, o si es prescriptible o convalidable. En el acto administrativo tenemos que encontrar en la Ley que lo rige las características especiales del acto.

El acto de declaración de nulidad de la carta de naturalización tiene como efecto principal y directo dejar al interesado sin la nacionalidad mexicana, privándolo consecuentemente de todos los derechos que como tal hubiese adquirido de manera provisional, esto es, deja sin efecto el acto anterior por medio del cual se otorgó la naturalización. Pero pudo suceder que ese acto haya producido otros efectos en forma indirecta como la creación de situaciones jurídicas a favor de terceros, y citaremos a manera de ejemplo las siguientes: La nacionalidad atribuida automáticamente a los hijos menores del --

naturalizado, y; la posible adquisición de la nacionalidad por la-- extranjera que hubiese contraído matrimonio con el naturalizado durante el período transcurrido entre el otorgamiento de la nacionalidad y la posterior nulidad de la misma.

El artículo 2o. del Reglamento de los artículos 47 y 48 de - la Ley de Nacionalidad y Naturalización nos da la solución para estos problemas, en efecto:

En primer lugar, establece como regla general que el acto -- que declara la nulidad de la naturalización empezará a producir sus efectos desde el momento de la declaratoria realizada por la Secretaria de Relaciones Exteriores.

Igualmente prevee la posibilidad de excepción, de que el acto pueda empezar a producir efectos , en forma retroactiva, antes-- de la declaratoria; pero en este caso, determina que la misma declaratoria de nulidad debe fijar el momento a partir del cual tendrá-- que empezar a producir sus efectos la nulidad.

Luego determina que la nulidad no puede producir efectos en-- contra de situaciones jurídicas creadas, durante la vigencia de la-- carta de naturalización a favor de terceros. Y a contrario sensu, su pone la nulidad de efectos y las situaciones jurídicas creadas a fa vor del interesado y los terceros de mala fé.

Finalmente establece el concepto que debe prevalecer, de ter-- cero de buena fé, al referirse a esta materia, El artículo citado - dice textualmente:

Artículo 2o.- "La declaratoria de nulidad que en cada caso -

se dicte, fijará el momento a partir del cual producirá sus efectos, si por excepción hubiere de producirlos en fecha anterior a la de la referida declaratoria; pero en todo caso, se dejará a salvo las situaciones jurídicas creadas durante la vigencia de la carta a favor de los terceros de buena fé.

Se reputará como tales, para los efectos de este Reglamento, a los que no hubieren sido cómplices en la falsedad del expediente de concesión y a los que no hubieren colaborado de ningún modo en los hechos sancionados por el artículo 4o.

A partir de la publicación de la declaratoria de nulidad en la forma prevista en el artículo 10 de este Reglamento cesará de derecho la buena fé del tercero".

Parece conveniente introducir en esta parte, lo relativo a las consecuencias penales establecidas por la ley a las personas que con violación a la Ley o en forma fraudulenta traten de obtener la carta de naturalización, así como a todas aquellas personas que sean cómplices de ese hecho.

El artículo 48 de la Ley en su última parte establece: "Se hará por la propia Secretaría declaración de nulidad, sin perjuicio de que se apliquen a los responsables las sanciones que el capítulo respectivo establece". Por su parte el artículo 11 y último del Reglamento de los artículos 47 y 48 de la Ley, determina: "De toda declaratoria de nulidad se enviará copia certificada, con los antecedentes respectivos, a la Procuraduría General de la República; para los efectos del artículo 36 de la Ley". Aquí creemos que debería de-

cir; del artículo 36 y siguientes del capítulo V de la Ley.

El capítulo V de la Ley de Nacionalidad y Naturalización consta de seis artículos, en los cuales se establecen otras tantas sanciones penales para aquellas personas que hayan intervenido en la obtención fraudulenta o en forma vilatoria de la Ley, una carta de naturalización Textualmente se expresan así:

Artículo 36.- "A toda persona que intente obtener una carta de naturalización sin tener derecho a ella, con violación de las prevenciones de esta Ley, o que presente informaciones, testigos o certificados falsos, se le impondrá de dos a cinco años de prisión y multa de \$100.00 a \$500.00. Si llegare a expedirse la carta de naturalización, se duplicará la sanción".

Artículo 37.- "La falsificación o cualquier alteración que se haga en una carta de naturalización, se sancionará, sea quien fuere el responsable, con prisión de dos a diez años, y multa de \$200.00 a \$ 1,000.00

Artículo 38.-"Al que haga uso de una carta de naturalización expedida para otro, como si hubiese sido expedida a su favor o al que haga uso de una carta de naturalización falsificada o alterada, se le impondrá la misma pena señalada en el artículo anterior."

Artículo 39.- "A cualquier particular o funcionario público que extienda una certificación de hechos falsos que sea utilizada en un procedimiento de naturalización, se le impondrá de dos a cinco años de prisión y multa de cien a quinientos pesos".



Artículo 40.= "A los testigos que declaren con falsedad en el procedimiento que se siga para obtener una carta de naturalización, se les impondrá de dos a cinco años de prisión y multa de cien a quinientos pesos".

Artículo 41.= A toda persona que ayude o patrocine a otra para obtener una carta de naturalización con violación de los preceptos de esta Ley, se le aplicará de dos a cinco años de prisión y multa de cien a quinientos pesos".

5.= PRESCRIPCIÓN DE LA CARTA DE NATURALIZACIÓN.= En el derecho común existe una institución denominada prescripción, la cual en el apartado de las obligaciones, tiene por objeto extinguir las obligaciones por el sólo transcurso del tiempo, (Artículo 1158 del Código Civil para el Distrito y Territorios Federales). Existe además otra Institución muy semejante a la prescripción, que tiene por objeto la extinción de una obligación cuando la otra parte omite determinado requisito que la Ley establece como necesario en tiempo, para que se conserve aquella obligación; a esta figura jurídica se le denomina caducidad y es más bien de tipo procesal. El fundamento de estas instituciones no es otro que la seguridad jurídica y el orden social, ya que el Estado está interesado en que los derechos no queden en suspenso por tiempo indefinido, puesto que afectaría a la paz en los particulares y al orden en la comunidad.

El Derecho Administrativo, como en muchos otros casos, parece haber adoptado estas instituciones estableciéndolas dentro de

sus ordenamientos. La Ley de Nacionalidad y Naturalización establece en un caso de caducidad cuando en el procedimiento de naturalización fija un periodo de seis meses al interesado para que llene los requisitos exigidos en el artículo 8o. de la misma, de suerte que - - transcurrido el lapso señalado sin que hayan sido cubiertos dichos requisitos por el interesado, se tiene por no iniciado el procedimiento. En efecto, el artículo 8o. en su último párrafo determina: - "En caso de que el solicitante no haya cumplido con todos los requisitos señalados en los incisos anteriores dentro de los seis meses, siguientes a la fecha de presentación del recurso respectivo, éste - se tendrá por no presentado".

Por lo que se refiere a la prescripción, el artículo 1o. del Reglamento de los artículos 47 y 48 de la Ley, con relación a la acción de la Secretaría de Relaciones Exteriores para proceder a la declaración de nulidad de la carta de naturalización obtenida con violación a la Ley dice:

Artículo 1o.= "La nulidad de una carta de naturalización obtenida con violación de la Ley a que se haya sujetado su otorgamiento podrá ser declarada por la Secretaría de Relaciones Exteriores dentro de los dos años siguientes a su concesión.

Dicho plazo empezará a contarse a partir de la promulgación de este Reglamento para las cartas de naturalización otorgadas con anterioridad al mismo.

Las cartas de naturalización concedidas hasta la fecha de esta disposición o con posterioridad a la misma, podrán ser anuladas -

aún después de transcurrido el plazo fijado en los párrafos anteriores, si en la solicitud promovida para la obtención de su carta se hubieren cometido intencionalmente falsedades imputables al interesado.

En los casos previstos en el artículo 40. de este Reglamento, podrán ser anuladas las cartas de naturalización mientras no hayan transcurrido siete años a partir de la publicación de este Reglamento, si la carta fuere anterior a éste y a partir de la fecha de ésta, si fuere posterior a aquel".

Del análisis de este artículo, encontramos que el Ejecutivo trata de establecer como regla general el transcurso de dos años -- dentro de los cuales la Secretaría de Relaciones puede hacer la declaratoria de nulidad de la carta de naturalización otorgada con -- violación a la Ley de Nacionalidad y Naturalización: Del mismo modo podemos ver que hace algunas excepciones: Establece siete años para que pueda prescribir esta acción cuando se trata de los casos previstos en el artículo 40. del mismo Reglamento; y, si en la solicitud promovida para la obtención de la carta se hubiere cometido intencionalmente falsedades imputables al interesado, anula el plazo de dos años sin señalar plazo mayor

En general, parece correcto que por seguridad jurídica se establezca la prescripción en materia administrativa, ya que no puede dejarse en suspenso el derecho de la autoridad administrativa perpetuamente, provocando la inseguridad jurídica de los particulares; sin embargo, en el caso de la naturalización nos parece ilegal e im

procedente la prescripción.

Desde el punto de vista de la legalidad de la prescripción en el caso de la carta de naturalización, nos encontramos en una situación parecida a la de la revocación. La prescripción es una si jurídica por medio de la cual se extingue una obligación, pero desde el punto de vista de los efectos positivos de la misma no es otra cosa que el otorgamiento de un derecho a favor de una persona. Ese derecho se establece a favor de una persona al causar estado, por el transcurso del tiempo y, en caso de la naturalización equiva- valdría a un medio más de obtener la nacionalidad mexicana, no obstante que la Constitución de la República no establece este medio de adquirirla.

Los medios de adquirir la nacionalidad mexicana es una materia por razón de su naturaleza, reservada a la Constitución; ya que se trata de la integración de uno de los elementos esenciales del Estado, como es el pueblo; y consecuentemente una ley secundaria no puede aumentar o disminuir las formas por las cuales el Estado puede otorgar la nacionalidad mexicana. El artículo 30 Constitucional en su inciso b), establece:

- "Son mexicanos por naturalización:
- I.= Los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relaciones carta de naturalización, y
  - II.= La mujer extranjera que contraiga matrimonio con mexicana

no y tenga o establezca su domicilio dentro del territorio nacional".

Como se ve, no establece que la prescripción sea un medio -- para adquirir la naturalización. Y no se podrá argumentar que efectivamente se otorgó al extranjero la carta de naturalización, y que por lo tanto nos encontramos en el caso señalado por la Constitu--- ción; porque la carta fué otorgada con violación a la ley y por la misma razón sería nula. De lo contrario llegaríamos a la aberración legal y a la arbitrariedad administrativa, al afirmar que el extran--- jero que se presente ante el Secretario de Relaciones y éste por -- simpatía le otorgue la carta de naturalización, por ese simple he-- cho deberá ser considerado como nacional mexicano. Y es que en Mé-- xico estamos constituidos en un Estado de Derecho y lógicamente, co-- mo ya se ha hecho referencia en múltiples ocasiones, impera en los-- actos administrativos el principio de legalidad, según el cual no -- existe facultad que no esté limitada al ámbito de la Ley; y el otor-- gamiento de las cartas de naturalización tiene determinados requisij-- tos y procedimiento a seguir para que sea válida.

Por otra parte, no se puede argumentar la seguridad jurídica y el orden social, cosas que en la reglamentación de las relaciones entre particulares, realizada por el derecho común, son válidas. -- Puesto que en este caso se toca una materia de Derecho Público, que corresponde al Poder Constituyente reglamentar, estando de por me-- dio la formación y seguridad del Estado. Aquí no se encuentran en -- juego dos intereses particulares, en donde aún con sacrificio del -- interés privado que resulte lesionado, el Estado interviene en beng-- ficio de la seguridad jurídica y el orden social; sino que, en este

caso encontramos en uno de los platillos de la balanza, un interés-esencial del Estado, puesto que de ese acto depende su integración y, por lo mismo, la seguridad del Estado y el interés Público; mientras que en el otro platillo se encuentra el interés de un particular, fundamentado en un acto con el agravante de encontrarse viciado de nulidad por haberse realizado en contra de lo ordenado en la Ley, y en el que se supone hubo mala fé de parte del particular.

Debemos concluir por lo mismo, que tanto desde el punto de vista de la teoría constitucional mexicana, como desde el de la teoría general del derecho y en especial del derecho administrativo, es improcedente la prescripción de las cartas de naturalización; y que el artículo 10. del Reglamento de los artículos 47 y 48 de la Ley de Nacionalidad y Naturalización debe ser considerado inconstitucional.

6.= CARTAS DE NATURALIZACION Y CERTIFICADO DE NACIONALIDAD.= Tanto las cartas de naturalización como los certificados de nacionalidad, son nuestro juicio instrumentos públicos que sirven al nacionalizado para la comprobación de su nacionalidad. Vienen a desempeñar el mismo oficio que las actas de nacimiento para el nacional de origen

Antes de hacer la distinción entre las cartas de naturalización y los certificados de nacionalidad, es necesario hacer una breve referencia a la forma de atribuir la nacionalidad, utilizada especialmente por los Estados Americanos y que se le ha denominado -- "nacionalidad automática".

La nacionalidad automática es aquella que el Estado atribuye

a un individuo extranjero, y por lo mismo con otra nacionalidad, -- sin tomar en cuenta la voluntad de éste y, por el sólo hecho de que se encuentre o se coloque en una determinada hipótesis jurídica contemplada por la Ley.

De este concepto dado se pueden deducir perfectamente las diferencias que existen en relación, tanto con la nacionalidad de origen, como con la nacionalidad por naturalización.

"La nacionalidad automática es perfectamente diferenciable - de la nacionalidad originaria en tanto que presupone necesariamente que el sujeto posea una nacionalidad diversa de la que se atribuye en el momento en que el individuo nace, sino posteriormente en virtud de un hecho diverso, y es por esto que Marck Angel, con toda -- justificación la incluya en su monografía sobre el cambio de nacionalidad.

Es también claramente diferenciable de la nacionalidad atribuida por naturalización, en tanto que, según hemos visto en el capítulo que precede, en la naturalización tiene que intervenir necesariamente la voluntad del sujeto solicitando adquirir la nacionalidad y la voluntad del Estado manifestada atribuyendo en forma particular a un individuo perfectamente identificado la nacionalidad del Estado; en la nacionalidad automática: el individuo no manifiesta - en forma alguna su voluntad expresa de adquirir la nacionalidad ni el Estado se la atribuye individualmente; basta con que en relación

al sujeto se realicen circunstancias previstas expresa o implícitamente en la ley, para que por ese sólo hecho sea considerado legalmente en la ley como nacional; la ley se aplica automáticamente, no precisa su aplicación material al caso concreto de la naturalización" (10).

Esta forma de atribuir la nacionalidad trae lógicamente una contradicción con la libre voluntad del individuo, así como también puede traer conflictos de orden legal e inclusive político con el Estado del cual es nacional el individuo a quien se le atribuye de este modo la nacionalidad. Trigueros al hablar de la justificación de la nacionalidad automática nos dice:

"Formalmente es indudablemente válida la atribución automática de nacionalidad ya que, sentado el principio de la necesaria autonomía del Estado para la fijación de sus propios elementos, formalmente hablando, atribuir su nacionalidad como consecuencia de un acontecimiento cualquiera realizado de otro en la esfera de acción de su potestad jurídica.

Sin embargo, en la atribución de nacionalidad puede haber por parte del Estado un abuso de derecho, y de admitir la necesidad de evaluar la atribución automática de nacionalidad bajo este aspecto salimos de la esfera de formalismo jurídico para buscar su justificación en los principios elementales de la filosofía del Derecho". (11)

Creemos no obstante, que la nacionalidad automática sólo es--

---

(10) Trigueros, Op. Cit., Pág. 118

(11) Ibid., Pág. 120.



justificable en casos muy especiales: cuando esté de por medio la integridad o la seguridad del Estado, un caso concreto sería la formación de un Estado al independizarse; ó para resguardar un derecho valioso, cuando se trate de incapacitados o menores de edad, un caso concreto sería la atribución automática de la nacionalidad a los menores de los padres naturalizados, tratando de conservar la integridad familiar.

Al volver la vista a nuestra legislación nos encontramos en primer término que la fracción II, del inciso B, del artículo 30 --- constitucional parece establecer un caso de naturalización automática.

"Son mexicanos por naturalización:...

II.- La mujer extranjera que contraiga matrimonio con mexicano y tenga o establezca su domicilio dentro del territorio nacional.

Sin embargo, en la ley de Nacionalidad y Naturalización al hacer la reglamentación de esta fracción, el legislador en los artículos 2o. y 20 exige a la mujer extranjera que contraiga matrimonio -- con mexicano la voluntad expresa de adquirir la nacionalidad mexicana; estableciendo, una forma más de atribuir la nacionalidad, intermedia entre la naturalización privilegiada y la nacionalidad automática. En efecto los artículos citados dicen:

Artículo 2o.- "Son mexicanos por naturalización:

I.- Los extranjeros que de acuerdo con la presente Ley obtengan de la Secretaría de Relaciones Exteriores Carta de Naturalización.

II.- La mujer extranjera que contraiga matrimonio con mexicano y tenga o establezca su domicilio dentro del territorio nacional. Previa solicitud de la interesada, en la que haga constar las renunciaciones y protestas a que se refieren los artículos 17 y 18 de esta ley, la Secretaría de Relaciones Exteriores hará en cada caso, la declaratoria correspondiente. La mujer extranjera que así adquiriera la nacionalidad mexicana conservará ésta aún después disuelto el vínculo matrimonial."

Artículo 2o.- "La adquisición de la nacionalidad mexicana por el marido, posterior al matrimonio, concede derechos a la mujer para obtener la misma nacionalidad, siempre que tenga o establezca su domicilio en la República y lo solicite expresamente ante la Secretaría de Relaciones Exteriores haciendo las renunciaciones a que se refieren los artículos 17 y 18 de la presente Ley, La Secretaría de Relaciones hará la declaración correspondiente."

Como se ve, en este caso parece no estar de acuerdo el legislador con el constituyente en otorgar la nacionalidad automática, y exige la manifestación de voluntad junto con las renunciaciones de Ley, - estableciendo una forma más para obtener la naturalización diferente a la ordinaria y a la privilegiada, puesto que en este caso, ni uno ni otro de estos procedimientos es necesario para la obtención de la naturalización, pero tampoco es naturalización automática ya que se exige la manifestación de voluntad juntamente con las protestas y renunciaciones de ley por parte de la extranjera y la actuación de la Secretaría en la declaración respectiva.

El artículo 43 de la Ley, establece otro de estos casos de naturalización que podríamos denominar expecialísima; puesto que si no exige la manifestación de voluntad y las protestas de leyes por ser menores de edad los extranjeros, pero sí establece como necesaria la declaración de la Secretaría de Relaciones, en efecto:

Artículo 43.- "Los hijos sujetos a la patria potestad de extranjero que se naturalice mexicano, se consideran naturalizados mediante declaratoria de la Secretaría de Relaciones Exteriores, si tienen su residencia en territorio nacional, y sin perjuicio del derecho de optar por su nacionalidad de origen dentro del año siguiente al cumplimiento de su mayoría de edad.

La adopción no entraña para el adoptado al cambio de nacionalidad".

Por lo que se refiera al artículo 44 de la ley que establece:-- "Los mexicanos por nacimiento que pierdan o hubieren perdido su nacionalidad podrán recuperarla con el mismo carácter, siempre que residan y tengan su domicilio en territorio nacional y manifiesten ante la Secretaría de Relaciones Exteriores su voluntad de recuperarla. En caso de recuperación de la nacionalidad mexicana de cualquiera de los padres, los hijos menores seguirán la nacionalidad del padre, si éste tiene patria potestad sobre ellos y la de la madre si ella ejerce exclusivamente dicha patria potestad."

En esta disposición se regulan dos situaciones diferentes: En la segunda parte del artículo, la ley atribuye la nacionalidad mexicana de manera automática, a los hijos menores que se encuentren bajo -

la patria potestad de quienes recuperen la nacionalidad mexicana, con el sólo hecho de que se realice la hipótesis normativa señalada; éste vendría a ser el único caso de nacionalidad automática admitido-- por la Ley de Nacionalidad y Naturalización, Mientras que en la primera parte del mismo artículo transcrito, es evidente que sólo se -- trata de la recuperación de la nacionalidad mexicana, exigiendo aún-- en este caso, la manifestación de voluntad y las renunciaciones y protes-- tas de Ley ante la Secretaría de Relaciones Exteriores.

En esta forma encontramos que la Ley de Nacionalidad y Naturalización, establece tres formas distintas de otorgar la nacionalidad por naturalización: a). Por medio del procedimiento ordinario, b). - Por el procedimiento privilegiado de naturalización, y c). Por un medio especialísimo que delimita a los casos a que se refieren el artículo 2o. fracción 00; 20 y 43 de la Ley de referencia. No obstante, - al parecer, la Secretaría de Relaciones expide cartas de naturalización en los casos de los procedimientos ordinario y privilegiado de naturalización, y en los casos especialísimos a que hemos hecho referencia, otorga certificados de nacionalidad.

Independientemente de la práctica que siga la Secretaría de - Relaciones Exteriores en esta materia, creemos que según las teorías que hemos analizado sobre la nacionalidad originaria, la naturalización y la nacionalidad automática; los documentos indicados en cada caso para comprobar la nacionalidad mexicana, deben ser: el acta de nacimiento para la nacionalidad de origen; la carta de naturalización para la naturalización; y, el certificado de nacionalidad para la na-

cionalidad automática. El caso especial de la recuperación de la nacionalidad, se solucionaría por medio de las inscripciones respectivas en el acta de nacimiento del mexicano, tanto cuando pierde la nacionalidad, como cuando se presenta el caso de recuperación de la misma.

Finalmente, queremos hacer notar que el legislador cambia completamente la fisonomía de la nacionalidad automática al ordenar en el artículo 57 de la Ley de Nacionalidad y Naturalización, lo siguiente:

"Para la expedición de certificados de nacionalidad mexicana será necesario que los solicitantes, en su caso, hagan ante la Secretaría de Relaciones Exteriores, las renunciaciones y protestas a que se refieren los artículos 17 y 18 de esta ley.

Nos parece adecuada la política del legislador al tratar de eliminar a la nacionalidad automática, e imponer la exigencia de las renunciaciones y protestas de Ley en todos los casos de extranjeros mayores de edad; sin embargo, todo ello debe ser observado el principio de legalidad y por lo mismo respetando los preceptos constitucionales existentes, mientras que se reforme en lo conducente la Constitución Política de la República.

## CONCLUSIONES

PRIMERA.- El acto que realiza la Secretaría de Relaciones Exteriores con el objeto de otorgar la carta de naturalización se puede considerar como un acto administrativo, porque llena los requisitos y tiene las características del acto administrativo, a pesar de la inadecuada intervención del Juez de Distrito en el procedimiento ordinario de naturalización.

SEGUNDA.- Es conveniente la reforma del inciso A, del artículo 30 constitucional, con el objeto de limitar el otorgamiento de la nacionalidad mexicana por nacimiento, tanto por lo que se refiere al jus sanguinis, como por lo que hace al jus soli, dadas las razones anotadas al respecto.

TERCERA.- Desde el punto de vista político no se critica la actitud seguida por el Estado en el otorgamiento de las cartas de naturalización. Sin embargo, desde el punto de vista jurídico, y con el objeto de que la Ley no sea simple letra muerta, creemos que debería establecer el Estado otros requisitos más que lleven al extranjero a obtener una mayor asimilación al núcleo nacional mexicano; y al Estado, a alcanzar un mejor conocimiento de la verdadera intención del individuo que desea naturalizarse, evitando de esta manera la actitud sistemática de negar las cartas de naturalización.

Todo esto, desde luego, sin hacer a un lado la facultad discrecional.

CUARTA.- Aún cuando parece ser, que se establece la revocación de las cartas de naturalización en el párrafo segundo del artí-

culo 4o. del Reglamento de los artículos 47 y 48 de la Ley de Nacionalidad y Naturalización, no procede la revocación del acto que otorga la carta de naturalización.

QUINTA.- La prescripción como forma de obtener la carta de naturalización, no procede en México, no obstante lo establecido en el artículo 1o. del Reglamento citado en la conclusión anterior.

SEXTA.- No existe, de hecho, en México, la atribución de la nacionalidad automática; el único caso que, según la Ley de Nacionalidad y Naturalización, podría considerarse como tal, es el de la 1a. parte final del artículo 44 de la citada ley.

SEPTIMA.- Existen en México, según el procedimiento a seguir, de conformidad a lo dispuesto por la Ley de Nacionalidad y Naturalización, tres clases de naturalización: la obtenida por medio del procedimiento ordinario; la obtenida por medio del procedimiento privilegiado; y, una tercera, que puede decirse que se obtiene por medio de un procedimiento especialísimo, y corresponde a los casos establecidos en los artículos 2o. fracción II, 20 y 43 de la Ley antes mencionada.

OCTAVA.- El acta de nacimiento, para el nacional de origen; - la carta de naturalización, para el naturalizado; y, el certificado de nacionalidad, para el que obtiene la nacionalidad automática: son instrumentos público por medio de los cuales se puede probar la nacionalidad mexicana. La Secretaría de Relaciones, al parecer por confusión extiende certificados de nacionalidad a los naturalizados por medio del procedimiento especialísimo a que hemos hecho referencia.

NOVENA.-Aún cuando la Secretaría de Relaciones otorga certificados de nacionalidad en los casos previstos en el artículo 44 de la Ley, creemos que sería conveniente cambiar al sistema de anotaciones en el acta respectiva de nacimiento, entre otras razones, la de evitarse la duplicidad de documentos probatorios.



## B I B L I O G R A F I A

- Arce G. Alberto  
Derecho Internacional Privado 4a. Ed. Guadalajara, Jal. México  
 Talleres Linotipográficos de la Universidad de Guadalajara 1964
- Bonnecase Julien  
Elementos de Derecho Civil T.II Puebla, Pue. México Editorial-  
 José M. Cajica Jr. 1945.
- Caballero Ezequiel  
La doble nacionalidad Madrid Instituto Editorial Reus 1962
- Diez Manuel María  
El acto administrativo Buenos Aires Tipográfica Editora Argen--  
 tina 1956
- Fernández de Velasco Recaredo  
El acto administrativo Madrid 1929
- Fraga Gabino  
Derecho Administrativo 6a. Ed. México, D.F. Editorial Porrúa--  
 S.A. 1953.
- García Maynez Eduardo  
Introducción al Estudio del Derecho 5a. Ed. México, D.F. Edito-  
 rial Porrúa, S.A. 1953.
- Heller Herman  
Teoría del Estado 4a. Ed. México-Buenos Aires Fondo de Cultu-  
 ra Económica 1961.
- Lazcano Carlos Alberto  
Derecho Internacional Privado Argentina Editorial Platense 1965
- Niboyet J.P.  
Principios de Derecho Internacional Privado 2a. Ed. México, D.F.  
 Editorial Nacional 1965.
- Olivera Toro Jorge  
Manual de Derecho Administrativo México, D.F. Editorial Jurídica  
 Mexicana 1963.
- Rodríguez y Rodríguez Jesús  
Algunas reflexiones acerca del procedimiento administrativo Revis-  
 ta de la Facultad de Derecho, U.N.A.M. T.IX Núm. 33  
 México, D.F. Abril de 1947.

Rogina Villegas Rafael

Existencia e Inexistencia de los actos jurídicos Revista de la Facultad de Derecho, U.N.A.M. T.VIII Núms.31-32 México, D.F. Jul-Dic. 1958.

Royo Villanueva Antonio

Elementos de Derecho Administrativo 23a.Ed. Valladolid Editorial Santaren 1955.

Serra Rojas Andrés

Derecho Administrativo 2a. Ed. México, D.F. Editorial Olimpo - 1961.

Tena Ramírez Felipe

Derecho Constitucional Mexicano 6a. Ed. México, D.F. Editorial Porrúa, S.A. 1963.

Trigueros Eduardo

La Nacionalidad Mexicana México, D.F. Editorial IUS Revista de Derecho y Ciencias Sociales 1940.

Wolff Martin

Derecho Internacional Privado Traducción de la 2a. Ed. Barcelona Editorial Bosch 1958.

Zanobini Guido

Curso de Derecho Administrativo V.I. Buenos Aires Argentina - Editorial Arayú 1958.

#### LEGISLACION

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Código de Comercio

Código Civil para el Distrito y Territorios Federales

Código Penal para el Distrito y Territorios Federales

Código Fiscal de la Federación

Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos

Ley de Nacionalidad y Naturalización

Ley de Aguas Propiedad de la Nación

Ley General de Bienes Nacionales

Ley General de Población

Ley de Secretarías y Departamentos

Reglamento de los artículos 47 y 48 de la Ley de Nacionalidad  
y Naturalización.

SECRETARÍA DE INTERIORES  
ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO