

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL

EFFECTOS JURÍDICOS DE LA DOBLE
NACIONALIDAD

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADA EN DERECHO
PRESENTA:
REYNA ISABEL OLVERA PÉREZ

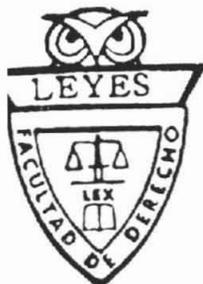


ASESOR: LIC. FELIPE ROSAS MARTÍNEZ

CIUDAD UNIVERSITARIA

2005

m 349013





UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

UNIDAD DE SEMINARIOS "JOSE VASCONCELOS"
FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y
DE AMPARO

Cd. Universitaria, D. F., 23 de junio de 2005.

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACION ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
Presente.

Por este conducto, me permito comunicar a usted, que la pasante **OLVERA PÉREZ REYNA ISABEL**, bajo la supervisión de este Seminario, elaboró la tesis intitulada **"EFECTOS JURÍDICOS DE LA DOBLE NACIONALIDAD"**

Con fundamento en los artículos 8º fracción V del Reglamento de Seminarios, 19 y 20 del Reglamento General de Exámenes de la Universidad Nacional Autónoma de México, por haberse realizado conforme a las exigencias correspondientes, se aprueba la nombrada tesis, que además de las opiniones que cita, contiene las que son de exclusiva responsabilidad de su autor. En consecuencia, se autoriza su presentación al Jurado respectivo.

"La interesada deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente, sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad".

ATENTAMENTE
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPIRITU"
DIRECTOR DEL SEMINARIO

LIC. EDMUNDO ELÍAS MUSI.

*mpm.

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: Olvera Pérez Reyna
Isabel

FECHA: 14-Oct-05

FIRMA: [Firma manuscrita]



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO**

**LIC. EDMUNDO ELIAS MUSI.
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO
P R E S E N T E**

Distinguido Licenciado:

Con toda atención me permito informar a usted que he revisado completa y satisfactoriamente la tesis profesional intitulada "EFECTOS JURÍDICOS DE LA DOBLE NACIONALIDAD", elaborada por la alumna **OLVERA PÉREZ REYNA ISABEL**.

Es de destacar que en el desarrollo de su investigación, el sustentante se apoyó en varios textos legales, por lo que se trata de un trabajo que reúne las condiciones más que suficientes para ser aprobada, a efecto de que el sustentante presente el examen profesional correspondiente, por lo tanto autorizo el mencionado trabajo, por considerar que reúne todos y cada uno de los requisitos que establecen los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes de nuestra Universidad.

Aprovecho la oportunidad para reiterar a usted las seguridades de mi consideración más distinguida.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
Cd. Universitaria, D.F., junio 23 de 2005.

LIC. FELIPE ROSAS MARTINEZ.
Profesor Adscrito al Seminario de Derecho
Constitucional y de Amparo.

*mpm

A DIOS:

**POR GUIARME EN MI CAMINO Y
SOSTENER MI MANO DÍA A DÍA.**

A MIS PADRES:

JÓSE LUÍS OLVERA ALVA

Y

AURORA INES PÉREZ ROJAS

**POR DARME LA VIDA Y LA
FORMACIÓN, PARA LLEGAR A
LOGRAR MIS METAS. GRACIAS!**

**A LA UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTONOMA DE MÉXICO Y A LA
FACULTAD DE DERECHO:**

**POR HABERME PERMITIDO FORMAR
EN SUS AULAS, POR DARME LAS
HERRAMIENTAS PARA MI VIDA
PROFESIONAL.**

A MIS AMIGOS:

**ANGELINA GALICIA JUÁREZ
¡MUCHAS GRACIAS POR CREER EN
MÍ!; MIGUEL ANGEL ARELLANO
VARGAS Y HECTOR TORRES
QUINTANAR ¡GRACIAS POR SU
APOYO!**

A MI DIRECTOR DE TESIS:

LIC. FELIPE ROSAS MARTINEZ

**QUIEN FORMA PARTE DE LA
CULMINACIÓN DE ESTE TRABAJO,
CON ESPECIAL GRATITUD Y
RESPECTO.**

A MIS HERMANOS:

**POR SU APOYO Y LA ALEGRIA QUE
ME BRINDAN, DÍA A DÍA. AL IGUAL,
QUE A MI SUPERIOR, QUE ME
BRINDO SUS CONOCIMIENTOS.**

EFFECTOS JURÍDICOS DE LA DOBLE NACIONALIDAD

INDICE

INTRODUCCIÓN	I
--------------	---

CAPÍTULO I

TELEOLOGÍA DE LA DOBLE NACIONALIDAD

1. CONCEPTO E IMPORTANCIA DE LA DOBLE NACIONALIDAD	1
2. JUSTIFICACIÓN DE LA DOBLE NACIONALIDAD	12
3. DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS NACIONALES	17
4. RAZONES DE MÉXICO PARA RECONOCER LA DOBLE NACIONALIDAD	34
5. RESULTADOS FÁCTICOS DE LA DOBLE NACIONALIDAD EN MÉXICO	42

CAPÍTULO II

ANÁLISIS DE LA DOBLE NACIONALIDAD EN MÉXICO

1. REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1998	54
2. EFECTOS CONSTITUCIONALES DE LA DOBLE NACIONALIDAD	69
3. BENEFICIOS JURÍDICOS DE LOS BINACIONALES	108

CAPÍTULO III
RECONOCIMIENTO Y EFECTO DE LA DOBLE NACIONALIDAD EN EL
DERECHO COMPARADO

1. ESPAÑA	125
2. COLOMBIA	149
3. ECUADOR	175
4. PARAGUAY	205

CAPÍTULO IV
LIMITACIONES DERIVADAS DE LA DOBLE NACIONALIDAD EN LEYES
SECUNDARIAS

1. EJÉRCITO	241
2. SEGURIDAD PÚBLICA	271
3. LA MARINA NACIONAL	299
4. FUERZA AÉREA MEXICANA	314
5. LIMITACIÓN A LA EDUCACIÓN	316
6. LIMITACIÓN AL TRABAJO	318
7. LIMITACIÓN A OCUPAR CARGOS PÚBLICOS	326
CONCLUSIONES	341
BIBLIOGRAFÍA	353

INTRODUCCIÓN.

El propósito de esta investigación intitulada Efectos Jurídicos de la Doble Nacionalidad, es con el objetivo de obtener el título de Licenciada en Derecho, pretende expresar una aproximación al estudio de las consecuencias que resultaron de la Introducción de la figura de la Doble Nacionalidad en el Sistema Jurídico Mexicano, para elucidar dos cuestiones fundamentales: por un lado, el supuesto beneficio que obtiene el destinatario de la norma, y, por otro, las restricciones que debió establecer el legislador para acotar este derecho.

Para redondear la exposición acudiremos al análisis de la legislación federal interna que se vio afectada por la reforma constitucional en esta materia, con énfasis en la nueva Ley de Nacionalidad, y completaremos el estudio con un ejercicio de derecho comparado, para lo cual realizaremos una somera alusión a esta institución jurídica en España, Colombia, Ecuador y Paraguay.

Iniciaremos esta empresa a partir del examen de la razón de ser o teleología de la reforma legislativa de la doble nacionalidad; es decir, se tratará de entender las razones de Estado que impulsaron la introducción de esta figura en el más alto rango normativo, como medio para desentrañar la finalidad que el constituyente permanente persiguió al reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a través del estudio de la exposición de motivos de la iniciativa que le dio origen.

Observaremos desde esta perspectiva que la iniciativa en comentario buscó ajustar la legislación a una práctica internacional, y a la vez proteger a los connacionales residentes en el extranjero de las circunstancias discriminatorias que sufren por el hecho de perder la nacionalidad de origen, para acceder a las fuentes laborales; sin embargo, demostraremos que el discurso político se dirige al caso de los migrantes mexicanos en Estados Unidos de América.

Se corroborará nuestro punto de vista después de examinar la justificación del constituyente permanente de reformar la carta fundamental, que se tradujo en un afán proteccionista de los intereses de nuestros connacionales en el vecino país, cuyo origen se remonta hasta antes de la primera guerra mundial, y que actualmente arroja la cifra de más de seis millones de mexicanos emigrados hacia Estados Unidos de América.

Cerraremos el capítulo primero conociendo los resultados fácticos de la doble nacionalidad, no sin antes haber expuesto el cúmulo de derechos y obligaciones que importa la categoría de ser doble nacional, todo ello con el objeto de dejar sentada la explicación de las razones del gobierno de México para reconocer la doble nacionalidad.

El segundo capítulo comprenderá un somero análisis del tema a partir de las observaciones que se realizarán sobre la reforma de 1998, para desprender los efectos que acarreó la reforma constitucional, y veremos que, como primera consecuencia, hubo necesidad de ajustar el caudal de disposiciones secundarias

imbricadas con el tema, para adecuarlas a esta política pública, con énfasis en la ley reglamentaria de este instituto jurídico, que debió ser abrogada para dar paso a la nueva Ley de Nacionalidad.

El acervo de cuerpos legales reformados, con motivo de la modificación constitucional alcanzó el número de 31, las cuales serán materia de un superficial análisis en este segundo apartado; sin embargo la Ley de Nacionalidad se estudiará de manera más minuciosa, y se realizarán comentarios críticos a la misma.

Esto último debido a que, según los legisladores, la Ley de Nacionalidad, que abrogó a la del mismo nombre, no sólo fue consecuencia de la reforma constitucional a los artículos 30, 32 y 37, sino que también fue requisito indispensable para que dicha reforma tuviera operatividad, como eje central del marco normativo que implican las modificaciones a las 31 leyes que fueron influidas con la introducción de la figura de la doble nacionalidad.

Sin embargo, dejaremos sentado que, a nuestro juicio, no era necesaria la abrogación de la Ley de Nacionalidad para permitir la actualización de los alcances de la reforma constitucional, ni tampoco dicha ley funge como eje principal de la legislación federal reformada mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 23 de enero del 1998.

Por otra parte, se pondrá en relieve que las modificaciones a la legislación secundaria siguen dos caminos: primeramente, establecen la prohibición de que los militares ostenten doble nacionalidad; y en segundo lugar, limitan la ocupación de ciertos cargos públicos a quienes tengan la calidad de dobles nacionales, cuestión que se desarrollará en el capítulo cuarto de este trabajo.

También en este capítulo se demostrará que la reforma constitucional en comento, adoleció de una técnica legislativa adecuada, lo que se tradujo en una problemática diversa, que va desde la redacción desaseada de los dispositivos jurídicos, que obligaron al legislador a realizar enmiendas posteriores, hasta la imposibilidad jurídica de su aplicación por su deficiente planteamiento, pasando por cuestiones de ruptura de principios tales como el de igualdad jurídica.

Se concluirá este segundo apartado mediante la exposición crítica de los supuestos beneficios jurídicos de los binacionales, que en esencia se dirige a los emigrados a Estados Unidos de América, para permitirles acceder a la nacionalidad estadounidense sin perder la mexicana de origen. Sin embargo se acreditará que resultó ser una reforma legal corta y deficiente que no alcanza a otorgar las pretendidas garantías a quienes se quieran acoger a ella.

El tercer capítulo versará sobre la somera descripción del instituto jurídico de la doble nacionalidad en el campo del derecho comparado, para lo cual se establecerá el parangón entre tres países hispanoamericanos y uno europeo. Iniciaremos el ejercicio a partir del caso del Reino de España, por la complejidad

que implica su exposición, amén de que los tres restantes presentan una mayor simetría con México por razones obvias.

En efecto, el estudio del tema en la legislación del Reino de España implicará un desarrollo complejo, por tratarse de un régimen monárquico, con una organización política que reconoce comunidades autónomas y además por la circunstancia de pertenecer a la Unión Europea, que trae aparejada la necesidad de sujetar su derecho interno a las estipulaciones del Tratado de la Unión Europea y a las directivas del Consejo Europeo.

En este sentido, el análisis jurídico de la nacionalidad española se realizará conjugando el derecho interno (sin ahondar en los estatutos que rigen sus comunidades autónomas), con el convencional internacional en los enfoques multilateral y bilateral, para obtener el horizonte de parangón con los sistemas jurídicos de México, Colombia, Ecuador y Paraguay.

El estudio de los países hispanoamericanos se realizará en tres vertientes: primero se expondrá la ley fundamental de cada uno; enseguida la codificación civil, y leyes derivadas o secundarias, que desarrollan los principios de aquella; finalmente veremos la proyección internacional en sus aspectos multilateral y bilateral. Se destacará que, con excepción de México, todos estos países han celebrado convenios bilaterales con España en materia de doble nacionalidad.

Dada la naturaleza del instituto jurídico de la doble nacionalidad nos veremos también obligados a abordar, de manera somera, el estudio de los tratados y convenciones internacionales que inciden en esta materia.

En el decurso de este ejercicio iuscomparativista resaltaremos el problema que implican los compromisos internacionales contraídos por nuestro país y los de los países en parangón, dentro del esquema multilateral relativos al impedimento para reconocer la doble nacionalidad en el derecho interno, estipulados en la Convención de Montevideo.

Asimismo destacaremos que para la actualización de los efectos jurídicos de la doble nacionalidad, se requiere la celebración de tratados bilaterales, como requisito *sine qua non*; por lo que la reforma constitucional mexicana será inoperante o de imposible aplicación desde la perspectiva teleológica que se estudió en el primer capítulo, de no alcanzarse la negociación bilateral con Estados Unidos de América.

Sin embargo reconoceremos que el fenómeno jurídico de la doble nacionalidad no es privativo de México, ni tampoco es novedoso en el esquema internacional; y que el mismo se inscribe en el impulso de establecer y desarrollar políticas públicas acordes con los procesos globales que afectan a todos los países del orbe.

El capítulo final de este trabajo tratará las limitaciones impuestas por el legislador en materia de doble nacionalidad. En la medida en que se desarrolle este apartado, se destacará lo apuntado en el capítulo segundo, en el sentido de que la reforma acota el ejercicio de la doble nacionalidad a los integrantes de las fuerzas armadas, por una parte; y por la otra, para la asunción de ciertos cargos públicos.

Por cuestión metodológica, y en consecuencia de lo que ordena el segundo párrafo del artículo 32 de la Carta Fundamental, en este capítulo se estudiará la limitación a la doble nacionalidad desagregada en siete rubros: Ejército; Seguridad Pública; Marina Nacional; Fuerza Aérea Mexicana; leyes sobre educación; legislación laboral, y ocupación de cargos públicos.

Así, como primer paso, se analizará y criticará la redacción del citado párrafo segundo del artículo 32 mencionado, y se abordará el debate de la posibilidad jurídica de que las leyes secundarias actualicen las limitaciones constitucionales, al establecer que las prohibiciones a la doble nacionalidad pueden ser ampliadas en dichas leyes secundarias.

En segundo lugar se abordará el análisis de las limitaciones a la doble nacionalidad en la legislación que rige a las fuerzas armadas, estableciendo el distinguo entre el Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada de México, para brindar una mayor claridad expositiva. En este punto, se demostrará asimismo la imperfección de la reforma constitucional después de analizar las leyes militares.

También se entrará al estudio del tema de la seguridad pública y por tanto se tocarán brevemente aspectos de los párrafos penúltimo y último del artículo 21 de la Constitución y la ley reglamentaria de dicho dispositivo, que establece la concurrencia de los tres órdenes de gobierno, mediante acciones de coordinación. Asimismo se mencionará el marco jurídico en que se encuentra inscrito el tema de la seguridad pública y sus relaciones con el tema de la doble nacionalidad.

Posteriormente haremos referencia al derecho del trabajo, como complemento de la exposición realizada en el capítulo segundo, para lo cual se acudirá al texto de los párrafos cuarto y quinto del artículo 32 constitucional.

Finalmente, se expresarán los límites que la ley impone al ejercicio de cargos públicos, atento a lo que ordenan los párrafos segundo y cuarto del artículo 32 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y se dejará sentado que el nuevo texto constitucional crea diferentes categorías de mexicanos.

CAPÍTULO I

TELEOLOGÍA DE LA DOBLE NACIONALIDAD

mater semper certe, pater juris tantum

1. CONCEPTO E IMPORTANCIA DE LA DOBLE NACIONALIDAD

Para entrar al estudio del concepto de la doble nacionalidad es necesario trabajar primero en elucidar la razón de ser o *ratio essendi* de la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en esta materia, para establecer la posibilidad de que nuestro sistema jurídico admitiera esta figura; es decir, a partir de su finalidad.

Siguiendo al tratadista Rudolf Von Ihering, "El derecho es una idea práctica, es decir, indica un fin, y como toda idea de tendencia, es esencialmente doble porque encierra en sí una antítesis, el fin y el medio. No basta investigar el fin se debe además mostrar el camino que a él conduzca... la expresión del derecho encierra una antítesis que nace de esta idea: la lucha y la paz; la paz es el término del derecho, la lucha es el medio para alcanzarlo".¹

¹ Von Ihering, Rudolf, La Lucha por el Derecho, en Estudios Jurídicos, volumen 6. Trad. Adolfo González Posada, Colección Grandes Clásicos del Derecho, tercera serie, editorial Oxford University Press, España, 2000, p. 29.

Como se puede advertir de lo expresado por el autor alemán, la evolución de las normas jurídicas positivas se encuentra siempre ligada a una finalidad, que se traduce en establecer los medios para lograr la conservación del Estado de derecho, es decir, se trata de adaptar la legislación a la dinámica de la realidad social para preservar el orden legal.

El autor en cita refuerza esta idea cuando expresa que el Estado que quiere el reinado del derecho, no puede lograr mantener el orden legal mas que renovándose continuamente, mediante la adaptación de su sistema normativo a las necesidades y realidades del contexto social frente al entorno internacional.

Es por ello que el problema de los efectos jurídicos de la doble nacionalidad, lo abordamos a partir de su teleología, es decir, tomando en consideración el objeto o finalidad que el constituyente permanente pretendió imprimir a la reforma de los artículos 30, 32 y 37 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Así, podremos expresar la importancia que tiene en nuestro sistema jurídico positivo el reconocimiento de la doble nacionalidad.

Para tal efecto, por cuestión de método, estamos obligados a acudir a la fuente de la reforma legislativa, para averiguar el espíritu que animó la modificación de la carta fundamental en materia de nacionalidad.

En este sentido, realizaremos una breve aproximación del análisis de la exposición de motivos de la iniciativa que, en diciembre de 1996, el Ejecutivo Federal ingresó

a la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, en ejercicio de las facultades que le confiere la fracción I del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En la exposición de motivos aludida aparece desde luego el objetivo o teleología del asunto que nos ocupa, tal como se desprende de la lectura del segundo párrafo del texto en cuestión, que a la letra dice:

“La reforma constitucional propuesta tiene por objeto la no pérdida de la nacionalidad mexicana, independientemente de que se adopte alguna otra nacionalidad o ciudadanía. Con esta medida, se pretende de quienes opten por alguna nacionalidad distinta a la mexicana, puedan ejercer plenamente sus derechos en su lugar de residencia, en igualdad de circunstancias respecto de los nacionales del lugar”.²

La iniciativa en comentario pone de manifiesto que con la reforma planteada “México ajustaría su legislación a una práctica crecientemente utilizada en la comunidad internacional, y con ello daría pie para que sus nacionales defiendan de mejor manera sus intereses donde residen, sin menoscabo de conservar su nacionalidad mexicana”.³ Lo anterior en virtud del fenómeno creciente de

² Exposición de Motivos de la Iniciativa de Reforma a los artículos 30, 32 y 37 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Subdirección de Documentación Legislativa de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, el 3 de diciembre de 1996.

³ Ídem.

mexicanos con residencia en el extranjero en circunstancias desfavorables por la no pérdida de la nacionalidad consagrada en legislaciones de otros países.

Como se desprende del documento en estudio, la introducción de la llamada doble nacionalidad en nuestro sistema constitucional tiene un enfoque protector para los migrantes mexicanos en el exterior, que les permite mantener el apego a sus raíces, valores y tradiciones, sin temor a perder su calidad de mexicanos por el hecho de adoptar otra nacionalidad en el país receptor, para evitar condiciones adversas o discriminatorias.

Dicha iniciativa fue objeto de consensos previos con el Poder Legislativo, al grado que en los dictámenes pronunciados por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión se advierte que, por acuerdo de 4 de abril de 1995, se conformó una Comisión especial encargada de realizar estudios y consultas para analizar la viabilidad de establecer a nivel constitucional esta figura de la doble nacionalidad.⁴

Los trabajos del Poder Legislativo preliminares a la recepción de la iniciativa del Ejecutivo se iniciaron con un "Coloquio sobre la doble nacionalidad" realizado en el Instituto de Investigaciones Legislativas el 8 y 9 de junio de 1995. Asimismo se llevó a cabo una amplia consulta nacional a través del Senado de la República y de la Cámara de Diputados, organizada por una comisión especial para tratar el

⁴ Tomado del Diario de Debates, año III, número 39, Cámara de Diputados, 9 diciembre de 1996, p. 4249.

tema de la nacionalidad y la Comisión de Relaciones Exteriores respectiva.⁵

Según el documento en cita, también se extendió la consulta a los gobiernos y congresos de los Estados en donde se ha demostrado estadísticamente mayor incidencia de población migrante al extranjero tales como: Zacatecas, Jalisco, Baja California, Michoacán, Campeche. Asimismo, se realizaron eventos con la participación de agentes consulares y líderes de organizaciones y comunidades de mexicanos en Estados Unidos de América. En los foros intervinieron los sectores académico, político, social, cultural.⁶

Por su parte, la Cámara de Senadores aprobó, el 5 de diciembre de 1996, el dictamen de las comisiones que estudiaron la iniciativa con algunas reformas que aclaran el texto y enriquecen su contenido, y lo turnó a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. La Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de dicha legisladora emitió el dictamen de primera lectura el 9 de diciembre de 1996.

Aprobado en lo general el dictamen, previa segunda lectura que se realizó el mismo 9 de diciembre de 1996, se sujetó a los debates correspondientes en sesión del día 12 del mismo mes y año. Para los efectos de este trabajo, nos limitaremos a rescatar aquellos puntos planteados por la cámara revisora, que nos guíen para determinar la teleología o finalidad de la figura de la doble nacionalidad

⁵ Ibidem, p. 4250.

⁶ Idem.

inserta en el más alto nivel normativo de nuestro sistema jurídico.

En primer término encontramos que se pretende establecer una banda jurídica protectora de los derechos civiles y humanos de nuestros connacionales que residan en el extranjero sea o no de manera temporal. Asimismo se advierte que la intención también tiene un enfoque laboral, ya que tiende a evitar condiciones de asimetría y discriminación en las fuentes de trabajo.

En este punto, se observa que la reforma pretende alcanzar que los trabajadores mexicanos migrantes se puedan acoger a la protección laboral de las leyes del país en donde residan, y, en esta escala, puedan incorporarse a las actividades económicas y sociales del país receptor sin perjuicio de conservar la nacionalidad mexicana.

En segundo término, los legisladores debatieron en torno a la nacionalidad, entendida ésta como la salvaguarda de la identidad cultural de nuestro pueblo, argumentando que la obtención de una diversa nacionalidad no implica renuncia a los valores vernáculos y de lealtad hacia nuestro país. Este aspecto es lo que se conoce en la doctrina como nacionalidad efectiva, que consiste en los vínculos que tiene un individuo con su país de origen o de su país de residencia.⁷

⁷ Tomado de Texeiro Valladao, Haroldo, Derecho Internacional Privado, editorial Trillas, México, 1987, p. 352.

Consideramos que el tema de la nacionalidad efectiva es uno de los hilos conductores que dan soporte al discurso de los legisladores como política pública del cambio constitucional, toda vez que la base doctrinaria de este concepto es irrefutable. Obsérvese que el autor Texeiro, advierte que se trata de una regla que emana de la costumbre, y que constituye un principio vigente de derecho internacional. Es la regla que impone la necesidad de que para la nacionalización haya un vínculo efectivo, genuino, real, que haga que el individuo quede estrechamente unido por un hecho social de vinculación a un Estado.⁸

Este principio de la nacionalidad efectiva, que dimana de la costumbre internacional, fue consagrado en el artículo 5 de la Convención de la Haya en 1932,⁹ en materia de casos de nacionalidad múltiple, y al ser recogido por el constituyente permanente en la reforma en estudio, se traduce en una garantía de seguridad jurídica.

Como se puede apreciar de lo expuesto, la modificación constitucional en comentario encuentra sustento en bases teóricas o doctrinarias y obedece asimismo a un impulso político de corte neoliberal. Esto último tomando en consideración la necesidad de que nuestro país avance en su integración económica en el entorno de la globalización, y particularmente en relación con Estados Unidos de América respecto del cual existen "... enormes asimetrías económicas, en un marco dominado por el crecimiento de los intercambios

⁸ ídem.

⁹ ídem.

comerciales y financieros sometida a la lógica de los grandes capitales".¹⁰

Sentado lo anterior, podemos avanzar en la exposición de este capítulo para tratar a continuación lo relacionado con el concepto e importancia de la doble nacionalidad.

Para desarrollar el tema de la doble nacionalidad, es preciso definir primero el concepto de nacionalidad. Así, según el tratadista Leonel Pereznieto, siguiendo al jurista Batiffol, nos informa que es "... la pertenencia jurídica de una persona a la población constitutiva de un Estado".¹¹ Asimismo en la obra en comentario cita a otro jurista francés, Lerebours – Pigeoniére, para quien la nacionalidad es "... la calidad de una persona en razón del nexo político y jurídico que la une a la población constitutiva de un Estado".¹²

Según el tratadista Pereznieto, de las definiciones anteriores se desprenden tres elementos, a saber, "... el Estado que otorga la nacionalidad, el individuo que la recibe y el nexo de la nacionalidad".¹³

Por su parte, el Doctor Carpizo considera que "Nacionalidad es el atributo jurídico que señala al individuo como miembro del pueblo constitutivo de un Estado. Es el

¹⁰ Diario de Debates, año III, número 39, Cámara de Diputados, 9 de diciembre de 1996, p. 4337.

¹¹ Pereznieto Castro, Leonel, Derecho Internacional Privado, Parte General, séptima edición, editorial Oxford University Press, México, 1999, p. 35.

¹² Ídem.

¹³ Ídem.

vínculo legal que relaciona a un individuo con el Estado".¹⁴

La autora Martha Oliveros, define la nacionalidad como "El lazo único que une a los individuos con el Estado y que los hace sujetos del mismo".¹⁵

A nuestro juicio, cabe hacer una definición ecléctica, a partir de la conjugación de los elementos con que nos ilustran los tratadistas en comentario. Así, podemos ensayar la siguiente definición: *nacionalidad es un atributo jurídico que se traduce en la calidad de las personas en razón del vínculo que las relaciona política, cultural y jurídicamente con un Estado y que trasciende en sus nexos con otros Estados, con efectos a nivel nacional e internacional.*

Por cuestión de método, no ahondaremos más sobre el concepto puro de nacionalidad, sobre el cual hay una abundante literatura, ya que según informan diversos autores, este concepto puede ser abordado desde diferentes enfoques tales como el sociológico, económico, filosófico, antropológico o jurídico.

Ahora que ya tenemos una definición de qué es la nacionalidad, se puede decir que ya sentamos las bases para desarrollar nuestro tema. En consecuencia, proseguimos con la exposición del estudio de la doble nacionalidad.

¹⁴ Carpizo, Jorge, en Diccionario Jurídico Mexicano, tomo I-O, tercera edición, editorial Porrúa, UNAM, México, 1989, p. 2173.

¹⁵ Oliveros, Martha, Diccionario Jurídico Mexicano, op. cit., p. 2177.

La doble nacionalidad, en nuestro ámbito jurídico interno, se puede decir que es un neologismo, ya que con las reformas que sufrió nuestra carta magna, en su artículo 32, fue como se empleó dicho término dentro del sistema jurídico mexicano. Sin embargo, la doble nacionalidad es un término y una figura jurídica añeja, hablando a nivel internacional, específicamente en el ámbito del derecho internacional público.

Previamente al desarrollo de este lema es necesario aclarar que el único caso en que se puede hablar cabalmente de doble nacionalidad es aquel en que, por virtud de un tratado, dos Estados acuerdan reconocer mutuamente a sus nacionales, quienes en consecuencia, poseen y pueden disfrutar de las dos nacionalidades de manera potestativa, incluso simultáneamente.

Esta aclaración vale para evitar la confusión con la expresión "nacionalidad doble" reconocida por el artículo 12 de la Ley de Nacionalidad, que expresamente establece la obligación de optar por una de ellas a partir de la mayoría de edad, mediante solicitud formulada ante la Secretaría de Relaciones Exteriores, en el caso en que la elegida sea la mexicana.

Estamos ante la nacionalidad doble, ya que en México la nacionalidad se adquiere por nacimiento tanto desde el punto de vista del *ius soli* como del *ius sanguini*, resulta entonces, que antes de la reforma, existían infinidad de personas con "nacionalidad doble".

Como se aprecia, en nuestra carta magna no se contempla la nacionalidad doble, ya que ésta existía desde antes de la reforma, debido a las irregularidades de nuestro sistema jurídico, debido al sistema mixto de adquisición de nuestra nacionalidad.

El Jurista Guillermo Cabanellas, define la doble nacionalidad como “posesión de los derechos y deberes políticos y civiles de dos países y ejercitables sin mas que la residencia, en cualquiera de ellos, que en principio pueden modificarse con plena libertad”.¹⁶

En el ámbito internacional, la doble nacionalidad, se define como “...un vínculo jurídico basado en un hecho social, de conexión y en una efectiva solidaridad de existencia de interés y de sentimientos unidos a una reciprocidad de derechos y deberes”.¹⁷

Por lo tanto, se puede definir a la doble nacionalidad, como el reconocimiento de un vínculo jurídico para poder ejercer derechos y deberes, por parte de un individuo, en dos Estados, sin mas condición que su residencia.

Ahora bien, para continuar explicando la teleología de la doble nacionalidad es útil analizar enseguida la justificación de esta figura, y lo haremos a partir del fenómeno que constituye una de sus causas fundamentales, que lo es la

¹⁶ Cabanellas, Guillermo, Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, Tomo III D-E, vigésima edición. editorial Heliasta SRL, Buenos Aires, República Argentina, 1990, p. 297.

¹⁷ www.stjes.gob.mx.

migración. La migración, para nosotros, se puede definir como el desplazamiento o tránsito de extranjeros o nacionales de un país a otro.

2. Justificación de la Doble Nacionalidad

Desde el punto de vista del derecho interno, la jurista Nuria González afirma que reciben la calidad de emigrante "... los mexicanos y extranjeros que salgan del país con el propósito de residir en el extranjero".¹⁸ Según la ley de la materia, recibe la calidad de inmigrado, el extranjero que adquiere derechos de residencia definitiva en el país (artículos 52 y 53 de la Ley General de Población).

Para elucidar la justificación de la doble nacionalidad, el tema migratorio interesa más estudiarlo a partir de la figura de los inmigrados, ya que ésta es la verdadera teleología de la reforma constitucional, que se traduce en el interés del constituyente permanente de reformar la carta fundamental para velar por la protección de los intereses de nuestros connacionales en el extranjero.

Es decir, el tema de los inmigrantes, no fue parte de la agenda de discusión en el Congreso al momento de debatir sobre la reforma a los artículos 30, 32 y 37 de la Constitución, es por ello que nos abstendremos de tratar en este trabajo lo concerniente a este componente del tema migratorio.

¹⁸ González Martín, Nuria, *Derechos de los Inmigrantes* (Cámara de Diputados LVII Legislatura – UNAM), Colección Nuestros Derechos, editorial UNAM - Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2000, p. 11.

sin embargo, para comprender el desarrollo del apartado de la justificación de la inclusión de la figura de la doble nacionalidad en nuestro derecho positivo,haremos una serie de datos, en donde se requiere acudir de manera tangencial a algunos aspectos sobre migración.

En México, desde “... la época precolombina... la movilidad de la población estuvo ligada tanto al intercambio de productos como a los procesos de expansión y dominación de unos grupos por otros”.¹⁹ La migración, entonces como ahora, ha estado ligada a la supervivencia y el bienestar, ya que el traslado de personas de un territorio a otro siempre ha obedecido a la búsqueda de sustento y mejores condiciones de vida.

Según el Licenciado en Economía Solís Cámara, conforme al Estudio Binacional sobre Migración, las causas más frecuentes, de este fenómeno son:

“a) La demanda de mano de obra en los sectores agrícola, industrial y de servicios, de la Unión Americana.

“b) La insuficiente dinámica de la economía nacional mexicana para absorber la excedente fuerza de trabajo;

¹⁹ Castillo, G. Manuel Ángel, Las Migraciones Centroamericanas en México, en Los Procesos Migratorios Centroamericanos y sus Efectos Regionales. Compilador Rodolfo Casillas, Cuadernos de FLACSO, 1 (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales), Sede Académica de México, México, 1992, p. 8.

c) La diferencia salarial, entre ambas economías ²⁰

Las causas apuntadas son reflejo de la situación que enfrenta México en relación con Estados Unidos de América, cuyo origen se remonta hasta antes de la primera guerra mundial, según nos ilustra el documento en cita:

“Primero, en el periodo de 1870 a 1890, 27 mil trabajadores mexicanos participaron en la construcción del ferrocarril y en tareas agrícolas. Después, la Primera Guerra Mundial favoreció la inmigración mexicana en los Estados Unidos. Más adelante, durante la Segunda Guerra Mundial, empieza el programa bracero, que termina en 1964. Pero es a partir de los años 70 y 80 cuando más aumenta la salida de mexicanos hacia EUA. Quizás la etapa más importante fue cuando se aprobó la ley conocida como IRCA, una especie de amnistía, que otorgó la residencia legal permanente, en 1986 a un grupo muy grande de mexicanos que, como indocumentados, había permanecido durante un largo tiempo en aquel país, y que además tenían familiares indocumentados en EUA. Esta tendencia se empieza a restringir a partir de los últimos dos o tres años”.²¹

²⁰ Solís Cámara, Fernando, Los Flujos Migratorios de México y la Necesidad de la Reforma Constitucional sobre la No Pérdida de la Nacionalidad, Instituto Nacional de Administración Pública, A. C. Memorias del Seminario sobre los Aspectos Jurídicos y Administrativos de la Doble Nacionalidad, editorial INAP, México, 1998, p. 55.

²¹ Ibidem, p. 53 –54.

Como se puede apreciar, "la emigración hacia Estados Unidos de América es añeja, y como dato adicional tenemos que las principales entidades expulsoras, son: Michoacán, Jalisco, Guanajuato, Aguascalientes, Durango, San Luis Potosí, Puebla, Hidalgo, Estado de México, Distrito Federal, Morelos y Zacatecas".²²

"Este flujo migratorio hacia nuestro país vecino del norte, tiene importancia económica y social para ambos países, ya que por un lado el país receptor solicita la mano de obra de nuestros connacionales en sus campos de agricultura, en razón de que es barata. Asimismo, los sectores industrial y de servicios, cada vez ocupan mayor cantidad de personal inmigrado".²³

"Por su parte, nuestro país no puede asimilar el excedente de fuerza de trabajo a nivel técnico y superior, lo que contribuye a la emigración de mexicanos en busca mejores condiciones de trabajo, mejor paga y así poder acceder a un nivel de vida superior".²⁴

Como se advierte, receptor y expulsor resultan beneficiados en el campo de lo económico. Sin embargo este movimiento también genera resultados sociales, entre los que se destacan las asimetrías del trato laboral y la discriminación, que son cuestiones que se tomaron en consideración para justificar la inclusión de mecanismos legales de protección al más alto nivel normativo en México para desarrollar en la ley secundaria la posibilidad de acceder a la doble nacionalidad.

²² Idem.

²³ Idem.

²⁴ Idem.

No se omite mencionar que la migración no se da como una constante, sino que opera con variables o categorías intermedias, que los estudiosos les asignan distintos nombres, tales como: "a) migración circular, pendular y de retorno; b) movimientos encadenados o repetitivos; c) migración estacional"²⁵; que en la práctica resultan flujos permanentes. Pero el desarrollo de esta parte del tema escapa a los límites de este trabajo, por lo que solamente hacemos la mención de estas categorías.

La justificación del tema de la doble nacionalidad se observa si se advierte la magnitud del problema que pretende resolver la reforma constitucional en estudio, si se toma en cuenta que "la población nacida en México, residente en los Estados Unidos, es de entre siete y siete punto tres millones de personas. Los residentes documentados ascienden a una cifra entre los 4.7 y los 4.9 millones, mientras que los mexicanos indocumentados se calculan entre 2.3 ó 2.4 millones".²⁶

Otro dato que nos ilustra sobre la justificación de la legalización de la doble nacionalidad, es la consideración de que "... entre los años de 1991 a 1996, 1.65 millones de mexicanos, obtuvieron la residencia legal, en los Estados Unidos. Y como consecuencia de los flujos migratorios permanentes, nuestro país, pierde trescientos mil mexicanos anualmente, ya que a través de las redes sociales o familiares, estos connacionales, al momento de emigrar, ya llevan una propuesta

²⁵ Goldstein, Sydney, en *Poblaciones en México (Algunos Comentarios sobre Migración y Desarrollo)*, UNESCO, editorial Gedit, S. A., Bélgica, 1978, p. 366.

²⁶ *Ibidem*, p. 50.

de trabajo concreta".²⁷

Así, la teleología de la doble nacionalidad a partir de la justificación de la reforma constitucional queda demostrada tomando en consideración la necesidad de proteger a más de 6 millones de mexicanos emigrantes en los Estados Unidos de América.

3. Derechos y Obligaciones de los Nacionales

Otro método para aproximarnos a la teleología de la doble nacionalidad, es a partir del estudio de los derechos y obligaciones de los nacionales; es decir, aplicando el principio de causalidad como eje rector para elucidar la finalidad que el legislador persiguió para beneficio de los sujetos de la norma.

El principio de causalidad según la lógica formal, se expresa como *nullus effectus sine causa*, en este sentido, el pensador alemán Johan Essen, siguiendo al filósofo Geyser informa que este principio "... es un juicio analítico en el que el predicado brota del concepto del sujeto. No es posible pensar el concepto de efecto sin que al mismo tiempo se piense el concepto de causa".²⁸

Ahora bien, la fuente por excelencia de los derechos y obligaciones de las personas es la ley, y en nuestro sistema jurídico la Constitución es la ley fundamental. En este sentido, la única cuestión a tratar es determinar quiénes son

²⁷ Ídem.

²⁸ Essen, Johan, Teoría del Conocimiento, editorial Editores Unidos, México, 1993, p. 163.

nacionales para los efectos de la ley, para que a partir de este concepto quede claro quiénes son los sujetos de las normas que establecen prerrogativas y cargas a dichos nacionales. Esto, con el fin de acotar el desarrollo de este trabajo, pues el tratamiento extenso de todos y cada uno de los derechos y obligaciones de los connacionales desbordaría y desviaría el objetivo de esta somera investigación.

En nuestra carta magna, se establece la forma de adquirir la nacionalidad mexicana, en el Artículo 30*, que a la letra dice:

“Artículo 30. 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, hijos de padres mexicanos nacidos en territorio nacional, de padre mexicano nacido en territorio nacional o de madre mexicana nacida en territorio nacional;

“III. Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos por naturalización, de padre mexicano por naturalización o de madre mexicana por naturalización, y

* Nota: Con las reformas de 1998.

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

"B. Son mexicanos por naturalización:

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

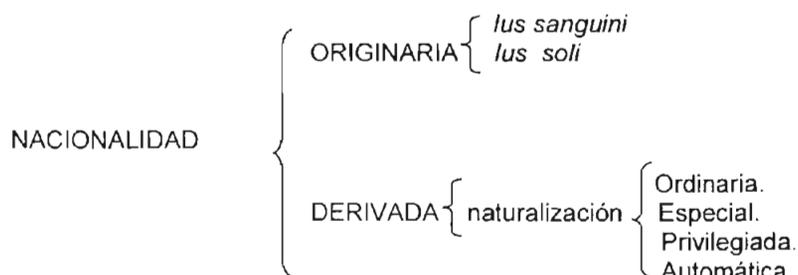
"II. La mujer o el varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o con mujer mexicanos, que tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional y cumplan con los demás requisitos que al efecto señale la ley".

Según el Doctor Jorge Carpizo, "La nacionalidad se atribuye de manera originaria o derivada. Es originaria cuando los factores que se toman en consideración están directamente relacionados con el nacimiento del sujeto; es derivada cuando supone un cambio de la nacionalidad de origen".²⁹

Como se desprende del texto legal, el atributo de la nacionalidad surge a partir del nacimiento de los individuos, lo que se traduce en que a partir de este acontecimiento ya existe una vinculación entre la persona y el Estado, independientemente de su voluntad. Pero, en cuanto a la nacionalidad derivada, su adquisición es volitiva.

²⁹ Carpizo, Jorge, en *Diccionario Jurídico Mexicano*, op. cit., p. 2174.

Sinópticamente se puede apreciar lo antedicho, de la siguiente forma:



Por su parte, el jurista Adolfo Montalvo, al tratar el tema de la nacionalidad originaria ilustra los principios fundamentales de este rubro que son el *ius sanguini* y el *ius soli*. Así, el citado tratadista, siguiendo al maestro clásico Niboyet, afirma refiriéndose al *ius soli*, "Conforme a este sistema la nacionalidad debe ser determinada por el lugar de nacimiento. El vínculo del suelo es preponderante. Al medio en que el hijo se educa, es al que se deben, en efecto, las diversas cualidades que caracterizan a un nacional".³⁰

Para el citado autor el *ius sanguini*, "... es la posibilidad de adquirir la nacionalidad por el derecho de la sangre; esto quiere decir que se tendrá la nacionalidad de los padres sin importar en dónde se haya nacido".³¹

³⁰ Montalvo Parroquin, Adolfo, La Doble Nacionalidad en México, editorial Delma, S. A. de C. V., México, 1999, p. 53.

³¹ Ibidem, p. 54.

Como ya se dijo, la nacionalidad originaria, es un atributo que la ley confiere a los individuos independientemente de su voluntad, y éste es el aspecto más importante para nuestro tema, si se considera que es a partir de la expresión volitiva de las personas que se da la figura de la doble nacionalidad.

La teleología de la reforma constitucional en estudio, se orienta a partir de la concepción de que el territorio es algo en lo que la nación se afianza, algo que refuerza su existencia, pero no algo que la determina. Por eso, como elemento finalista primordial se enfatiza que dichas reformas constitucionales persiguen que los mexicanos preserven su nacionalidad, independientemente de la ciudadanía o residencia que hayan adoptado en otros países.

Esto es así, si se advierte que el principal objetivo de la reforma fue establecer la no pérdida de la nacionalidad originaria, independientemente de que se adopte otra nacionalidad, ciudadanía o residencia, salvo en circunstancias excepcionales aplicables exclusivamente a personas naturalizadas mexicanas, siempre con la intervención del Poder Judicial y en estricta observancia de la garantía de audiencia que establece el artículo 14, párrafo segundo, de la Constitución General de la República. Por ello, desaparecen las causas de pérdida de la nacionalidad originaria que señalaba el apartado A) del artículo 37 constitucional.

En su nuevo texto, las fracciones II y III del artículo 30 recogen el principio de derecho internacional que expresa que la nacionalidad de origen no debe de ser

transmitida indefinidamente por quien radica en otro país, al limitar su transmisión sólo a una generación.

Por otra parte, la nacionalidad derivada, según el tratadista Manuel González Oropeza, es "El procedimiento de atribución de una nacionalidad que no sea la de origen".³² Y, al decir del jurista clásico Niboyet, es "la concesión de la nacionalidad al extranjero que la solicita".³³

El derecho positivo mexicano establece que la adquisición de la nacionalidad por naturalización se da a través de distintas formas: ordinaria, especial, privilegiada y automática. Como ya se expresó, se atiende a la libertad o derecho de opción de la persona, para decidir su nacionalidad. Dichas formas las encontramos establecidas en los artículos 19 y 20 de la Ley de Nacionalidad.

Pero este tema no será tratado en este trabajo, ya que los efectos jurídicos de la doble nacionalidad, no se surten respecto de los nacionales naturalizados, ya que, como afirma el jurista Montalvo Parroquín: "...la naturalización es el beneficio que reciben los extranjeros, para poder adquirir la nacionalidad mexicana... y aun con las recientes reformas en materia de doble nacionalidad, deberán renunciar a su nacionalidad de origen...".³⁴

³² González Oropeza, Manuel, en *Diccionario Jurídico Mexicano*, op. cit., p. 2174.

³³ Niboyet, Juan Paulino, *Principios de Derecho Internacional Privado*. Trad. Andrés Rodríguez Ramón, México, 1974, p. 111.

³⁴ Montalvo Parroquín, Adolfo, *La Doble Nacionalidad en México*, op. cit., p. 58.

No escapa a nuestra atención que quienes adquieren la nacionalidad mexicana por naturalización, tienen disminuidos sus derechos, como lo apunta el citado autor: "Por lo que se puede apreciar no se contemplan garantías de igualdad para los naturalizados quienes no podrán contar con el privilegio de la doble nacionalidad".³⁵

Así, para avanzar en el desarrollo del tema que nos ocupa, reafirmamos que la base del cúmulo de derechos y obligaciones de los nacionales mexicanos se encuentra en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en las leyes secundarias y su estudio se realiza sumariamente a continuación, sin perder de vista que lo haremos de manera acotada a la teleología de la doble nacionalidad.

La carta fundamental establece en la parte dogmática, el régimen de los derechos fundamentales de habitantes de la República. Estos derechos son facultades que el hombre tiene frente al Estado y que éste no puede desconocer o violar.

Dichos derechos, se traducen en garantías individuales, como lo considera el jurista Luis Bazdresch: "Las garantías de los derechos del hombre son las distintas prevenciones que la soberanía ha impuesto en la ley constitutiva del Estado, como limitaciones y obligaciones en la actuación de los órganos gubernativos, para que los propios órganos respeten y permitan que las personas disfruten y ejerzan libre y eficientemente, dentro del marco de las leyes, los derechos humanos declarados

³⁵ Ibidem, p. 52.

en la misma ley constitutiva".³⁶

Así, los derechos mínimos que consagra la Constitución, se pueden clasificar en personales, sociales y los llamadas de tercera generación o derechos difusos. Ahora bien, para poder abordar el tema de los derechos y obligaciones de los nacionales, a partir de su teleología, es necesario precisar las características de la relación jurídica de nacionalidad.

Los sujetos de dicha relación son el Estado y el individuo, y se establece en forma particular respecto de cada sujeto. Excepcionalmente se atribuye nacionalidad a un grupo de personas; en términos generales no se admite su atribución colectiva. Esta figura se crea por actos del Estado, a través de las disposiciones constitucionales que la regulan y que son de carácter imperativo y de aplicación automática; asimismo, por decisión de la autoridad, como es el caso de la naturalización.

Es evidente que la atribución de nacionalidad crea derechos y obligaciones para ambas partes. En muchos casos éstos se corresponden, es decir, a una obligación del Estado se contraponen un derecho del individuo y viceversa. Y, este haz de derechos y obligaciones tiene efectos internacionales, sin necesidad de un reconocimiento expreso previo por otros Estados, salvo el caso de conflicto. En el caso de la doble nacionalidad, se requiere que medie un convenio entre los

³⁶ Bazdresch, Luis, Garantías Constitucionales, Curso Introductorio Actualizado, editorial Trillas, México, 1990, p. 34 y 35.

Estados, en el que se pacte la permisión de esta figura jurídica a favor de los gobernados de las partes contratantes.

La pérdida de la nacionalidad se determina por un acto de autoridad, pero se requiere que se actualice la hipótesis de la norma específica que prevea las causas y los supuestos en que se produce dicha pérdida de la nacionalidad; en todo caso se deben actualizar los extremos de la normativa estricta establecida en el artículo 37 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Como se desprende de los artículos 30, 32, 37, de nuestra carta magna, el Estado tiene un papel preponderante en la relación jurídica de la nacionalidad, y sin embargo, también debemos reconocer la participación activa de los individuos. Es decir, en ocasiones, el Estado no puede actuar sin contar con su voluntad.

Sin embargo, es evidente que los derechos de los individuos en materia de nacionalidad están acotados al imperio del Estado; es decir, la autoridad no acepta que una persona, por su sola voluntad, adquiera o pierda la calidad de nacional. Cualquier modificación a su condición jurídica, en materia de nacionalidad, requiere de la aprobación de la autoridad competente, así como el otorgamiento de tal calidad.

Así, la participación del individuo queda constreñida a manifestar su voluntad de adquirir o renunciar a la nacionalidad, su consentimiento es indispensable, pero aún así, siempre requiere de la anuencia del Estado.

Nosotros entendemos el problema de la doble nacionalidad a partir de la manera en que participan los individuos que integran el grupo nacional en esta relación activa y pasiva. Se establecen a favor de ellos derechos y obligaciones exclusivas: contribuyen a la formación de la voluntad del Estado a través del sufragio; tienen derecho a la protección internacional, así como de renunciar a su nacionalidad, a cambiarla y a que no se les atribuya esta calidad en contra de su voluntad.

Sin embargo, sostenemos que la relación entre individuo y el Estado, en materia de nacionalidad, es asimétrica, ya que no se puede hablar de una relación bilateral a la manera contractual, dada la importancia de las consecuencias de la nacionalidad, que requieren tener en consideración los superiores intereses del Estado.

Es por ello que desde el punto de vista teleológico la trascendencia de la doble nacionalidad, aun cuando implica derechos y obligaciones recíprocos entre el Estado y el individuo, no se puede desconocer el papel preponderante y protagónico que el Estado desempeña.³⁷

No perdemos de vista que el tema de la nacionalidad pertenece al campo del derecho público, por virtud de que uno de los sujetos que componen la relación jurídica es el Estado. En consecuencia, esta materia se encuentra regulada en el derecho constitucional y sus leyes reglamentarias, por lo que toca a su adquisición

³⁷ Tomado de Miaja de la Muela, Adolfo, *Derecho Internacional Privado*, t. 2, sexta edición, editorial Atlas, Madrid, 1974, p. 8.

y pérdida. Sin embargo, tampoco soslayamos observar que la calidad de nacional o no nacional, confiere al individuo un *estatus* jurídico del que derivan el goce y ejercicio de derechos específicos y la imposición de obligaciones.

En derecho privado, los atributos de la persona, derivan de la identidad y de la situación familiar, como lo son el nombre y el estado civil. Mientras que de la nacionalidad derivan derechos de carácter político, tales como la ciudadanía. En cuanto a estos últimos, la condición política de las personas las identifica con su relación respecto del Estado, y se le califica como ciudadano o no ciudadano.

En la medida en que la condición de la nacionalidad y su contrapartida, la extranjería determinan la diferencia en los derechos y obligaciones de los individuos, se arriba al concepto del estado de las personas.

Según el tratadista francés Marcel Planiol, el estado de las personas, no es simple ni único. Puede apreciarse desde tres puntos de vista: "1° Desde el de las relaciones de orden político (estado dentro de la ciudad o estado político); 2° Desde el de las relaciones de carácter privado (estado dentro de la familia); 3° Desde la situación física de la persona (estado personal)."³⁸

Lo apuntado, trasladado al tema de la doble nacionalidad, confirma nuestro punto de vista en el sentido que esta categoría es un atributo de la persona desde la

³⁸ Planiol, Marcelo, *et. al.*, Tratado Práctico de Derecho Civil Francés, t. I, Las Personas. Trad. Mario Díaz Cruz, editorial Facsimilar de 1929-1945, coedición Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2002, p. 1-8.

perspectiva política; es decir, de la categoría que señala la situación de la persona en relación con el Estado, puesto que implica la pertenencia a su pueblo y es fuente de derechos y obligaciones específicas, como lo es el derecho a la protección diplomática y el deber de defensa en caso de peligro del Estado.

En este punto cabe señalar que la ciudadanía, si bien es una categoría política de la persona, también es de considerarse que, como requisito para obtenerla, es necesario primero contar con el atributo de la nacionalidad.

En suma, podemos acotar la teleología de la reforma en cuanto a los derechos y obligaciones de los sujetos de la normativa relacionada con la doble nacionalidad desde nueve vertientes, a saber:

I.- Derecho a la protección diplomática

Posiblemente este es uno de los temas mas serios que plantea la figura de la doble nacionalidad. Es evidente que la obligación de un Estado de proteger a sus nacionales no puede ejercerse respecto de otra soberanía que otorgue al mismo individuo su misma nacionalidad de conformidad con el Artículo 4 de la Convención sobre Conflictos de Leyes de Nacionalidad, de la que México es parte.

Como se puede apreciar, cuando se presentan problemas entre dos Estados queda el individuo sin posibilidades de protección, situación que acontece de

manera recurrente entre México y Estados Unidos de América. En este sentido, cabe citar el famoso caso *Nottebhom vs. Guatemala* mencionado en la obra del jurista Texeiro, en el cual la Corte Internacional de Justicia niega el derecho de ejercer la protección al Estado del individuo cuya nacionalidad no cumpla con los requisitos del principio de efectividad.

Al decir del autor de referencia, "He ahí un importante fallo inspirado, según oponíamos, en el derecho natural, *que niega eficacia al fraude de un individuo, unido a un abuso del derecho de un Estado*, este divisor de aguas que existe entre la moral y el derecho para la plena realización de la justicia".³⁹

II. Extradición de nacionales

En caso de existir una doble nacionalidad respecto de un sujeto que sea reclamado en extradición por otro Estado de cuya nacionalidad también goce no procederá el procedimiento ordinario para otorgar dicha extradición salvo que exista un acuerdo internacional entre ambos países al respecto. Como se puede advertir, en el caso de México y Estado Unidos, es urgente revisar el tratado de extradición para los efectos apuntados.

En este mismo caso pero tratándose de terceros Estados se estaría al principio de nacionalidad efectiva para decidir si procede el trato de excepción o la extradición se sujeta al procedimiento regular.

³⁹ Texeiro Valladao, Haroldo, *Derecho Internacional Privado*, op. cit., p. 352.

III. Ejercicio de derechos políticos activos y pasivos

Si bien es cierto que está clara para los Estados la regulación de la doble nacionalidad, no puede decirse lo mismo de la doble ciudadanía. Los derechos políticos, en cuanto a la doble nacionalidad, están sometidos al requisito de residencia y no pueden hacerse valer por partida doble. Este esquema está planteado en los diversos convenios bilaterales celebrados sobre la materia que revisamos, tales como los suscritos entre España y Colombia, España y Paraguay, España y Ecuador.

En todo caso, se está a los términos de lo pactado en los convenios internacionales, en los cuales se estipula que sólo se conceden derechos políticos a quienes además de ser nacionales, son residentes en el Estado de que se trate. Los derechos de los no residentes quedan en suspenso, bajo la presunción de que éstos se ejercerán en el otro Estado que ha atribuido la nacionalidad, cuando el individuo resida dentro de su territorio.

En nuestra investigación hemos observado que estos derechos políticos no pueden ejercitarse en los casos de que el individuo resida en un tercer Estado.

En caso de no existir convenio, el ciudadano residente en el extranjero, cuando tenga doble nacionalidad, puede exigir el reconocimiento de tal derecho siempre y cuando en el país de residencia se haya implementado un sistema al respecto.

Respecto del derecho a ocupar cargos públicos, encontramos que en nuestro sistema jurídico están las limitaciones que establece el párrafo segundo del artículo 32 constitucional, que ordena que para el ejercicio de los cargos que de acuerdo con la ley fundamental se requiera ser mexicano por nacimiento, se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad.

IV. Obligaciones en materia de defensa nacional

Quienes tengan la doble nacionalidad en México tienen la obligación de cumplir con el servicio militar obligatorio, tal como lo establece el Artículo 5° párrafo cuarto y 32 fracción II de la Constitución, sin embargo no se considerarán militares en activo, atento a lo que ordena el artículo 5 bis de la Ley del Servicio Militar. En cambio, para el caso de la obligación contenida en la fracción III del artículo 31 de la Constitución, quedan excluidos de alistarse en al Guardia Nacional quienes no sean mexicanos por nacimiento y hayan renunciado a la doble nacionalidad. Baste por el momento dejar señalada esta situación, a reserva de retomarla en el capítulo IV de este trabajo.

...

V. Intervención en actividades económicas o estratégicas reservadas a nacionales

Este tema será desarrollado también en otro capítulo de este trabajo, sin embargo únicamente hemos de señalar que a raíz de la reforma constitucional en materia de doble nacionalidad se modificó el artículo 32 de la Ley de Inversión Extranjera

para obligar a la inscripción en el Registro correspondiente a las personas que actúen en fideicomisos teniendo la doble nacionalidad.

VI. Derechos laborales

Algunas actividades vinculadas con la seguridad nacional restringen su desempeño a nacionales que carezcan de la calidad de la doble nacionalidad. En el caso de nuestro país sucede con los cargos que se relacionan con las actividades vinculadas a las áreas estratégicas que inciden en el tema de la seguridad nacional, tales como los empleos en aeropuertos, capitanías de puerto, etc. Sobre todo, para los cargos y comisiones dentro de las Fuerzas Armadas.

VII. Derechos civiles restringidos

Entre otros mencionaremos los derechos de propiedad que la Constitución establece en el artículo 27 respecto de la prohibición de adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas en la llamada zona restringida y la necesidad de contar con permisos de las autoridades administrativas y de renunciar a su derecho de invocar la protección de potencias extranjeras en caso de adquirir propiedad inmueble en cualquier otra zona del país.

A nuestro juicio, desde el momento en que la autoridad reconoce a un individuo la doble nacionalidad, se libera este sujeto de las restricciones impuestas de la fracción I del artículo 27 en comentario y por ende puede adquirir propiedades en

las zonas restringidas y se abstendrá de invocar la Cláusula Calvo al celebrar compraventas sobre inmuebles, así como para ser concesionario de los bienes de dominio directo de la Nación, sin perjuicio de que se pueda invocar la nulidad de dichos actos jurídicos en casos en que se acredite la conducta fraudulenta del sujeto.

VIII. De las obligaciones fiscales

En términos generales el problema de la doble tributación de los sujetos que cuentan con doble nacionalidad, se resuelve mediante la celebración de los convenios correspondientes tal como es el caso de México y Estados Unidos de América.

IX. El estado de las personas y el derecho aplicable en caso de conflicto de leyes

Pensamos que puede implicar cierta problemática la determinación del sistema jurídico que sujeta el ejercicio de ciertos derechos de individuos que ostenten doble nacionalidad, como es el caso del requisito de reciprocidad en cuanto al derecho a heredar que tienen los extranjeros en el territorio; sobre todo tratándose de un tercer Estado en donde se deberá determinar la nacionalidad efectiva del sujeto.

4. Razones de México para reconocer la doble nacionalidad

En este apartado analizamos la teleología de la normativa que establece la doble nacionalidad partiendo de los documentos que expresan la motivación del legislador para crear esa institución. Sin embargo, cabe recordar que fue por iniciativa del Ejecutivo Federal que se impulsó la reforma constitucional que tuvo efecto en 32 leyes secundarias.

El entonces titular del Poder Ejecutivo, ya desde su plataforma política como candidato a la presidencia, planteó entre algunos dirigentes de las comunidades mexicanas en el extranjero, la posibilidad de adquirir la ciudadanía de Estados Unidos de América sin necesidad de perder la nacionalidad de origen.

Así, al formularse el Plan Nacional de Desarrollo 1995 – 2000, se incorpora una línea de acción en este sentido: "...se dará prioridad a la iniciativa intitulada Nación Mexicana que integrará un conjunto de programas para afianzar los vínculos culturales, y los nexos con comunidades de mexicanos y de personas con raíces mexicanas en el exterior. La nación mexicana rebasa el territorio que contiene sus fronteras, por eso un elementos esencial del programa <nación mexicana> será promover las reformas constitucionales y legales para que los mexicanos preserven su nacionalidad independientemente de la ciudadanía o la residencia que hayan adoptado".⁴⁰

⁴⁰ Decreto por el que se publica el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, Diario Oficial de la Federación.

Como se puede advertir, la reforma constitucional en materia de doble nacionalidad se tradujo en el establecimiento de una política pública de trascendencia, como lo apunta el Doctor Alejandro Carrillo Castro en el Seminario sobre los Aspectos Jurídicos y Administrativos de la Doble Nacionalidad: "... este hecho constituye una respuesta política de carácter histórico, ya que cambia, por primera vez y con una nueva visión de futuro, la tradicional actitud de los mexicanos frente a este problema".⁴¹

Y es que el problema de la doble nacionalidad, formalmente se remonta al siglo antepasado, según lo comenta en tribuna el diputado Horacio Gutiérrez Bravo, miembro de la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara baja en la LVI Legislatura, quien informa como antecedente "El acuerdo del Instituto de Derecho Internacional en la Sesión de Cambridge, el 24 de agosto de 1895, que establecía <<nadie tiene simultáneamente dos nacionalidades; nadie podrá naturalizarse en país extranjero sin probar previamente que ha quedado desligado de todo vínculo nacional con su país de origen...>>".⁴²

Por su parte, el jurista Texeiro observa que la Convención de la Haya, del 12 de abril de 1930 sobre Conflictos de Leyes en Materia de Nacionalidad establece en su artículo 1º "... que prohíbe a un Estado declarar que alguien es nacional de otro

⁴¹ Carrillo Castro, Alejandro, El Marco Teórico de la Nacionalidad y Doble Nacionalidad, Memorias del Seminario sobre los Aspectos Jurídicos y Administrativos de la Doble Nacionalidad, op. cit., p. 43.

⁴² Palabras Pronunciadas por el Diputado Horacio Gutiérrez Bravo, en Asuntos Migratorios de México. Opiniones de la Sociedad, Secretaría de Gobernación-Instituto de Investigaciones Jurídicas, Facultad de Derecho, UNAM, editorial Talleres Gráficos de México, 1995, p. 163.

*Estado*⁴³ se encuentra en franca oposición a lo establecido por la sesión de Cambridge aludida en el párrafo anterior.

Las razones que llevaron a los legisladores mexicanos a normativizar la no pérdida de la nacionalidad, o bien la llamada doble nacionalidad, al tenor del discurso político que realizaron en torno al tema, fueron en efecto los movimientos migratorios de los mexicanos hacia el país del norte, en busca de mejores condiciones de vida; de mejores mercados económicos; del reagrupamiento familiar. Éstos fueron, entre otros de los muchos factores determinantes, los que propiciaron la necesidad de cambiar los esquemas establecidos en la materia.⁴⁴

"México consagró por décadas la nacionalidad única; sin embargo, dentro del proceso evolutivo que demanda un proceso dinámico que debe insertarse en el ritmo de los cambios globales, México adecuó su normatividad para beneficiar a millones de mexicanos que radican en el exterior (en los Estados Unidos de América, principalmente)".⁴⁵

Obsérvese que el supuesto beneficio es también de corte macroeconómico, pues el producto del trabajo de los migrantes representan una excelente fuente de ingresos -tercera fuente de divisas en México-. Asimismo, los mexicanos residentes en el exterior que no han optado por la naturalización en el país donde

⁴³ Texeirio, Haroldo, *Derecho Internacional Privado*, op. cit., p. 351.

⁴⁴ Tomado de González Martín, Nuria, *Régimen Jurídico de la Nacionalidad en México*, Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica, núm. 33, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1999, p. 190.

⁴⁵ Ídem.

residen, por temor de perder la nacionalidad mexicana que con orgullo poseen, obtienen este beneficio moral.⁴⁶

Por otra parte, aquellos mexicanos que poseen propiedades en la "faja prohibida" enunciada en el artículo 27 constitucional: "cien kilómetros en las fronteras y cincuenta en los litorales", podrán adoptar la nacionalidad estadounidense sin temor de perder tales propiedades en México.⁴⁷

Por ello, los legisladores impulsaron la reforma que sobrepasa la nacionalidad única, y consagra la no renuncia a la nacionalidad o la doble nacionalidad para los mexicanos de origen; independientemente del arraigo que haya tenido la nacionalidad única, por cuestiones históricas.

Como ya se dijo, la teleología de la reforma observada desde la perspectiva del discurso político que la animo, pretende entre otros efectos: el cese o disminución de actos discriminatorios en las personas de quienes se ostentan como nacionales de otro país; la posibilidad de que se puedan desarrollar los connacionales en un ámbito de igualdad en las comunidades donde residen; la promoción de sus derechos ante el principio de igualdad de oportunidades laborales y educativas, tanto frente a particulares como frente a las autoridades.⁴⁸

⁴⁶ Ídem.

⁴⁷ Ídem.

⁴⁸ Ídem.

Consideramos útil apuntar que la reforma, se impulsó en circunstancias que favorecieron su aceptación por parte de los actores políticos de todas las fracciones parlamentarias, a la luz del endurecimiento de la legislación estadounidense que a la sazón restringió la entrada y estancia de extranjeros en territorio norteamericano; una política antimigratoria, xenófoba y, por supuesto, antimexicana.⁴⁹

Debemos añadir que también se persiguió dinamizar el concepto jurídico de nacionalidad para hacerlo congruente con el concepto sociológico, ya que la nacionalidad no se agota en una demarcación geográfica, va más allá de los límites impuestos por las fronteras y, por ende, la nacionalidad no podía seguir siendo constreñida por el espacio o territorio en el que se nace.⁵⁰

La teleología de la motivación de la doble nacionalidad se adaptó a las necesidades de "fluir" cruzando fronteras, y en ese "ir y venir" se redefine el concepto de nacionalidad. En este sentido, hay que destacar que uno de los rasgos de la soberanía mexicana reside en lo que muchos autores han llamado la cohesión social de los mexicanos.⁵¹

No obstante, advertimos zonas grises en materia electoral. El número de electores mexicanos radicados en el país vecino podrían oponer argumentos jurídicos de que son los mexicanos radicados en su territorio, los mexicanos a los que

⁴⁹ Ídem.

⁵⁰ Ídem.

⁵¹ Ídem.

realmente se les va a gobernar; éstos, y nada más que éstos, son los que deben elegir a sus gobernantes; y no los mexicanos que perdieron vínculos con el país.

Al respecto, los doctores Jorge Carpizo y Diego Valadés opinan en su libro *El voto de los mexicanos en el extranjero*, "No se trata de menoscabar los derechos de los que viven fuera, sino de no afectar los de quienes viven dentro".⁵²

Es así como el día 4 de abril de 1995, los integrantes de las distintas fracciones parlamentarias de la H. Cámara de Diputados, propusieron como punto de acuerdo, la integración de una Comisión Especial Plural que realizara los estudios y consultas necesarias para proponer, en su caso, las reformas constitucionales o legales para preservar la nacionalidad de los mexicanos que residen en el extranjero y actualizar la legislación de la materia. El punto de acuerdo se fundó en seis consideraciones:

1. Que los connacionales no pierdan sus raíces históricas, su sentido de mexicanidad y su vinculación con su patria de origen. Una gran cantidad de mexicanos por razones económicas y superación personal, emigran fuera del país.
2. Que muchos de estos mexicanos con el propósito de conservar su nacionalidad, aún viviendo por largo tiempo en el extranjero, no realizan

⁵² Idem.

los actos jurídicos que les permitan tener en su lugar de residencia una mayor posibilidad de expresar sus derechos sociales, civiles y políticos.

3. Que otros mexicanos, que sí tramitan su ciudadanía extranjera, encuentran limitaciones de toda índole para desarrollar sus proyectos económicos o familiares en su país de origen, al perder formalmente su nacionalidad. No obstante, se siguen sintiendo mexicanos.

4. Que los hijos de padres mexicanos, nacidos en el extranjero poseen de hecho la doble nacionalidad, sin embargo al llegar a la mayoría de edad tienen que optar por una nacionalidad y perder la otra.

5. Que la legislación comparada registra muchos casos en donde se presenta la posibilidad de tener la doble nacionalidad sin que ésta afecte los principios de la soberanía nacional.

6. Por lo anterior, los representantes de los distintos partidos políticos han venido planteando la conveniencia de realizar cambios en la legislación, que permita que los nacionales mexicanos no pierdan su nacionalidad. Estatuyéndose de esta manera, la irrenunciabilidad o no pérdida de la nacionalidad mexicana.⁵³

Teleológicamente la clase política de nuestro país persiguió introducir la reforma

⁵³ www.stjes.qob.mx

constitucional en materia de doble nacionalidad, sustancialmente para que la nacionalidad mexicana de origen no se perdiera en perjuicio de los connacionales compelidos a buscar sus fuentes de ingresos en otros países, principalmente en Canadá y Estados Unidos de América.

A nuestro juicio la reforma en comentario no fructificó más que de manera precaria ya que como se mencionó, para que se logren los efectos deseados se requiere la suscripción de convenios internacionales. Difícilmente se puede esperar la celebración de un tratado con Estados Unidos de América en la materia, y por ende, la situación de los mexicanos trabajadores en dicho país continuará siendo desfavorable por lo que toca en la posibilidad de brindarles protección diplomática.

En los discursos políticos que hemos tenido oportunidad de leer, se concibe la reforma constitucional en materia de doble nacionalidad como un logro a favor del individuo, al aducir que se abren las puertas a la adquisición de dos nacionalidades para brindarle ventajas importantes a sus posibilidades de desarrollo sin cortapisas y se multipliquen sus derechos y privilegios al removerse obstáculos al desempeño de actividades en su entorno internacional.

5. Resultados Fácticos de la Doble Nacionalidad en México

La teleología de la doble nacionalidad, que se pretendió alcanzar mediante la reforma a los ordenamientos jurídicos secundarios indicados, se explica también a la luz de los resultados fácticos observados. Sin embargo, debemos aclarar que

los datos duros con que se cuenta están acotados al censo de población del año 2000, por razón de la periodicidad decenal propia de la institución censal.

Como ya se apuntó, para nosotros está claro que la teleología de la reforma en comento apunta en una sola dirección: resolver o al menos mitigar la problemática derivada del fenómeno migratorio que se da entre México y Estados Unidos de América, para poner al alcance de nuestros connacionales el instrumental jurídico para sustraerlos de prácticas discriminatorias e inseguridad laboral.

Nuestra apreciación se corrobora con lo que nos dice la investigadora Laura Trigueros aún antes de que se realizara la reforma en la materia que nos ocupa: "Hace aproximadamente un año, entre febrero y marzo de 1995, con el propósito de resolver el problema en que se encuentran los migrantes mexicanos en Estados Unidos, se inició en México un proceso de consulta y análisis sobre la modificación de los criterios que actualmente informan la regulación constitucional y legal de la nacionalidad".⁵⁴

Se robustece asimismo nuestro criterio con lo que sigue diciendo la investigadora en cita: "No puede negarse que el problema existe; la situación jurídica de los mexicanos residentes en Estados Unidos es la que corresponde a su calidad de extranjeros, por lo tanto sus derechos están limitados; se les impone restricciones

⁵⁴ Trigueros Gaisman, Laura, La Doble Nacionalidad en el Derecho Mexicano, en la Revista "Jurídica", Anuario de Derecho de la Universidad Iberoamericana, número 26, Departamento de Derecho, México, 1996, p. 582.

de tránsito, de trabajo, de acceso a ciertas instancias administrativas; no se les reconocen derechos políticos".⁵⁵

La citada catedrática agrega: "A esta situación, de carácter jurídico, apegada a los principios de derecho internacional, debe agregarse un elemento más: la discriminación de que son objeto estas personas, por razones de raza, lengua, religión, costumbres, etc., que entorpece el ejercicio de sus derechos, agrava su situación y dificulta sus oportunidades de desarrollo".⁵⁶

Es indiscutible que la teleología de la reforma legal sobre doble nacionalidad está circunscrita a la situación particular de los mexicanos que emigran a Estados Unidos de América; pero advertimos que hasta el momento, los efectos de dicha reforma han quedado en meras buenas intenciones, por la naturaleza de los sistemas de doble nacionalidad que implican la expresión bilateral de la voluntad de los Estados afectados. Dudamos que pueda firmarse convenio alguno en este sentido.

Por lo anterior nos vemos en la obligación de abordar este apartado del trabajo únicamente desde la perspectiva del fenómeno migratorio México-Estados Unidos de América.

⁵⁵ *Idem.*

⁵⁶ *Idem.*

Existe consenso entre investigadores de México y Estados Unidos de América en torno a la idea de que todavía son muchos y muy diversos los problemas técnicos y metodológicos que deben resolverse para plantear respuestas precisas sobre el tamaño, dinámica y estructura de la población mexicana que, de manera autorizada o sin documentación, se desplaza temporal, periódica o permanentemente al vecino país del norte.⁵⁷

Enseguida daremos datos y cifras proporcionados por las autoridades competentes acerca de cuántos mexicanos en Estados Unidos se beneficiaron, con el esquema previsto en la reforma al marco jurídico doble nacionalidad; pero debemos aclarar que se trata únicamente de lo relacionado con la irrenunciabilidad de la nacionalidad mexicana.

Es decir lo rescatable puede ser la idea de que a partir de la reforma aquellos mexicanos que adquieran otra nacionalidad no estarán sujetos a realizar trámite alguno para no perder la mexicana.

Observemos las cifras:

"Dieciocho de los 26 millones de hispanos que viven en el país vecino, son de origen mexicano; así el peso demográfico de esta comunidad, en los Estados

⁵⁷ Tomado de Corona, Rodolfo, Estimación del Número de Emigrantes Permanentes de México a Estados Unidos 1850-1990, en la revista "Del Colegio de la Frontera Norte", editorial Colegio de la Frontera Norte, México, 1990, p. 47.

Unidos de América, es de dos a uno respecto de otras nacionalidades afines. Es decir dos de cada tres hispanos son de origen mexicano”.⁵⁸

“La población nacida en México, residente en Estados Unidos, es de entre siete y siete punto tres millones de personas. Los residentes documentados ascienden a una cifra entre los 4.7 y los 4.9 millones, mientras que los mexicanos indocumentados se calculan entre 2.3 ó 2.4 millones”.⁵⁹

Como anteriormente se ha hecho mención, los estados de Michoacán, Jalisco y Guanajuato, son los estados que reflejan mayor porcentaje de expulsión de nuestros connacionales hacia Estados Unidos de América, y el porcentaje oscilante entre 60% y 61% de estos migrantes, son los estados receptores de California, Texas e Illinois, el primero recibe el 38%, el segundo el 16% y el tercero recibe el 6.7%.⁶⁰

“En el periodo de 1820 a 1990 sólo 3.88 millones de mexicanos habían obtenido la residencia legal en el país vecino... En el periodo 1990 – 1995 hubo una emigración anual neta de mexicanos hacia los Estados Unidos –es decir, la diferencia entre los mexicanos que van y los mexicanos que regresan a nuestro

⁵⁸ Solís Cámara, Fernando, Los Flujos Migratorios de México y la Necesidad de la Reforma Constitucional sobre la No Pérdida de la Nacionalidad, op. cit., p. 50.

⁵⁹ Idem.

⁶⁰ Tomado de Solís Cámara, Fernando, Los Flujos Migratorios de México y la Necesidad de la Reforma Constitucional sobre la No Pérdida de la Nacionalidad, op. cit., p. 51.

país-, de alrededor de trescientas mil personas. Para ser más precisos, el número fluctúa entre los 277 mil y los 315 mil connacionales”.⁶¹

A continuación se ilustran en un cuadro sinóptico dichas cifras:

Periodo	Total de extranjeros que lograron su residencia en Estados Unidos (miles de personas)	Total de mexicanos que lograron su residencia en Estados Unidos (miles de personas)	Mexicanos con relación a residentes extranjeros
De 1820 a 1990	55,959	3,889	7%
De 1991 a 1996	6,139	1,650	27%

Como se desprende del cuadro, al momento de realizarse la reforma las autoridades mexicanas presumían que más de cuatro mil connacionales tendrían el beneficio de la doble nacionalidad; no obstante, se difundió que la Cancillería mexicana estima, a través de sus voceros, que 2.7 millones de exmexicanos que adquirieron una nacionalidad extranjera podrían recuperar la nacionalidad mexicana.⁶²

Pero la misma fuente afirmó que “4.7 millones de mexicanos podrían obtener la doble nacionalidad: 2 millones de ellos que actualmente viven en el territorio de los Estados Unidos; 2.5 millones que ya tienen la nacionalidad estadounidense y aproximadamente 200 mil que radican en otros países”.⁶³

⁶¹ *Ibidem*, p. 52

⁶² Tomado del periódico diario *La Jornada*, 13 de febrero de 1997, p. 16.

⁶³ *Ibidem*.

Mediante el trabajo de campo realizado en la Secretaría de Relaciones Exteriores, pudimos informarnos que:

- Del 21 de marzo al 20 de abril de 1997, hubo 1700 solicitudes.
- Del 21 de marzo al 28 de abril de 1998, se habían recibido 2000.

Las cifras anteriores manejadas por el Ejecutivo Federal, revelan el tinte político de que estuvo revestida la reforma constitucional en materia de doble nacionalidad; asimismo, se advierte que la numeralia apuntada es un indicador de que los políticos estaban preocupados por el yerro cometido al acotar a cinco años el ejercicio de un derecho constitucional, cuestión que se desprende del texto segundo transitorio del decreto de la reforma constitucional en estudio.

Es decir, originalmente se planteó en el artículo segundo transitorio aludido que a partir de 1998 se tenían cinco años para aprovechar el beneficio de la no pérdida de la nacionalidad. Es evidente que esto fue un absurdo legislativo, pues acotó el ejercicio de esta garantía constitucional a un plazo caprichoso, cuestión que es una aberración de técnica legislativa, que hubo de ser corregida posteriormente.

En efecto, el beneficio de la no pérdida de la nacionalidad así planteado, significó que se privaría de esta garantía constitucional a quienes para el año dos mil tres no se acogieran a la misma; ante este error que se tradujo en la trastocación de la teleología de la reforma, la clase política se vio constreñida a reformar nuevamente la Constitución para dejar sin efecto el plazo de cinco años estatuido.

Así, mediante decreto promulgado el 20 de julio de 2004, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de julio del mismo año, se reformó, el Artículo segundo transitorio del decreto aludido, para quedar como sigue:

"PODER EJECUTIVO

"SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN

"DECRETO por el que se aprueba el diverso que reforma el artículo segundo transitorio a los artículos 30, 32 y 37 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado el veinte de marzo de 1997.

"Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

"VICENTE FOX QUESADA, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes sabed:

"Que la Comisión Permanente del Honorable Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el siguiente

"DECRETO

"La Comisión Permanente del Honorable Congreso de la Unión, en uso de la facultad que le confiere el Artículo 135 constitucional y previa la aprobación de las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, así como la mayoría de las Legislaturas de los Estados, decreta:

"Se reforma el artículo segundo transitorio a los artículos 30, 32 y 37 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinte de marzo de 1997.

"ÚNICO.- Se reforma el artículo segundo transitorio del decreto de reformas a los artículos 30, 32 y 37 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinte de marzo de 1997, para quedar como sigue:

"TRANSITORIOS

"PRIMERO. . . .

"SEGUNDO. Quienes hayan perdido su nacionalidad mexicana por nacimiento, por haber adquirido voluntariamente una nacionalidad extranjera y si se encuentran en pleno goce de sus derechos, podrán beneficiarse de lo dispuesto en el artículo 37, apartado A), constitucional, previa solicitud que hagan a la Secretaría de Relaciones Exteriores, en cualquier tiempo.

"TERCERO. . . .

"CUARTO. . . .

“QUINTO. . . .

“TRANSITORIO

“ÚNICO.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

“México, D.F., a 2 de junio de 2004.- Sen. Enrique Jackson Ramírez, Presidente.- Dip. Jorge Uscanga Escobar, Secretario.- Rúbricas.”

“En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los veinte días del mes de julio de dos mil cuatro.- Vicente Fox Quesada.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, Santiago Creel Miranda.- Rúbrica”.

Sin embargo, el error legislativo debió ser enmendado también en la Ley de Nacionalidad, situación que ocurrió el 2 de diciembre de 2004 mediante la promulgación del decreto que ajustó el artículo cuarto transitorio de dicha ley, mediante la supresión del término de cinco años para acogerse a dicho beneficio.

Se transcribe el decreto de marras.

“EL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, D E C R E T A:

“SE REFORMA EL ARTÍCULO CUARTO TRANSITORIO DE LA “LEY DE NACIONALIDAD

“ARTÍCULO ÚNICO.- Se **reforma** la fracción primera del Artículo Cuarto Transitorio de la Ley de Nacionalidad, para quedar como sigue:

“TRANSITORIOS

“ARTÍCULOS PRIMERO AL TERCERO.-

“ARTÍCULO CUARTO.- Para beneficiarse de lo dispuesto por el artículo 37, Apartado A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el interesado deberá:

“I. Presentar solicitud por escrito a la Secretaría de Relaciones Exteriores, Embajadas o Consulados Mexicanos, en cualquier tiempo;

“II.-

“III.-

“ARTÍCULO QUINTO.-

"TRANSITORIO

"ARTÍCULO UNICO.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación. México, D.F., a 28 de octubre de 2004.- Sen. Diego Fernández de Cevallos Ramos, Presidente.- Dip. Manlio Fabio Beltrones Rivera, Presidente.- Sen. Sara I. Castellanos Cortés, Secretaría.- Dip. Graciela Larios Rivas, Secretaría.- Rúbricas.

"En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 e la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los veintiséis días del mes de noviembre de dos mil cuatro.- Vicente Fox Quesada.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, Santiago Creel Miranda.- Rúbrica."

Así quienes se hayan abstenido de ejercitar su derecho para obtener tal beneficio en el término previsto, podrán realizar los trámites a que se refiere el artículo tercero transitorio del decreto en cita, mediante el procedimiento de recuperación de la nacionalidad establecido en la Ley de Nacionalidad de 1993.

Para robustecer el acervo de datos que ilustren sobre los efectos fácticos del sistema de doble nacionalidad instaurado mediante la reforma al marco jurídico en esta materia, acudimos a la Unidad de Enlace de Acceso a la Información Pública Gubernamental de la Secretaría de Relaciones Exteriores⁶⁴, y como resultado obtuvimos lo que a continuación se transcribe:

"Sobre el particular me permito comunicarle para los efectos legales a que haya lugar, que del 20 de marzo de 1998 al 19 de marzo de 2003, fecha en que estuvo vigente el periodo para

⁶⁴ www.ifai.gob.mx

acogerse al beneficio que establece el artículo 37, apartado A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se acogieron a dicho beneficio 90,217 personas.”

La teleología de la doble nacionalidad pretendió cumplir con la aspiración del legislador de establecer un marco legal para que los connacionales en Estados Unidos de América puedan acceder a la defensa de sus derechos laborales y tengan instrumentos para ser cada día menos discriminados. Sin embargo, debemos dejar claro que, a nuestro juicio, la reforma es desafortunada, incompleta e inoperante por las razones que expondremos en el capítulo siguiente.

CAPÍTULO II

ANÁLISIS DE LA DOBLE NACIONALIDAD EN MÉXICO

Como ya se dijo en el capítulo anterior, la reforma en materia de nacionalidad se explica mediante el estudio del principio finalista o teleológico para lo cual se acude a la relación de causalidad ya que la finalidad descansa en los términos medio y fin, como lo argumenta el maestro Juan Manuel Terán.⁶⁵

El tratadista mencionado expresa: "*Los fines condicionan a los medios*, porque lo que se propone como objeto de la voluntad y de cualquier tendencia es preconcebido en relación con su efectuación o cumplimiento... la ley de finalidad... sirve para explicar formas normativas... Lo que funda la determinabilidad del medio respecto al fin es esa anticipación del fin previa a la realización de los medios".⁶⁶

Ahora bien, sin perder de vista el aspecto teleológico de la reforma para examinar la normativa en materia de doble nacionalidad, es plausible utilizar como método el análisis deductivo de las categorías jurídicas que la componen, es decir, a través del estudio de los elementos que integran toda norma o regla, para aplicarlos a los contenidos jurídicos.

⁶⁵ Tomado de Terán, Juan Manuel, *Filosofía del Derecho*, 11ª edición, editorial Porrúa, México, 1989, p. 35-37

⁶⁶ *Ibidem*, p. 36-37.

Así, siguiendo al maestro Terán debemos tener presente que para que haya norma o regla, en primer término tiene que existir un sujeto de la norma. "No es posible enlace normativo alguno si no hay sujeto o persona."⁶⁷ "Pero tampoco es posible el enlace normativo si no se impone una conducta como deber. Esto es lo que se llama el objeto de la relación normativa."⁶⁸

Otro elemento a considerar para el análisis de las normas es su carácter colectivo social, "... jurídicamente los actos de un sujeto están condicionados o son condicionantes de los actos de otro u otros sujetos; se trata de la naturaleza hipotética de las relaciones jurídicas".⁶⁹

Esto nos lleva a realizar el estudio de los componentes de la norma, que se resuelve en dos vertientes, a saber, el supuesto y la consecuencia. Toda norma jurídica tiene un supuesto o causa y una consecuencia o efecto jurídico; pero todo concepto jurídico positivo solo es aplicable a una esfera de validez determinada en cuanto al espacio y en cuanto al tiempo.

Así para el desarrollo de la exposición de este capítulo, utilizaremos como hilo conductor el examen de los componentes de la norma a partir del estudio de la evolución de los preceptos de la Constitución de 1917, que conforman el ámbito material de validez del concepto nacionalidad, para enseguida establecer el enlace entre el sujeto o persona y el objeto del derecho como contenido jurídico y la

⁶⁷ Ibidem, p. 80.

⁶⁸ Idem.

⁶⁹ Idem.

relación social implícita, en donde el supuesto y la consecuencia de la norma exigen que los actos de un sujeto sirvan de base a actos o situaciones de otros sujetos.

1. REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1998

Los artículos 30, 32 y 37 de la Constitución de 1917, han evolucionado para adaptar el concepto de nacionalidad a cambios y escenarios económicos, sociales y políticos variados –estudio que no se abordará en este trabajo por cuestión de método–, culminando con la última reforma promulgada en 1998, cuya teleología fue materia del capítulo que antecede.

Siguiendo al maestro Roberto Rives, se observa que en cuanto al artículo 30 “El texto original estableció las características y requisitos que deberían cubrirse para adquirir la calidad de mexicano, sin embargo, la reforma de enero de 1934 precisó que en realidad se trataba de la NACIONALIDAD MEXICANA, la que se adquiriría... En esta misma reforma, se eliminó a los indolatinos avecinados –sic- en la República como mexicanos por naturalización”.⁷⁰

Sigue diciendo el autor en cita: “... en 1969 se precisó, en el artículo 30, que también adquirirían la nacionalidad mexicana los nacidos en el extranjero de padre mexicano o de madre mexicana”.⁷¹

⁷⁰ Rives Sánchez, Roberto, *La Constitución Mexicana hacia el Siglo XXI*, editorial Plaza y Valdez Editores, S. A. de C. V., México, 2000, p. 112.

⁷¹ Idem.

El mencionado tratadista continúa exponiendo: "... en 1974, y en forma complementaria a la reforma que reconoció la igualdad del hombre y la mujer (artículo 4), se incorporó como causa de naturalización la siguiente: la mujer o el varón extranjero que contraigan matrimonio con varón o con mujer mexicana y establezcan su domicilio dentro del territorio nacional (artículo 30, apartado B, fr. II)".⁷²

Por lo tanto dicho artículo ha sufrido tres reformas previamente a la de 1997, que de manera cronológica son:

1.- La Publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 18 de enero de 1934, que precisa las condiciones para adquirir la nacionalidad mexicana: por nacimiento o por naturalización.

2.- La Publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 26 de diciembre de 1969, que posibilita a la madre mexicana para que su hijo nacido en el extranjero sea mexicano.

3.- La Publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 31 de diciembre de 1974, que faculta al extranjero que contraiga matrimonio con mexicano para adquirir la nacionalidad mexicana por naturalización.

⁷² idem.

La reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación en marzo de 1997, amplía la categoría de mexicano por nacimiento, para incluir a los nacidos en el extranjero siendo hijos de uno o ambos padres mexicanos por naturalización.

Como punto de partida de nuestro análisis, examinamos el texto original del primer párrafo del texto original del numeral en comento: "*La calidad de mexicano se adquiere por nacimiento o naturalización...*" Se advierte desde luego que la reforma de 1934 introduce el concepto sociológico de nacionalidad para darle un peso jurídico a esta calidad de las personas, cuestión que se mantiene hasta nuestros días.

Según el maestro Adolfo Montalvo, el texto original del artículo 30 "Principalmente encuentra sus antecedentes en la Ley de Naturalización y Extranjería de 1886, la cual ... nunca habló de nacionalidad, únicamente contemplaba a la ciudadanía".⁷³ Al decir del autor mencionado, existía una confusión entre lo que era ciudadanía y nacionalidad.

En las tres reformas mencionadas, se observa que la evolución de la norma tiene dos orientaciones: una atendiendo a los sujetos de la norma, en donde encontramos de manera señalada la figura de la mujer como factor de nacionalidad; y por otra parte la dimensión territorial, en cuanto al nacimiento fuera de las fronteras del país o *ius solis* como determinante de la categoría de nacional mexicano.

⁷³ Montalvo Parroquín, Adolfo, *La Doble Nacionalidad en México*, op. cit., México, 1999, p. 55.

El artículo 30 constitucional vigente configura la posibilidad de la doble nacionalidad acotado al aspecto generacional de los sujetos de la norma y derivado del *ius solis*, pero de manera desafortunada a juicio del maestro Montalvo Parroquín, punto de vista que compartimos.

Según el jurista Montalvo Parroquín, "... para obtener la nacionalidad originaria si un individuo nació en el extranjero sus padres deberán haber nacido en México... lo que considero ilógico ya que se adiciono una fracción más para considerar que los padres naturalizados también pueden otorgar esta nacionalidad a sus hijos aun cuando hayan nacido en el extranjero".⁷⁴

No obstante, se advierte que el legislador razonó el sentido de la reforma con una perspectiva generacional, atento a que antes de la reforma no existía límite generacional para transmitir la nacionalidad mexicana por nacimiento, era de padres a hijos hasta el infinito y, a la mayoría de edad, se debía optar por renunciar a alguna otra nacionalidad que tuviera el sujeto, en su caso.

La reforma admite la posibilidad de no perder la nacionalidad mexicana, pero acota este derecho a la primera generación a partir del cambio constitucional, al regular, a partir del *ius solis*, la calidad de los sujetos progenitores, al imponer el requisito de haber nacido en territorio nacional para que sus descendientes puedan acogerse al beneficio de la calidad de nacionalidad dual.

⁷⁴ Ibidem, p. 56.

En efecto, en esta reforma se agregó el requisito de que los padres deben de haber nacido en territorio nacional, con lo cual la nacionalidad mexicana, para los nacidos en el extranjero, se limita a la primera generación, es decir, los mexicanos nacidos en el extranjero, cuyos padres sean mexicanos, nacidos en territorio nacional, no podrán otorgar nuevamente la nacionalidad mexicana a sus descendientes, evitando con ello la posibilidad de asimilar como nacionales mexicanos a personas totalmente desvinculadas con los intereses del país.

La fracción III del dispositivo en estudio, evita, asimismo, o trata de evitar que existan connacionales desvinculados con el Estado mexicano; sin embargo también tutela la posibilidad de la múltiple nacionalidad.

La fracción IV del artículo en comento, otorga la nacionalidad mexicana a los individuos que nacen en embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes en aplicación del *ius solis*, por lo que es posible otorgar la nacionalidad mexicana a individuos totalmente desvinculados del Estado mexicano. No obstante, la Ley de Nacionalidad establece mecanismos para evitar que adquieran la nacionalidad personas que no posean vínculos con México.

La evolución del artículo 32 constitucional, siguiendo al maestro Rives Sánchez, se resume como sigue: "El requisito de ser mexicano por nacimiento se amplió de capitanes, pilotos, patrones y maquinistas (1917) a todo el personal que tripule cualquier embarcación que se ampare con la bandera mexicana, y el de ciudadano, para capitán de puerto, agentes aduanales (reforma de 1934). Diez

años después, se incluyeron los mecánicos, comandantes de aeródromo, las aeronaves con la insignia o bandera mercante mexicana".⁷⁵

El artículo 32 constitucional, ha sufrido dos reformas previas al la de 1997:

a) La Publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 15 de diciembre de 1934, que establece el requisito de ser mexicano por nacimiento para el personal que tripule cualquier embarcación de la marina mercante mexicana o para desempeñar el cargo de capitán de puerto o de agente aduanal en la República.

b) La Publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 10 de febrero de 1944, en el sentido de que para pertenecer a la Fuerza Aérea Mexicana o desempeñar el puesto de mecánico, o para ser miembro de una tripulación de aeronave que lleve insignia mercante mexicana o bien para ser comandante de aeródromo se requiere ser mexicano por nacimiento.

La modificación publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 20 de marzo de 1997 en su primer párrafo, fija la posibilidad de que la legislación secundaria regule el ejercicio de derechos específicos de aquellos que gocen de dos nacionalidades. Se refiere al establecimiento de normas para evitar conflictos por doble nacionalidad, debido a la imposibilidad jurídica de perder la nacionalidad mexicana de origen.

⁷⁵ Rives Sánchez, Roberto, *La Constitución Mexicana hacia el Siglo XXI*, op. cit., p. 112-113.

Sumariamente, podemos afirmar que el espíritu de la reforma de 1997 al artículo 32 constitucional no es otro que el de evitar conflictos derivados de la doble nacionalidad por virtud del ejercicio de este derecho. La nueva redacción pretende establecer condiciones adecuadas para que este régimen de doble nacionalidad permita que el reconocimiento de una categoría diversa de mexicano, sea armónico con las diversas normativas que regulan aspectos tales como inversiones, la cuestión castrense, y lo electoral, entre otros.

Con fundamento en la modificación al artículo 32 constitucional se pudieron reformaron los cuerpos de leyes que regulan la inversión extranjera, el ejercicio de los cargos públicos, el desempeño del servicio militar y los cargos en el Ejército Armada y Fuerza Aérea, como se verá en otro aparatado de este trabajo.

La nueva redacción del artículo 32 constitucional tutela que el ejercicio de la nacionalidad extranjera no se realice en perjuicio del resto de los mexicanos, de tal suerte que las restricciones que había en el anterior régimen, de carácter externo, se incluyen en la nueva disposición para ser desarrollada en las leyes secundarias propiciando que el mexicano que tenga otra nacionalidad en el extranjero no pueda ejercitar sus derechos en el otro país, pero en México será como el resto de los mexicanos sin tener distinción alguna.

El artículo 37 Constitucional sólo se reformó una vez antes de la modificación de 1997; esto fue mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de enero de 1934. El objeto de la reforma, congruente con la modificación que

a la sazón se realizó a los artículos 30 y 34 *supra*, fue introducir el concepto de nacionalidad y sentar las bases constitucionales para la expedición de la Ley de Nacionalidad y Naturalización promulgada ese mismo año, que abrogó la Ley de Naturalización y Extranjería de 1886.

Como ya se dijo, el texto redactado por el Constituyente de 1917 se refiere únicamente a la pérdida de la *calidad de ciudadano mexicano*; pero la reforma de 1934, cambia la estructura del dispositivo jurídico al dividirlo en dos apartados: el A) para referirse a la pérdida de la nacionalidad propiamente, y el B) para establecer las causales de pérdida de la ciudadanía.

Los antecedentes del artículo 37 constitucional del texto original de 1917, los encontramos en los diversos 37 y 38 de la constitución de 1857. La reforma de 1934 especifica cuatro supuestos bajo los cuales se pierde la nacionalidad mexicana en el apartado A), a saber:

- Por la adquisición de una nacionalidad extranjera de forma voluntaria.
- Por aceptar títulos nobiliarios que impliquen sumisión a un Estado extranjero.
- Por la residencia de más de cinco años en forma continua en el país de origen de los mexicanos naturalizados.

- Por ostentarse un mexicano por naturalización como extranjero mediante el uso de instrumentos públicos, así como por obtener y usar pasaporte extranjero.

El apartado B) del artículo 37 establece cinco supuestos bajos los cuales se pierde la ciudadanía, pero este tema escapa al objeto de nuestro trabajo, motivo por el cual baste con sólo mencionar tal circunstancia.

La reforma del artículo 37 publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 20 de marzo de 1997, reestructura el dispositivo jurídico estableciendo tres apartados, de los cuales el de mayor interés para nosotros es el apartado A) que ordena: "*Ningún mexicano por nacimiento podrá ser privado de su nacionalidad*".

Según el internacionalista Carlos Pujalte, el apartado A) del artículo en estudio "... significa que a partir del 21 de marzo de 1998, sin trámite alguno, los mexicanos por nacimiento no perderán su nacionalidad mexicana por adoptar otra".⁷⁶ Asimismo implica que aquellas personas que son hijos de extranjeros nacidos en México, gozarán del derecho de poseer una doble nacionalidad: la del Estado que les atribuyó su nacionalidad, conservando la mexicana.

Este dispositivo garantiza la no pérdida de la nacionalidad mexicana, independientemente de que se adopte alguna otra nacionalidad, y que quienes

⁷⁶ Pujalte, Carlos, Aplicación de la Reforma Constitucional y Legal en Materia de Doble Nacionalidad, en Memorias del Seminario sobre los Aspectos Jurídicos y Administrativos de la Doble Nacionalidad, editorial INAP, México, 1998, p. 140.

acepten alguna nacionalidad distinta a la mexicana, puedan ejercer plenamente sus derechos en su lugar de residencia, en igualdad de circunstancias respecto a los nacionales del lugar. Se insiste que, con la reforma, se pretendió promover que los mexicanos defiendan de mejor manera sus intereses en el lugar donde vivan.

El régimen transitorio del decreto de reforma, en el numeral segundo, establece: *"Quienes hayan perdido su nacionalidad mexicana por nacimiento, por haber adquirido voluntariamente una nacionalidad extranjera y si se encuentran en pleno goce de sus derechos, podrán beneficiarse de lo dispuesto en el artículo 37, apartado A), constitucional, reformado por virtud del presente Decreto, previa solicitud que hagan a la Secretaría de Relaciones Exteriores, dentro de los cinco años siguientes a la citada fecha de entrada en vigor del presente."*

Al decir del citado internacionalista Pujalte, "El razonamiento utilizado durante el debate de este Artículo fue la existencia de un gran número de personas que ya habían perdido su nacionalidad por adquirir otra, y también debían beneficiarse de la misma. Por tal motivo se pensó establecer el principio de retroactividad a aquellos que la habían perdido con anterioridad a la entrada en vigor a esta reforma constitucional".⁷⁷

Es decir, se dio el plazo de cinco años para beneficiarse de lo no pérdida de la nacionalidad mexicana, mediante la declaratoria que expida la Secretaría de Relaciones Exteriores. Al respecto es menester comentar que la clase política se

⁷⁷ Ibidem, p. 141.

percató del error que implicó la redacción del transitorio segundo, y se abocó a emprender su reforma para evitar hacer nugatorio el beneficio por el transcurso del tiempo. En efecto, como se verá en líneas posteriores, dicho artículo segundo transitorio hubo de reformarse de nueva cuenta el 22 de julio de 2004.

Nos queda claro que quienes no han perdido su nacionalidad, no tienen que realizar trámite alguno, ya que sólo aquellos que la perdieron tácita o explícitamente, son los sujetos de la hipótesis establecida en el artículo segundo transitorio del decreto.

No se omite comentar que en el Diario Oficial de la Federación del 26 de febrero de 1999, se publicó un decreto que modifica el artículo tercero transitorio del diverso de 1997 a que nos hemos referido, para extender el beneficio de la doble nacionalidad favor de los nacidos o concebidos durante el periodo de cinco años establecido en el segundo transitorio del decreto reformado.

La reforma de 1999, al decir del maestro Rives fue necesaria dado que el decreto modificado, "... creaba un régimen jurídico diferenciado dependiendo de las fechas de concepción o nacimiento del individuo, con la reforma se subsana el error permitiendo la aplicación de la legislación anterior cuando beneficia a los concebidos o nacidos antes del 30 de marzo de 1998".⁷⁸

⁷⁸ Rives Sánchez, Roberto, *La Constitución Mexicana hacia el Siglo XXI*, op. cit., p. 113.

Al respecto, el catedrático García Moreno al referirse al régimen transitorio del decreto de 1997, nos ilustra: "...las situaciones que se hubieran consolidado bajo el ámbito de la vieja ley iban a continuar y entonces los diputados cuando aprobaron estos transitorios no se dieron cuenta que las primeras generaciones de beneficiarios con la doble nacionalidad iban a ser los que nacieran [a partir del 20 de marzo de 1998] hasta que cumplieran 18 años, lo que hace negatoria (sic) la reforma constitucional".⁷⁹

Sigue diciendo el catedrático García Moreno: "Ante este majestuoso error se llevaron a cabo las reformas correspondientes, para tratar de subsanar el problema. Esto nunca había pasado en la historia legislativa mexicana y por lo tanto se elabora un decreto para reformar el artículo transitorio que habían redactado mal. Por ser un artículo transitorio de la Constitución el que se tenía que reformar, se tuvo que llevar a acabo todo el procedimiento que establece la Constitución para sus reformas y lo enviaron a las legislaturas de todos los estados para que se recabe la mayoría más uno".⁸⁰

Como se comentó en párrafos previos, en julio de 2004 se vuelve a reformar nuestra carta fundamental para subsanar otro error. Ahora el contenido en el artículo segundo transitorio mediante el denominado "Decreto por el que se aprueba el diverso que reforma el artículo segundo transitorio a los artículos 30, 32

⁷⁹ García Moreno, Carlos, *Análisis Jurídico de la Ley de Nacionalidad*, en *Memorias del Seminario sobre los Aspectos Jurídicos y Administrativos de la Doble Nacionalidad*, op. cit., p. 101.

⁸⁰ *Idem*.

y 37 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado el veinte de marzo de 1997".

Es sin duda una muestra más del desaseo y la falta de técnica legislativa que caracterizó la reforma en estudio; y se explica a partir del hecho que el decreto vigente a partir del 20 de marzo de 1998, estableció un plazo de cinco años que venció el 20 de marzo de 2003.

En virtud de que este plazo también se estableció en la Ley de Nacionalidad en su artículo cuarto transitorio, también dicha ley se debió reformar, lo que aconteció mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de diciembre de 2004, que promulgó el decreto que ajustó el citado transitorio, mediante la supresión del término de cinco años para acogerse a dicho beneficio, como ya se dijo en el capítulo que antecede.

El proceso accidentado y por demás errático que se inició cuando se percataron los políticos de la necesidad de la reforma, siguió la siguiente secuela:

- El 5 de noviembre de 2002, se presentó ante el pleno de la Cámara de Diputados la iniciativa por la cual se pretendía modificar el artículo Cuarto transitorio de la Ley de Nacionalidad (artículo donde se plasma el término de cinco años que hace referencia el artículo segundo transitorio de la Constitución), para eliminar el plazo para recuperar la nacionalidad mexicana. Esta iniciativa fue presentada por el Diputado Héctor Sánchez López, del Partido de la Revolución Democrática (PRD).

- Dicha iniciativa fue discutida y aprobada por la Cámara de Diputados, pasando para su estudio a la Cámara de Senadores, donde afortunadamente no fue aceptada, ya que no modificaba los artículos transitorios de la Constitución, lo cual hubiera hecho que estas reformas resultaran anticonstitucionales.

- El 29 de enero de 2003, el diputado Jorge Carlos Ramírez Marín del Partido Revolucionario Institucional (PRI), presentó un punto de acuerdo ante la Cámara de Diputados, en el cual solicitaba se exhortara a la Secretaría de Relaciones Exteriores para que ésta concediera una prórroga hasta por un año más para tramitar la recuperación de la nacionalidad mexicana. Propuesta que tampoco procedió.

- En marzo de 2003 las Legislaturas de los estados de Jalisco y Zacatecas, presentaron diversas iniciativas por las cuales solicitaban la ampliación del término o la desaparición del mismo, propuestas que nunca procedieron.

- En la sesión de la Comisión Permanente correspondiente al 12 de marzo de 2003, el Senador Adrián Alanís Quiñónez del PRI, presentó la iniciativa por la cual se solicitaba la reforma del artículo segundo transitorio de la Constitución.

- El dictamen de dicha iniciativa fue aprobado por la Cámara de Senadores el 25 de marzo de 2003, remitiéndolo para su estudio a la Cámara de Diputados.

Por fin, el 22 de julio de 2004, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación dicha reforma, que debió seguir el proceso constitucional tras su aprobación por la mayoría de las legislaturas de los Estados y la promulgación del Ejecutivo.

Al parecer la reforma soluciona de fondo el problema del término fenecido; simplemente lo elimina, pero es de observarse que fue demasiado tardía, ya que se realizó vencido el plazo.

En consecuencia, el Congreso tuvo que reformar el artículo cuarto transitorio de la Ley de Nacionalidad para ajustarlo a la Constitución, pues si ésta establece que dicho trámite se puede realizar en cualquier tiempo y la ley señalaba que deberá ser dentro del plazo de cinco años; entonces se podrá interpretar que en cualquier momento pero dentro de los cinco años; por lo tanto, se volvería al mismo problema inicial.

La reforma del artículo cuarto transitorio de la Ley de Nacionalidad se produjo mediante el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de diciembre de 2004, con el fin de suprimir el término de cinco años aludido. El texto del decreto se transcribió en el capítulo anterior de este trabajo.

El tratadista Miguel López Olvera, al referirse a la técnica legislativa aplicada a la reforma de 1997 a la Constitución, atinadamente apunta, siguiendo al maestro Elisur Arteaga "De una buena iniciativa... se deriva, por lo general, una buena ley. De un mal proyecto, por más mejoras que se le hagan, durante su estudio y

discusión, es factible que se derive una mala o, en el mejor de los casos, una mediocre ley.⁸¹

2. EFECTOS CONSTITUCIONALES DE LA DOBLE NACIONALIDAD

Siguiendo el método propuesto para el desarrollo de este capítulo, enseguida trataremos lo relativo a las consecuencias de la reforma constitucional en materia de nacionalidad, ya que a la luz de la teoría de los componentes de la norma para analizar la figura jurídica de la doble nacionalidad, una vez explicado el supuesto jurídico se debe proseguir con el estudio de los efectos del dispositivo sujeto a análisis.

Se advierte claramente que el efecto inmediato de la reforma constitucional fue la necesidad de iniciar una tarea legislativa que llevó a la modificación de 32 leyes secundarias, situación que el constituyente permanente detectó desde el momento en que se iniciaron los trabajos que conllevó el estudio de la iniciativa del Ejecutivo Federal de 1997, para instaurar al más alto nivel normativo el derecho a la doble nacionalidad.

Este monumental trabajo legislativo culminó con la promulgación de la Ley de Nacionalidad publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 23 de enero de 1998 y la expedición del decreto que modifica 31 ordenamientos legales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1997, que

⁸¹ López, Olvera, Miguel Alejandro, Revista de la Facultad de Derecho, Tomo XLIX, Numero 223-224, enero-abril, UNAM, México, 1999, pp. 299 y 300.

entró en vigor el 20 de marzo de 1998.

La Consultoría Jurídica de la Secretaría de Relaciones Exteriores recogió opinión de las diferentes dependencias del ejecutivo para que, en el marco de las atribuciones de cada una, elaboraran proyectos de reformas a la legislación ordinaria para guardar congruencia con la reforma constitucional.⁸²

Dichas opiniones fueron sistematizadas por la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y enviadas a la Cámara de Diputados, por conducto de la Secretaría de Gobernación, para que sirvieran de soporte en las discusiones parlamentarias realizadas para realizar los dictámenes correspondientes en las Comisiones respectivas.⁸³

Para fines expositivos de este apartado, separamos dos grupos de análisis: por un lado, los artículos relativos a las leyes secundarias modificadas; por el otro, agruparemos las leyes que a nuestro juicio son más relevantes por la naturaleza del contenido de la reforma. Para finalizar realizaremos una breve aproximación al análisis de la nueva Ley de Nacionalidad.

2.1. En el primer grupo encontramos los siguientes ordenamientos:

⁸² Tomado de Ancona Sánchez-Zamora, Elsa Martina, *El Derecho a la Doble Nacionalidad en México*, Coordinación Editorial del Instituto de Investigaciones Legislativas, LVI Legislatura, Cámara de Diputados, México, 1996, p. 159.

⁸³ *Idem*.

- La Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal. La reforma consistió, en la modificación de la fracción I del artículo 9, cuyo texto quedó de la siguiente manera:

"Artículo 9. El Presidente del Consejo, los consejeros, el Secretario General de Acuerdos de la Sala Superior, los miembros del Comité Técnico Interdisciplinario, los secretarios de acuerdos y los defensores de menores, deberán reunir y acreditar los siguientes requisitos:

"I.- Ser mexicanos por nacimiento que no adquieran otra nacionalidad y estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos políticos y civiles;"

- La Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, se reformó, para delimitar la posibilidad de acceder a cargos públicos de alto nivel a los servidores públicos que no ostenten doble nacionalidad.*

"Artículo 31. Para ingresar y permanecer como Agente del Ministerio Público de la federación de carrera, se requiere:

"I. Para ingresar:

* Los artículos, 20, 22 y 23 establecidos en el Decreto, en estudio no concuerdan con los contemplados en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República vigente, pues fue abrogada dicha ley el 27 de diciembre del 2002.

"A) Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos y que no adquiriera otra nacionalidad;

"Artículo 32. Para ingresar y permanecer como agente de la Policía Federal investigadora de carrera, se requiere:

"I. Para ingresar:

"A) Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos y que no adquiriera otra nacionalidad;

"Artículo 33. Para ingresar y permanecer como perito de carrera, se requiere:

"I. Para ingresar:

"A) Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos y que no adquiriera otra nacionalidad;"

- La Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. Sufrieron reforma los artículos 19, 34 y 35, para delimitar la posibilidad de acceder a cargos públicos de alto nivel los servidores públicos que no ostenten doble nacionalidad. Los dispositivos jurídicos son del tenor siguiente:

"Artículo 19. El Procurador será nombrado y removido en los términos que establezca la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Para ser Procurador se requiere:

"I. Ser mexicano por nacimiento que no adquiriera otra

nacionalidad, además de estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos;

"Artículo 34. Para ingresar y permanecer como agente del Ministerio Público se requiere:

"I. Ser mexicano por nacimiento que no adquiriera otra nacionalidad, además de estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos;

"Artículo 35. Para ingresar y permanecer como agente de la Policía Judicial se requiere:

"I. Ser mexicano por nacimiento que no adquiriera otra nacionalidad, además de estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos;"

- La Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Nuclear. En congruencia con las anteriores, la reforma persiguió que el titular de la Comisión Nacional de Seguridad Nuclear y Salvaguardias no tuviera doble nacionalidad; para el efecto, únicamente se reformó el artículo 51, para quedar como sigue:

"Artículo 51. La Comisión Nacional de Seguridad Nuclear y Salvaguardias estará a cargo de un Director General, y contará con un Consejo Consultivo, así como con el personal necesario para ejercer las atribuciones que tiene

encomendadas. El Director General será designado y removido por el Secretario de Energía. Para desempeñar dicho cargo se requiere ser mexicano por nacimiento que no adquiera otra nacionalidad, estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos; mayor de 30 años de edad; poseer título profesional, y contar con una experiencia mínima de cinco años en la materia."

- La Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, fue ajustada para el efecto de que el Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, no tuviera la calidad de doble nacionalidad. Así, se modificó la fracción I del artículo 9 para establecer:

"Artículo 9. El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos deberá reunir para su elección los siguientes requisitos:

"I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento que no adquiera otra nacionalidad y estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos;"

- La Ley Federal de la Correduría Pública. El sentido de la reforma al artículo 8 fracción I de esta ley es idéntico a los anteriores, pues se orienta también a establecer la acotación para ser elegible como Corredor Público, sin tener

la calidad de doble nacionalidad los aspirantes. El texto es del tenor siguiente:

Artículo 8. Para ser corredor se requiere:

"I.- Ser ciudadano mexicano por nacimiento que no adquiriera otra nacionalidad y estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos;"

- La Ley Orgánica del Instituto Nacional de Antropología e Historia. Esta ley se modificó, para evitar que su titular tuviera doble nacionalidad, al ordenar el segundo párrafo del artículo 6, lo siguiente:

"Artículo 6. El Instituto estará a cargo de un Director General, nombrado y removido libremente por el Secretario de Educación Pública.

"Para ser Director General del Instituto Nacional de Antropología e Historia se requiere ser mexicano por nacimiento que no adquiriera otra nacionalidad, estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos, mayor de 30 años de edad, con grado académico y méritos reconocidos en alguna de las materias de competencia del Instituto."

- La Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Esta ley también se reformó en su artículo

14 fracción I, para establecer que el Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública no pueda tener doble nacionalidad.

“Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el lunes 11 de diciembre de 1995.

“(Reformado primer párrafo, Diario Oficial de la Federación 30 de noviembre de 2000).

“Artículo 14. El Consejo designará, a propuesta de su Presidente, al Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, quien podrá ser removido libremente por dicho Presidente.

“El Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública deberá cumplir con los siguientes requisitos:

“(Reformada, Diario Oficial de la Federación 23 de enero de 1998)

“I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento que no adquiriera otra nacionalidad y estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos;”

- La Ley de la Comisión Reguladora de Energía se reformó en su artículo 5 fracción I, para el efecto de que los comisionados designados por el Titular del Ejecutivo Federal, a propuesta del Secretario de Energía, carezcan de doble nacionalidad. Reforma Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día. 23 de enero de 1998.

"Ley publicada en la Primera Sección del Diario Oficial de la Federación el martes 31 de octubre de 1995.

"Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

"CAPÍTULO II

"Organización y Funcionamiento

"Artículo 5. Los comisionados serán designados por el Titular del Ejecutivo Federal, a propuesta del Secretario de Energía, y deberán cumplir con los requisitos siguientes:

"I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento que no adquiriera otra nacionalidad y estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos;"

- Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro, se reformó en sus artículos 5 fracción I y 14 fracción I, para el efecto de que el Presidente y los miembros del Comité Consultivo y de Vigilancia, designados por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, carezcan de doble nacionalidad.

"Artículo 10. El Secretario de Hacienda y Crédito Público nombrará al Presidente de la Comisión.

"El Presidente deberá reunir los requisitos siguientes:

"I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento que no adquiriera

otra nacionalidad y estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos

“Artículo 14. Los miembros del Comité Consultivo y de Vigilancia, deberán reunir los siguientes requisitos:

“I. Ser ciudadanos mexicanos por nacimiento que no adquieran otra nacionalidad y estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos;”.

- La Ley del Banco de México. Este cuerpo normativo se vio modificado en su artículo 39 fracción I para establecer que los miembros de la Junta de Gobierno del Banco o Subgobernadores, reúnan, entre otros el requisito de no ostentar doble nacionalidad. El texto dice:

“Artículo 39. La designación de miembro de la Junta de Gobierno deberá recaer en persona que reúna los requisitos siguientes:

“I.- Ser ciudadano mexicano por nacimiento que no adquiera otra nacionalidad, estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos y no tener más de sesenta y cinco años cumplidos en la fecha de inicio del periodo durante el cual desempeñará su cargo.”

- La Ley Federal de Competencia Económica, se reformó en su artículo 26 fracción I, para establecer que los Comisionados deberán cumplir entre

otros requisitos, abstenerse de tener la calidad de doble nacional. El texto del dispositivo a continuación se transcribe:

“Artículo 26. Los comisionados serán designados por el titular del Ejecutivo Federal y deberán cumplir los siguientes requisitos:

“I.- Ser ciudadano mexicano por nacimiento que no adquiriera otra nacionalidad, estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos, profesionales en materias afines al objeto de esta ley, mayores de treinta y cinco años de edad y menores de setenta y cinco; y...”

- La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado “B” del Artículo 123 Constitucional, se reformó en su artículo 121 fracción I, para establecer como requisito para ser Magistrado del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, que no se tenga la calidad de doble nacional.

“Artículo 121. Para ser magistrado del tribunal federal de conciliación y arbitraje, se requiere:

“I.- Ser ciudadano mexicano por nacimiento que no adquiriera otra nacionalidad y estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos”.

**ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA**

- La Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. Fue reformada en su artículo 15 fracción I y en el último párrafo. Para establecer, que ni el Presidente (máxima autoridad administrativa de la Comisión), ni los miembros de la Junta de Gobierno, Vicepresidentes, Contralor Interno y Directores Generales, puedan gozar del privilegio de doble nacionalidad.

“Artículo 15. El nombramiento del Presidente de la Comisión deberá recaer en persona que reúna los siguientes requisitos:

“I.- Ser ciudadano mexicano por nacimiento que no adquiriera otra nacionalidad y estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos;

“A los miembros de la Junta de Gobierno, Vicepresidentes, Contralor Interno y Directores Generales les será aplicable lo establecido en las fracciones I, y III a V de este artículo”.

En suma, el sentido de las modificaciones a los ordenamientos legales a que hicimos referencia, pone en evidencia que el legislador cuidó que quien pretenda ocupar cargos públicos de primer nivel en las dependencias y entidades que se rigen por dichos cuerpos normativos, deberán ser mexicanos por nacimiento y no obtener otra nacionalidad, atendiendo a la trascendencia de la toma de decisiones que la ley pone al alcance de tales servidores públicos.

2.2. Además de los ordenamientos jurídicos enlistados, el decreto en estudio modificó otros cuerpos de leyes que, por su importancia, consideramos útil dar

una breve explicación sobre el contenido de los dispositivos enmendados.

Enseguida se realiza el somero análisis del segundo grupo:

- La Ley del Servicio Exterior Mexicano, se modificó en los artículos 20 y 32 fracción I, y se adicionó la fracción I bis al Artículo 47, para establecer que invariablemente para ser Embajador o Cónsul se debe ser mexicano por nacimiento y no obtener otra nacionalidad. También estas enmiendas se orientan a considerar que los hijos de los miembros del Servicio Exterior Mexicano, nacidos en el extranjero, se considerarán mexicanos.
- La Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanas, fue modificada para establecer que quien pertenezca al Ejército y a la Fuerza Aérea deberá ser mexicano por nacimiento y no obtener otra nacionalidad, para lo cual fueron reformados los artículos 4 fracción I, 117, 161 primer párrafo y 173 segundo párrafo; y se adicionó el artículo 148 bis al capítulo denominado "Del Reclutamiento", así como el inciso f) a la fracción II del artículo 170.
- La Ley Orgánica de la Armada de México, también fue enmendada en el mismo sentido que la anteriormente citada, *mutatis mutandis*, por lo cual se reformó el artículo 57 y se adiciona un inciso e) a la fracción I del diverso 105.

- El Código de Justicia Militar, se modificó en su artículo 4 fracción I, siguiendo la misma tendencia de las demás reformas a los ordenamientos jurídicos de carácter jurisdiccional para establecer la prohibición de que los Magistrados puedan gozar de doble nacionalidad.
- La Ley del Servicio Militar, como ya se mencionó *supra*, sufrió la adición del artículo 5 bis, para que los mexicanos por nacimiento que adquieran otra nacionalidad, al cumplir con sus obligaciones militares, no sean considerados en el activo del Ejército.

Al respecto, el jurista Montalvo Parroquín informa que "... es atinada esta reforma ya que es inaudito que un individuo que tenga dos nacionalidades luche o sirva a otra nación, pues... el individuo podrían incurrir en delitos en ambos Estados si se suscita una guerra entre ellos, y el elemento participa a favor de alguno de los Estados; en México se considera traición a la patria que un mexicano se levante en armas contra México".⁸⁴

- La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Por virtud de la reforma a los artículos 106 y 108 de dicho ordenamiento, ni los Magistrados de Circuito ni los Jueces de Distrito podrán adquirir otra nacionalidad además de la mexicana.

⁸⁴ Montalvo Parroquín, Adolfo, La Doble Nacionalidad en México, op. cit., p. 135.

- La Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, fue reformada en su artículo 4 primer párrafo, para impedir que los Magistrados de dicho tribunal carezcan de doble nacionalidad.

- El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, fue reformado en sus artículos 76, 91, 103, 114 y 120. Estos dispositivos fueron reformados en sus respectivos incisos a), con el objeto de establecer como requisito el no tener dos nacionalidades para ser:
 - ✓ Consejero Electoral, tanto a nivel nacional como local o distrital.
 - ✓ Director Ejecutivo.
 - ✓ Integrante de la Mesa Directiva de Casilla.

- La Ley de Navegación, al ser reformada en sus artículos 22 y 50 en sus respectivos párrafos primeros, restringe a quienes ostentan doble nacionalidad para ser capitán, piloto naval, piloto de puerto, patrón, maquinista naval, operario y cualquier persona que tripule embarcaciones mercantes mexicanas, a carecer de doble nacionalidad.

- La Ley de Aviación Civil, se reforma en el artículo 7, primer párrafo, y se adiciona un segundo párrafo al citado dispositivo, para establecer que el comandante del aeropuerto deberá ser mexicano por nacimiento que no adquiera otra nacionalidad.

Según el maestro Montalvo Parroquín, resulta importante dicha modificación "... ya que anteriormente no se mencionaba ni siquiera que debía ser mexicano quien ejerciera este cargo, lo cual actualmente ya se encuentra estipulado y además se le agrega la no permisión de tener doble nacionalidad..."⁸⁵

Por otra parte, se reformaron los artículos 14, 38 y 40 primer párrafo del cuerpo normativo en estudio para que tanto el personal técnico aeronáutico, como los comandantes o pilotos al mando de las aeronaves, sean mexicanos que no tengan doble nacionalidad.

- La Ley Federal del Trabajo, fue enmendada en sus artículos 189, 216 y 612, fracción I.

La reforma a los dos primeros numerales mencionados consiste, según Montalvo Parroquín, en una medida proteccionista, "... observándose a todas luces el temor con el que actúa [el legislador] al reformar todos estos artículos, por una posible intromisión o invasión a México... aunque los argumentos legislativos puedan ser diferentes".⁸⁶ Dichos dispositivos jurídicos se refieren a que tanto los trabajadores de los buques como los tripulantes deberán abstenerse de tener la calidad de dobles nacionales.

⁸⁵ Ibidem, p. 133.

⁸⁶ Ibidem, p. 124.

En cuanto a la modificación a la fracción I del artículo 612, se observa que impide que el Presidente de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje pueda tener otra nacionalidad aparte de la mexicana.

- La Ley del Seguro Social, se modificó en su artículo 267 para establecer que el Director General del Seguro Social carezca de la calidad de doble nacional.
- La Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, también fue enmendada en sus artículos 156, fracción I y 166 segundo párrafo, para ordenar que los miembros de la Junta Directiva y los Vocales de la Comisión Ejecutiva no podrán gozar de doble nacionalidad.
- La Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, sufrió modificación en los numerales 28 primer párrafo, 50 fracción IV y se deroga la fracción III del Artículo 51.

Se hace notar que la ley vigente en el momento de que se publicó el decreto en estudio, fue abrogada, y los artículos en donde se plasma la teleología de la reforma, son los numerales 30 y 51 fracción III de la vigente ley. La reforma consistió en que los militares que contraigan una enfermedad en campaña, solamente podrán regresar al activo, siempre y cuando no adquieran otra nacionalidad, dentro del término de seis meses.

Asimismo, la reforma ordena que los sujetos de la norma no deberán de adquirir otra nacionalidad, para acceder a los beneficios de retiro.

- La Ley Federal de las Entidades Paraestatales fue reformada en su artículo 21 fracción I, para indicar que los Directores Generales de los Organismos Públicos Descentralizados no podrán tener otra nacionalidad aparte de la mexicana.
- La Ley de Inversión Extranjera, al ser reformadas las fracciones I a III del artículo 32, resulta, a juicio del maestro Montalvo Parroquín:

“... muy importante... en materia de fideicomisos los cuales se deben registrar en el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras, ya que tenían acaparada la inversión en la zona prohibida los extranjeros mediante los fideicomisos”.⁸⁷

Sin embargo, se advierte que como ya se mencionó *supra*, en concordancia en lo que opina el autor en cita, es contradictorio el razonamiento del legislador ya que considera como extranjeros a quienes ya tienen la calidad de mexicanos pero ostentando la doble nacionalidad, lo que es contrario desde luego a las garantías de igualdad.

- La Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios se vio reformada en su artículo 12 fracción I, para establecer entre los requisitos para ser Magistrado de

⁸⁷ Ibidem, p. 128.

dicho órgano jurisdiccional el de no contar con otra nacionalidad aparte de la mexicana.

2.3. La Ley de Nacionalidad, que abrogó a la del mismo nombre, fue producto y consecuencia de la reforma constitucional a los artículos 30, 32 y 37, y también fue, a juicio de la clase política que impulsó dicha reforma, requisito indispensable para que la enmienda constitucional tuviera vida y operatividad, así como también sirviera de eje rector del marco normativo que implican las modificaciones a las 31 leyes que conforman el marco jurídico de que se vio afectado raíz de la figura de la doble nacionalidad.

Enseguida, siguiendo al jurista García Moreno, realizaremos un análisis general, y particular en algunos casos, sobre la Ley de Nacionalidad.

El artículo primero del citado cuerpo normativo establece textualmente:

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

Como se puede advertir, se pretende que sea reglamentaria de los artículos 30, 32 y 37 apartados A y B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,

sin embargo se observa que también reglamenta el artículo 33 de la Carta Magna que habla de extranjería,⁸⁸ cuestión que pondremos en evidencia mas adelante.

Se hace notar que en este primer artículo carece de una técnica legislativa adecuada, habida cuenta que, en la práctica común, las leyes mexicanas generalmente en su primer dispositivo establecen el objeto de la ley, cuestión que no sucede en el caso que nos ocupa. El legislador debió vincular este cuerpo normativo con el artículo 32 constitucional, que ordena: “La ley regulara el ejercicio de los derechos que la legislación mexicana otorga a los mexicanos que posean otra nacionalidad y establecerá normas para evitar conflictos por doble nacionalidad...”

Es decir, debió acotarse, en algún lugar de la ley y de preferencia en su Artículo primero, que el objeto de este cuerpo normativo sería regular todo lo relacionado con la materia de la nacionalidad, así como establecer mecanismos para evitar conflictos derivados de la doble nacionalidad, atendiendo al mandato del artículo 32 constitucional.

De acuerdo con el maestro Montalvo Parroquín. El artículo citado nos remite a citar otra ley lo cual es muy incomodo y criticable, ya que como se desprende del mismo nombre de la ley, debería mencionar todo lo referente a la nacionalidad, y

⁸⁸ Tomado de García Moreno, Víctor Carlos, Análisis Jurídico de la Ley de Nacionalidad, op. cit., p. 103.

más aún la adquisición de ésta, lo que sucedía en legislaciones anteriores, y al reformarse se deja de contemplar esta manera de adquisición.⁸⁹

El artículo segundo establece textualmente, en la parte conducente, lo siguiente:

“Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:

“I. Secretaría: Secretaría de Relaciones Exteriores.

“II. Certificado de nacionalidad mexicana: Instrumento jurídico por el cual se reconoce la nacionalidad mexicana por nacimiento y que no se ha adquirido otra nacionalidad,

“III. Carta de naturalización: Instrumento jurídico por el cual se acredita el otorgamiento de la nacionalidad mexicana a los extranjeros, y

“IV. Extranjero: Aquel que no tiene la nacionalidad mexicana”.

“En la nueva Ley de Nacionalidad al definirse “certificado de nacionalidad mexicana” se cambia la connotación del documento anterior toda vez que ahora se otorgará dicho documento a los mexicanos por nacimiento que tengan derecho a otra nacionalidad por los principios de sangre o de suelo, y a la vez quieran ocupar un cargo público que se encuentre restringido a la doble nacionalidad.”⁹⁰

⁸⁹ Ibidem, p. 50.

⁹⁰ Idem.

El certificado implica renuncia a otra nacionalidad que les pueda ser atribuida, resultando que se les define como mexicanos por nacimiento con una sola nacionalidad y con la posibilidad de ocupar cargos públicos de cualquier naturaleza. Se hace notar que no se trata de un documento constitutivo de nacionalidad, sino simplemente es un documento certificativo.⁹¹

La definición que se realiza sobre la "carta de naturalización", convierte a este documento en constitutivo de nacionalidad porque otorga esta categoría a su titular. Como ya se comentó, es criticable la circunstancia que, a través de este documento, se hace renunciar a otra nacionalidad a la que pudiera tener derecho, conculcando la garantía de igualdad jurídica.

Cabe mencionar que la nueva ley ordena que los certificados de nacionalidad son irrevocables, no pueden declararse nulos; en tanto que una carta de naturalización, por el contrario, sí es revocable y susceptible de nulidad, en estos dos últimos extremos, la nacionalidad mexicana adquirida queda sin efectos.⁹²

El artículo 3 establece.

"Son documentos probatorios de la nacionalidad mexicana, cualquiera de los siguientes:

"I. El acta de nacimiento expedida conforme a lo establecido

⁹¹ Ibidem, p. 104.

⁹² Idem.

en las disposiciones aplicables;

"II. El certificado de nacionalidad mexicana, el cual se expedirá a petición de parte, exclusivamente para los efectos de los artículos 16 y 17 de esta Ley;

"III. La carta de naturalización;

"IV. El pasaporte;

"V. La cédula de identidad ciudadana; y

"VI. A falta de los documentos probatorios mencionados en las fracciones anteriores, se podrá acreditar la nacionalidad mediante cualquier elemento que, de conformidad con la Ley, lleve a la autoridad a la convicción de que se cumplieron los supuestos de atribución de la nacionalidad mexicana".

En cuanto al primer documento, consistente en el acta de nacimiento, observamos que hay autores que critican este punto. Así el catedrático García Moreno, apunta que es inexacto que las actas de nacimiento tengan como propósito certificar una nacionalidad, de donde se sigue que la fracción I del dispositivo en estudio es inadecuada para establecer como documento probatorio de la nacionalidad mexicana dicho instrumento registral.

"...nunca las actas de nacimiento han tenido como propósito certificar una nacionalidad, no es el objeto de un acta de nacimiento, el objetivo es hacer constar un hecho natural que se llama nacer, desprender del claustro de la madre

a un producto, a un niño... y el acta de nacimiento eso certifica... el acta de nacimiento no es un documento confiable para reconocer la nacionalidad mexicana de un individuo, porque los que no la tienen siguen siendo mexicanos y... porque hay gente que obtuvo su acta de nacimiento sin ser mexicano, aprovechándose de la ignorancia que existe por parte del personal del registro...”⁹³

Al respecto, según el jurista Contreras Vaca, se puede comprobar la nacionalidad por nacimiento mediante los atestados del Registro Civil, realizando una interpretación armónica de los artículos 58, 59 y 60 del Código Civil Federal, aduciendo lo siguiente:

“Este documento es un medio probatorio adecuado para acreditar la nacionalidad puesto que se anota, como indican los dispositivos analizados, el lugar del nacimiento del menor (*jus soli*) y la nacionalidad de sus padres (*jus sanguinis*); sin embargo, un defecto importante es que no se asientan los cambios de nacionalidad”.⁹⁴

A nuestro juicio, si tomamos en cuenta que los actos registrales no pueden tener efectos constitutivos de derechos, este principio jurídico ya muy explorado, puede ser aplicable a los atestados del registro civil en materia de nacionalidad, de donde se sigue que por sí solas las actas de nacimiento no deberán ser consideradas como prueba plena para acreditar la calidad de mexicanos.

⁹³ Ibidem, p. 105.

⁹⁴ Contreras Vaca, Francisco José, *Derecho Internacional Privado, Parte General*, tercera edición, editorial Oxford University Press, México, 2002, p. 63-64.

Sin embargo, no omitimos mencionar que el más alto tribunal de la nación ya se pronunció a este respecto, con el criterio de que las actas de nacimiento sí son instrumentos idóneos para acreditar la nacionalidad, como se desprende de las siguientes tesis que se transcriben:

Séptima Época

Instancia: Tercera Sala.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Parte: 145-150 Cuarta Parte.

Página: 30.

ACTAS DE NACIMIENTO, RECTIFICACIÓN DE LAS. PRUEBA IDÓNEA PARA ACREDITAR LA NACIONALIDAD.

Si tanto de las copias certificadas de las actas de nacimiento de los hijos de la madre que promueve en ejercicio la patria potestad de los mismos la rectificación de las propias actas de nacimiento, como del acta de matrimonio de la misma persona, se desprende que los padres de ella son mexicanos y que por tal razón tiene la nacionalidad de sus padres, es decir, la mexicana, atento a lo dispuesto por el artículo 30, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en donde se establece que son mexicanos los nacidos en el extranjero de padres mexicanos, y si la misma actora se ostenta como ciudadana norteamericana, debe decirse que para que proceda la rectificación que demanda del juez del Registro Civil, en el sentido de que se asiente en las actas de nacimiento de sus hijos que ella es norteamericana y no mexicana, es menester que acredite haber renunciado a la nacionalidad mexicana, en forma escrita, ante la Secretaría de Relaciones Exteriores o ante un representante diplomático o consular de México, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 53 de la Ley de Nacionalidad y Naturalización, que a la letra dice: "Las personas que conforme a las leyes mexicanas tengan la nacionalidad mexicana y al mismo tiempo otro estado les atribuya una nacionalidad extranjera, podrán renunciar a la primera ante la Secretaría de Relaciones Exteriores, directamente, o por conducto de un representante diplomático o consular mexicano, siempre que lo hagan por escrito y llenen plenamente los siguientes requisitos: a).- Ser mayores de edad. b).- Que un estado extranjero les atribuya su nacionalidad...". Así, no se acredita en un caso en forma alguna que la madre de los menores haya renunciado a la nacionalidad mexicana, en los términos del citado precepto, ni

tampoco que posea la nacionalidad norteamericana, si los diversos documentos presentados ante el juez del conocimiento, aun cuando se encuentren debidamente legalizados por el servicio consular mexicano residente en el territorio de su otorgamiento y por la Secretaría de Relaciones Exteriores, por sí solos sean insuficientes para acreditar que su nacionalidad sea Norteamericana; tanto más si no hay prueba en autos de las disposiciones del sistema jurídico de los Estados Unidos de Norteamérica, que, en las circunstancias de que se trate, le hayan concedido esa nacionalidad.

Amparo directo 2669/80. María Luisa Martínez Mendoza de Zamora. 23 de febrero de 1981. 5 votos. Ponente: J. Alfonso Abitia Arzapalo. Séptima Época, Cuarta Parte: Volúmenes 139-144, págs. 9 y 19. Amparo directo 1823/80. Juan Manuel Zamora Martínez. 9 de octubre de 1980. Unanimidad de 4 votos. Ponente: Raúl Lozano Ramírez.

Novena Época.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: XIX, mayo de 2004.

Tesis: I.9o.C.120 C.

Página: 1738.

Materia: Civil

Tesis aislada.

ACTAS DE NACIMIENTO. HACEN FE DE SU CONTENIDO HASTA EN TANTO NO EXISTA UNA DECLARACIÓN JUDICIAL RESPECTO A LOS VICIOS O DEFECTOS QUE CONTENGAN (CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA COMÚN Y PARA TODA LA REPÚBLICA EN MATERIA FEDERAL).

Los informes que se aporten ante el Registro Civil, respecto del menor que fuere presentado como hijo de matrimonio, como los nombres, domicilio y nacionalidad de los padres, los nombres y domicilios de los abuelos y los de las personas que hubieren hecho la presentación, deben considerarse como datos proporcionados conforme a la ley, acorde con el artículo 59 del anterior Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, y conforme al numeral 50 del citado Código Civil, las declaraciones de los comparecientes hechas en cumplimiento de lo mandado por la ley, hacen fe hasta que se pruebe lo contrario, por ello, los datos consignados en el acta de nacimiento de una persona, como es el nombre de los padres,

constituyen datos que la ley exige que se otorguen, por ser información relacionada con los atributos de la personalidad del registrado, de ahí que al tratarse de un documento público, no pueda desconocerse como prueba para acreditar tal hecho, máxime si los apellidos de los padres coinciden con los que conforman el nombre del menor registrado; por ende, acorde con lo dispuesto en los artículos 47, 134 y 135 del referido Código Civil, los vicios o defectos que haya en las actas podrán ser enmendados mediante declaración judicial, cuando se solicite variar algún nombre o dato, esencial o accidental, entre tanto, se reitera, el documento hará fe de su contenido. Noveno Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito.

Amparo directo 1489/2004. 13 de abril de 2004. Unanimidad de votos. Ponente: Daniel Horacio Escudero Contreras. Secretario: Octavio Rosales Rivera.

Por lo que se refiere al pasaporte como instrumento probatorio de la nacionalidad, tampoco consideramos que sea el instrumento idóneo, dado que para obtener dicho documento se requiere el acta de nacimiento, lo que nos lleva al problema planteado en líneas anteriores.

La fracción V del numeral en comento establece a la cedula de identidad ciudadana como documento probatorio de la nacionalidad, situación que podemos afirmar que hasta el momento es letra muerta ya que dicho instrumento se encuentra en proceso de estudio y elaboración.

A nuestro juicio, el contenido de las fracciones I y IV del artículo 3 de esta ley es desafortunado, toda vez que no resiste un análisis lógico jurídico, a la luz de la normatividad adjetiva que regula los documentos que hacen prueba plena para constituir un derecho o calidad de las personas. Es decir, la Ley de Nacionalidad

ilegalmente atribuye a las documentales aludidas situaciones de hecho y de derecho ajenas a su naturaleza.

El artículo 4, a la letra dice:

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

Como se puede observar, el legislador pretendió robustecer el artículo 3, atribuyendo a la autoridad la facultad de solicitar documentos adicionales para tener por acreditada plenamente la nacionalidad, sin embargo se advierte que esta atribución se encuentra acotada al hecho de que la documentación presente irregularidades o se dude sobre su autenticidad. Por tanto, dicho artículo 4 no compurga la ineficacia de las fracciones I y IV del artículo 3.

El artículo 6 establece una presunción *juris tantum* para el caso de que un mexicano haya adquirido una nacionalidad extranjera cuando haya realizado un acto jurídico para obtenerla, conservarla o bien, cuando se ostente como tal. Textualmente dicho numeral establece:

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

Siguiendo al jurista García Moreno, comulgamos con la idea que expresa dicho autor al decir que el contenido de este artículo es peligroso, ya que implica que el Estado mexicano *presume* que un nacional dejó de ser mexicano cuando adquirió una nacionalidad extranjera; pero al haberlo hecho a través de una carta de naturalización, esto deja de ser una mera presunción, dado que es indudable que dejó de ser mexicano de hecho y de derecho.

Pero, lo más confuso de este artículo es la expresión “...*cuando haya realizado un acto jurídico para obtenerla...*” En este punto, nos preguntamos a qué se refiere el legislador con esto de realizar un acto jurídico para obtener otra nacionalidad. La interpretación literal lleva a pensar que el Estado mexicano cuenta con elementos para quitarle la nacionalidad a quien únicamente haya solicitado otra nacionalidad, sin perjuicio que se le haya otorgado o no.

Según el jurista García Moreno “En el derecho internacional esto está muy condenado, porque puede poner a una persona en estado de apatridia, nadie puede ser despojado de su nacionalidad si no ha adquirido fehacientemente otra, uno adquiere una nacionalidad extranjera cuando se le otorga una carta de

naturalización".⁹⁵ Aquí también se estima que el legislador estableció un dispositivo que puede ser contrario al compromiso internacional adquirido por México para reducir o eliminar la apatridia mediante la Convención suscrita en los años cincuentas.

El artículo 7 establece:

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

Al respecto, se comenta que el legislador establece la presunción no sólo respecto del *ius soli* sino que también atribuye a los expósitos el *ius sanguini*, tanto de la rama paterna como de la materna, al indicar mediante conjunción copulativa que es hijo de padre y madre mexicanos.

Como se puede observar, la redacción de este artículo también es desafortunada, dado que se podría entender que en el acta de nacimiento se debería establecer la circunstancia de que el expósito es hijo de padre y madre mexicanos, lo cual no puede ser así, dado que en dicho instrumento se asienta que es hijo de padres desconocidos.

⁹⁵ García Moreno, Carlos, Análisis Jurídico de la Ley de Nacionalidad, op. cit., p. 106.

En cuanto al artículo 11, cabe mencionar que al establecer la supletoriedad de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, se corre al riesgo de que la autoridad pueda incurrir en la afirmativa ficta que establece dicho cuerpo normativo para el caso de que se abstenga de resolver solicitudes de doble nacionalidad en un término superior a tres meses.

El texto del artículo 11 es el siguiente:

"Para lo no previsto por en esta Ley, se aplicarán supletoriamente las disposiciones del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal y las de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo".

Es evidente que esta circunstancia es grave, ya que en cuestiones tan delicadas como lo son las relativas a la nacionalidad no puede imperar el principio de la positiva ficta por encima del interés público, por lo que se estima necesario reformar la Ley de Nacionalidad en este aspecto, para incluir algún dispositivo que regule el silencio administrativo, o bien establezca plazos procedimentales, u ordene lo contrario, es decir, en su caso, la negativa ficta.

El artículo 12 ordena:

“Los mexicanos por nacimiento que salgan del territorio nacional o ingresen a él; deberán hacerlo sin excepción, ostentándose como nacionales, aun (sic) cuando posean o hayan adquirido otra nacionalidad”.

Se estima que el objeto del artículo en cita es evitar el uso de la doble nacionalidad a conveniencia, como lo explica el jurista Miguel Ángel González Félix, quien afirma que las consecuencias de la infracción a esta norma son las sancionar esta conducta mediante multas “lo importante no es la cantidad que se vaya a imponer, sino que sea una medida ejemplar”.⁹⁶

Según el catedrático mencionado, la infracción a este dispositivo “... se va a poder detectar en el momento que haya actos notariales, todo lo que es cuestión notarial con extranjeros. Cuando los notarios tienen alguna duda o preocupación, lo transmiten a la Secretaría de Relaciones Exteriores y a través de ella cuando un mexicano con doble nacionalidad realice un acto como extranjero en nuestro país”.⁹⁷

Sigue diciendo el autor “Otra forma de saberlo es a través de las denuncias provenientes del sector turístico, en donde se pedirá al Instituto Nacional de Migración ayuda para verificar cómo ingreso al país. Se trata de una cultura de

⁹⁶ González Félix, Miguel Ángel, La Reforma Constitucional a los Artículos 30, 32 y 37. Antecedentes y Contenido, en Memorias del Seminario sobre Aspectos Jurídicos y Administrativos de la Doble Nacionalidad, op. cit., p. 85.

⁹⁷ Idem.

respeto, en el sentido que si tienes derecho a la doble nacionalidad, cuando ingreses al país te debes ostentar como tal y no como extranjero”.⁹⁸

El artículo 14 dice a la letra:

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

Establece el principio de la Cláusula Calvo, que implica que los mexicanos con doble nacionalidad que se ostenten como extranjeros, al realizar actos jurídicos no invocarán la protección del gobierno extranjero al que pertenecen simultáneamente, respecto de dicho acto jurídico.

Cabe apuntar que, en caso de controversia, la autoridad jurisdiccional competente deberá aplicar, en todo caso, el principio de la nacionalidad efectiva al momento de resolver, para evitar o conjurar el fraude a la ley.

El artículo 15 reglamenta específicamente lo ordenado por el artículo 32 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y constituye el complemento que redondea el marco jurídico de las reformas a los 31

⁹⁸ Ídem.

ordenamientos legales que hicimos referencia en el cuerpo de este capítulo, y que están relacionados con la ocupación de los cargos públicos para los que se requiere ser mexicano por nacimiento y no haber adquirido otra nacionalidad. El texto de dicho artículo es el siguiente:

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

El artículo 16 ordena:

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

Este numeral se encuentra vinculado con el artículo 2 a que aludimos en la parte correspondiente a este apartado, con relación a los certificados de nacionalidad.

Este dispositivo se encuentra ligado con el artículo 17 que establece:

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

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

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

Los efectos de este artículo implican desde luego, como ya se dijo, los principios que rigen la Cláusula Calvo y este dispositivo es complementario del inmediato anterior.

El artículo 18 dice:

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

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

Conjuntamente con los artículos 16 y 17 este numeral constituye una de las innovaciones más importantes en materia de nacionalidad dentro de nuestro sistema jurídico, ya que permite a las autoridades tener certeza sobre la oportunidad y pertinencia de tener por acreditada la nacionalidad de los interesados en ocupar cargos públicos que se encuentren restringidos a ciertas categorías de nacionales.

Los artículos del 19 al 32, se refieren a la nacionalidad mexicana por naturalización, tema que es ajeno a nuestra exposición, por lo que soslayaremos su tratamiento.

Podemos afirmar que la Ley de Nacionalidad no responde a los propósitos de las reformas constitucionales sobre la doble nacionalidad ya que el legislador ordinario se abstuvo de desarrollar las pretensiones del constituyente permanente. Es decir, contrariamente a lo que ordena el artículo 32 constitucional, en el sentido de que la ley establezca los criterios para resolver conflictos sobre nacionalidad, la ley reglamentaria omite cumplir esta directiva.

Es evidente que el legislador ordinario desvió el objeto de la ley en comentario, al desarrollar más una reglamentación del tema de extranjería (cuya fuente constitucional es el artículo 33), que la materia de la nacionalidad, que supuestamente es el verdadero ámbito material de validez de dicho cuerpo normativo.

Al respecto comentamos que la hechura de la ley puede ser resultado de una política pública orientada a atenuar los efectos constitucionales del artículo 32 en materia de doble nacionalidad, dado que pareciera que el constituyente permanente no calculó la trascendencia y alcance de la reforma, cuyos efectos no terminaron con la modificación de los 32 ordenamientos jurídicos aludidos, sino que implica un quehacer en el concierto de las naciones, tanto en foros multilaterales como bilaterales.

Esto último, dado que México tendrá que denunciar diversas convenciones internacionales que prohíben la doble nacionalidad, entre las cuales citamos las de mayor importancia, a saber, las Reglas de Cambridge, de agosto de 1895; la Convención de la Haya, de 1930; la Convención sobre Nacionalidad de Montevideo, de diciembre de 1933^{*}; la Convención Multilateral sobre Nacionalidad, la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas^{**} y la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares.

En el ámbito bilateral, para actualizar la factibilidad de que los connacionales gocen de dos o más nacionalidades, tendrá México que suscribir los convenios o tratados correspondientes con los Estados respectivos.

En consecuencia, los efectos constitucionales de la doble nacionalidad quedaron cortos a la luz del resultado de la actividad desarrollada por el legislador ordinario respecto de los alcances que se desprenden de la lectura de los preceptos constitucionales en materia de doble nacionalidad.

Siguiendo al prestigiado jurista italiano Paolo Comanducci, la labor legislativa en todo momento debe tener como aspiración la creación de normas que sean al mismo tiempo ciertas y justas "Hay certeza jurídica cuando cada ciudadano pueda conocer las normas jurídicas que se aplican en los casos particulares y cuál es su

^{*} Decreto promulgatorio, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de marzo de 1936.

^{**} Decreto promulgatorio, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de agosto de 1965.

significado exacto... cada ciudadano está en situación de prever cuáles serán las consecuencias jurídicas de sus propias acciones y cuáles serán las decisiones de los órganos de aplicación...”⁹⁹

Sigue diciendo el autor citado “en lo referente a los órganos de producción del Derecho, la incerteza es proporcional a la vaguedad y ambigüedad con que vienen formulados los enunciados normativos; a la cantidad de lagunas y antinomias que genera la producción normativa; a la dificultad de individualización, a la redundancia de documentos normativos aplicables... En lo que se refiere a los órganos de aplicación del derecho la incertidumbre es directamente proporcional a la discrecionalidad arbitraria de la que gozan...”¹⁰⁰

Aplicadas las ideas de este jurista italiano al tema que estamos desarrollando, podemos observar que las consecuencias de la reforma constitucional que se tradujeron de manera inmediata en la modificación a los 32 ordenamientos jurídicos a que hemos hecho referencia, tiene como efectos mediatos probables la falta de certeza jurídica tanto de las autoridades aplicadoras de las leyes en materia de nacionalidad, como también la incertidumbre de los gobernados aspirantes a beneficiarse de la normativa de la doble nacionalidad.

⁹⁹ Comanducci, Paolo, Razonamiento Jurídico. Elementos Para un Modelo. Trad. Pablo Larrañaga, editorial Fontamara, México, 1999, p. 98.

¹⁰⁰ Ibidem, p. 99.

3. BENEFICIOS JURÍDICOS DE LOS BINACIONALES

Para redondear nuestro análisis de la doble nacionalidad en México, estudiaremos los efectos benéficos de quienes gozarían de la calidad de nacionalidad múltiple, centrandó nuestra investigación en el tema de la irrenunciabilidad de la nacionalidad mexicana, atendiendo a que la razón fundamental que orientó la reforma constitucional, fue la protección de los derechos laborales de los trabajadores mexicanos en Estados Unidos de América.

Como se ha sostenido en la exposición de este tema, se introdujo la figura jurídica de la doble nacionalidad en nuestro sistema, supuestamente para beneficiar a nuestros compatriotas que trabajan en el vecino país del norte. Sin embargo sostenemos que el discurso político en tal sentido es falso, ya que con el supuesto acceso a la calidad de dobles nacionales, los mexicanos en el extranjero no obtendrán beneficios de ninguna índole.

En seguida se hará una breve semblanza del fenómeno migratorio que sufre México en la actualidad.

“A raíz de la implantación de las políticas de corte neoliberal en México, el proceso de integración económica con Estados Unidos de América experimenta cambios y transformaciones en el ámbito productivo, asociadas a una reestructuración de los

procesos de trabajo de carácter binacional, con fuertes repercusiones en el campo laboral, y por ende en la migración México-Estados Unidos de América".¹⁰¹

La dinámica migratoria entre ambos países, se vincula con el papel estratégico asignado a la fuerza de trabajo mexicana en el concierto de la reestructuración industrial estadounidense. "La pauperización de la mayor parte de la población mexicana y la profundización de las desigualdades sociales genera una masa cada vez mayor de trabajadores que no encuentra acomodo en el mercado laboral formal del país. Este es el caldo de cultivo que nutre al vigoroso proceso migratorio transfronterizo que se registra en la actualidad".¹⁰²

Para dar una idea de la magnitud alcanzada por el fenómeno apuntado, enseguida acudimos a las siguientes cifras para ilustrarlo:

- "Siendo Estados Unidos el país que cuenta con los niveles más elevados de inmigración en el mundo, el contingente de inmigrantes mexicanos constituye, con mucho, el núcleo mayoritario (27%)".¹⁰³
- "La población de origen mexicano que reside en el vecino del norte asciende a 22.9 millones de personas, entre emigrantes —documentados o no— nacidos

¹⁰¹ Consultado en Internet, Delgado Wise, R., et al., "The Emergence of Collective Migrants and Their Role in Mexico's Local and Regional Development," *Canadian Journal of Development Studies*, vol. XXII, no. 3, 2001, p. 747-764.

¹⁰² *Idem.*

¹⁰³ *Idem.*

en México (9.2 millones) y ciudadanos norteamericanos de ascendencia mexicana".¹⁰⁴

- "El monto de mexicanos que emigraron a Estados Unidos en la última década (medido a partir del flujo neto anual), es diez veces superior al registrado dos décadas atrás".¹⁰⁵
- En el último quinquenio un promedio anual de 370,000 mexicanos establecieron su residencia en Estados Unidos. Esta cifra corresponde al mayor flujo de emigrantes (*settlers*) del orbe.¹⁰⁶
- El número de migrantes temporales (*sojourners*) se estima entre 800 mil y un millón por año.¹⁰⁷
- "De acuerdo con las estimaciones más recientes del Banco Mundial, México prácticamente se equipara a India como principal receptor de remesas del mundo, con un monto total de envíos de casi 10 mil millones de dólares en 2002."¹⁰⁸

¹⁰⁴ Ídem.

¹⁰⁵ Corona, Rodolfo, "Monto y Uso de las Remesas en México", Revista El Mercado de Valores, vol. LXI, no. 8, México, 2001, p. 27-46.

¹⁰⁶ Tomado del Periódico diario La Jornada, México, 3 de agosto de 2003.

¹⁰⁷ Tomado de Tuirán, Rodolfo, "Desarrollo, Comercio y Migración: el Caso de México", Ponencia Presentada en el Seminario: los Acuerdos de Libre Comercio y sus Impactos en la Migración, noviembre 15-16, Guatemala, 2000. Documento encontrado en el Instituto Matías Romero, SRE.

¹⁰⁸ Consultado en Internet, página del Banco Mundial, Global Development Finance. Striving for Stability in Development Finance, Washington, The World Bank, 2003.

- La frontera entre los dos países —cuya extensión es de poco más de 3 mil kilómetros— es la más transitada del planeta, con alrededor de un millón de cruces diarios.¹⁰⁹

A raíz de la suscripción del Tratado de Libre Comercio de América del Norte el gobierno mexicano ha mostrado su falta de compromiso con el sector migrante, y su franca y, en este caso, abierta subordinación a los intereses hegemónicos de Estados Unidos. En la misma tesitura se ubica la tibia postura asumida por el gobierno mexicano frente a la embestida del gobierno de Washington en contra de los derechos humanos y laborales de nuestros connacionales.¹¹⁰

“Entre las múltiples medidas implementadas por dicho gobierno para instaurar un régimen de terror en su franja fronteriza con México sobresalen los cuantiosos operativos desplegados por el Servicio de Inmigración y Naturalización de Estados Unidos (SIN) para contener, a cualquier costo, el creciente flujo de migrantes laborales proveniente de nuestro país.”¹¹¹

La política antiinmigrante de Estados Unidos se ha traducido en la expedición de leyes con espíritu xenofóbico, como la “Ley para Reformar la Migración Ilegal y la Responsabilidad de los Inmigrantes” -30 de septiembre de 1996-. Esta ley

¹⁰⁹ Ídem.

¹¹⁰ Tomado de Delgado Wise, R., et al., *The Emergence of Collective Migrants and Their Role in Mexico's Local and Regional Development*, op. cit., p. 747-764.

¹¹¹ Ídem.

institucionaliza la *criminalización de la migración laboral*, y quebranta los derechos humanos y laborales de trabajadores transfronterizos.¹¹²

En un afán por contrarrestar la asimetría de los derechos laborales de mexicanos documentados en Estados Unidos y beneficiarlos con una política pública interna que repercutiera con una proyección transfronteriza, el gobierno mexicano se da a la labor legislativa para establecer un marco normativo de la no pérdida de la nacionalidad mexicana.

En esencia, la reforma trata de beneficiar a nuestros connacionales documentados radicados en Estados Unidos para dotarlos de un instrumental jurídico para que puedan defender mejor sus derechos, al permitirles acceder a la nacionalidad estadounidense sin que perdieran la propia. No deja de ser sin embargo una reforma legal corta y deficiente que no alcanza a otorgar las garantías suficientes a quienes acceden a ella.

Recordemos que en el dictamen enviado por la Cámara de Senadores a la colegisladora relativo al examen, discusión y aprobación de la reforma a los artículos 30, 23 y 37 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se consideró la pertinencia de la modificación a dichos preceptos jurídicos para que:

¹¹² Tomado de Mohar, Gustavo, Historia Reciente y Debate en EU sobre Migración y Presencia de los Mexicanos, en la revista El Mercado de Valores, Vol. LXI, no. 8, 2001, pp. 47-55.

"...los connacionales que adquieran otra nacionalidad alcancen la igualdad jurídica con los ciudadanos del Estado donde residan... se permitirá la conservación de sus derechos como mexicanos, los que podrán ejercer en todo momento en los términos que al efecto establecen las leyes nacionales y podrán, asimismo, ejercer en los países donde residan todos los derechos que les otorgue su condición de naturalizados"¹¹³

Como ya se dijo en otro lugar de este trabajo, la aspiración del constituyente permanente, que se puede advertir con la lectura del párrafo transcrito, no quedó colmada con la modificación al marco legislativo de las leyes secundarias de la materia. Este argumento se robustece con la transcripción del debate que tuvo lugar durante la segunda lectura del proyecto de decreto en que se discutió en lo particular en artículo 37 de la Constitución, a saber:

"La falta de trabajo estable y dignamente remunerado para la inmensa mayoría de los ciudadanos... ha provocado que millones de mexicanos emigren principalmente hacia los Estados Unidos de América con la esperanza de mejorar sus condiciones de supervivencia.

"Aunado a lo anterior un gran porcentaje de ellos en su lucha por

¹¹³ Dictamen de Primera Lectura del Artículo 30, Cuarta Reforma, 9 de diciembre de 1996, Subdirección de Documentación Legislativa de la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, México, 1996, p. 4251.

mejorar sus niveles de vida son sujetos diariamente de la violencia, e la discriminación, del maltrato y la vejación a sus derechos laborales, así como de la conculcación de sus derechos civiles y humanos que deben de permanecer inalterables, independientemente de que su estancia en otro país esté o no adecuadamente documentada".¹¹⁴

No omitimos reparar en el hecho de que con el arribo de Vicente Fox a la Presidencia de la República en diciembre de 2000, se produce una revaloración del tema migratorio, para situarlo como tema prioritario de la agenda bilateral por vez primera en la historia de las relaciones México-Estados Unidos. Los cinco grandes temas en la agenda fueron:

- Regularización de la situación migratoria de connacionales.
- Programa de trabajadores temporales.
- Ampliación del número de visas.
- Fortalecimiento de la seguridad en la frontera.

¹¹⁴ Posición fijada por el Diputado Raúl Alejandro Fuentes Cárdenas del Partido del Trabajo, Dictamen Segunda Lectura de la Segunda Reforma al artículo 37 Constitucional, Subdirección de Documentación Legislativa y Archivo Histórico de la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

- Impulso a programas de desarrollo en las zonas de alta migración.

Sin embargo, dicha agenda bilateral fue prácticamente cancelada después del 11 de septiembre de 2001, por el ataque terrorista sufrido en Estados Unidos, pero lo cierto es que no han cesado las tentativas del gobierno mexicano por reanudar el proceso de negociación.

Aun cuando los cinco temas de la agenda bilateral abordan asuntos de interés para la comunidad migrante, eluden la cuestión de los beneficios que puede reportar la regulación de la doble nacionalidad. Se trata, pues, de una agenda estructuralmente limitada que no resuelve las cuestiones de los derechos humanos y de la equidad laboral de los connacionales que se naturalicen como estadounidenses, conservando la posibilidad de la recuperación de la nacionalidad mexicana.

Recuérdese que el instrumental jurídico que proveyó la reforma constitucional en materia de nacionalidad tuvo como impulso teleológico la protección de los derechos laborales de los migrantes nacionales hacia Estados Unidos de América, como ya se demostró en el capítulo primero de este trabajo.

Es indudable que cualquier negociación en materia de derechos humanos y laborales de migrantes mexicanos que se pretendan acoger a los beneficios de la doble nacionalidad, estará inclinada a satisfacer los intereses estratégicos de

Estados Unidos, quien en todo caso, continuará beneficiándose del usufructo de una reserva de mano obra barata proveniente de nuestro país.

Por ello opinamos que resulta imprecisa la presunción del presidente Fox, plasmada en el texto de su Primer Informe de Gobierno y ratificada en el informe anual de labores del entonces canciller Castañeda, en el sentido de que: "Por primera vez en la historia, Estados Unidos ha aceptado negociar con otra nación, en este caso México, el tema de la migración de manera integral."

La reacción de las autoridades mexicanas frente a la política migratoria del gobierno de Estados Unidos, revela que para la administración del presidente Fox los derechos humanos no son una prioridad, y por ende tampoco lo es la actualización de una política en materia de doble nacionalidad en beneficio de los mexicanos en el exterior.

De lo hasta aquí expuesto queda claro que el saldo de los beneficios de la reforma legal en materia de doble nacionalidad no resulta favorable al país en términos de seguridad jurídica y laboral para los mexicanos en el exterior, incluyendo señaladamente a los que residen en Estados Unidos.

La reforma en comentario pretendía beneficiar a comunidad migrante, sin que hasta la fecha lo haya logrado, entre otras cosas, para fortalecer, a partir de ella, los lazos de identidad cultural, pertenencia y solidaridad con sus lugares de origen; y para abrir perspectivas de interlocución ante diferentes instancias públicas y

privadas, tanto de México como de Estados Unidos, para lograr la equidad y la preservación de los derechos humanos y laborales.

Se reitera que el constituyente permanente pretendió centrar el trabajo legislativo para que las comunidades de migrantes tuvieran un marco legal para poder ejercer plenamente sus derechos laborales en el extranjero. Y en esta tesitura se sintetizan tres reivindicaciones que apuntan en dirección opuesta a la ideología y práctica propias del globalismo neoliberal:

- a) Fortalecimiento de la identidad nacional, a contracorriente de la tendencia desintegradora y desarticuladora inherente al globalismo;
- b) Impulso colectivo al desarrollo local y regional, en contraposición al impacto destructivo del mercado interno y las bases productivas nacionales propio de la reestructuración neoliberal, y
- c) Democracia desde abajo, atacando la separación entre clase política y sociedad civil exacerbada por la "democracia" neoliberal.¹¹⁵

La postura oficial respecto de los beneficios de la doble nacionalidad la extrajimos de los comunicados que ha difundido la Secretaría de Relaciones Exteriores por diferentes medios y se resume de la manera siguiente:

¹¹⁵ Consultado en Saxe John - Fernández y James Petras, *Globalización, Imperialismo y Clase Social*, editorial Lumen-Humanitas, Buenos Aires, 2001, capítulo 6.

a) Igualdad jurídica en territorio nacional respecto a los demás nacionales. Para gozar de esta igualdad jurídica se deberá ingresar o salir de México como mexicano.

b) Conservar y adquirir todos los derechos o bienes adquiridos como mexicanos, como por ejemplo bienes inmuebles en la zona restringida -playas, fronteras- o los ejidos.

c) Laboralmente, se gozará de las mismas condiciones que cualquier otro nacional, pudiendo desempeñar los cargos destinados a mexicanos por nacimiento.

d) Acceso a cualquier institución educativa como mexicano.

e) En el ámbito económico, se estará en la posibilidad de realizar cualquier tipo de actividad o inversión en las áreas que están reservadas a mexicanos por nacimiento, como por ejemplo tratándose de las vías generales de comunicación; servicios de radiodifusión y telecomunicaciones; gas y petróleo; uniones de crédito.

f) Se tendrá acceso a instituciones de banca de desarrollo, y transporte.

g) En materia impositiva, si se goza de doble nacionalidad, no habrá problema en virtud de que los convenios internacionales para evitar doble imposición, recogen

el principio de que el pago de impuestos se efectúa en el lugar de residencia del contribuyente.

h) En materia de protección consular, ésta se brindará a la persona, siempre y cuando el individuo, asuma la nacionalidad mexicana.

i) En materia militar, las personas que gocen de doble nacionalidad, podrán prestar su servicio militar y sus servicios en el ejército del otro Estado donde éste los reconoce como sus nacionales.

j) En materia de extradición, se agilizará el procedimiento, ya que se tienen vínculos con el extranjero, al tener doble nacionalidad.

k) Incremento en la expedición de pasaportes, ya que, cualquier persona que goce de la doble nacionalidad, deberá ostentarse como mexicano al momento de ingresar al país, por lo cual deberá tramitar su pasaporte mexicano, pues de no hacerlo así, se le dará trato como extranjero.

l) Incremento en la expedición de matrículas consulares. Con este documento, se tiene una presunción de nacionalidad, y se da el término de presunción, ya que, es necesario que sea reconocido por parte del país receptor, para que surta sus efectos legales.

Por último es conveniente tener presente que la ley otorga todos estos beneficios siempre y cuando el doble nacional, se ostente como mexicano, si se invoca la protección de otro gobierno, del que también goza su nacionalidad, perderá todos los derechos adquiridos en beneficio de México.

CAPÍTULO III

RECONOCIMIENTO Y EFECTO DE LA DOBLE NACIONALIDAD EN EL DERECHO COMPARADO

Es imprescindible acudir a la disciplina del Derecho Comparado para redondear el estudio del tema de la doble nacionalidad, ya que es incuestionable que el fenómeno jurídico de la doble nacionalidad no es privativo de México, ni tampoco es novedoso en el esquema internacional; así, la reforma de los artículos 30, 32 y 37 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se inscribe en el proceso de establecer y desarrollar políticas públicas acordes con los procesos globales que afectan a todos los países del orbe.

El pluralismo jurídico que surge de la globalización deviene en la necesidad de armonizar la heterogeneidad de los sistemas legales mediante la realización de tareas legislativas acordes con el resurgir de los nacionalismos con consecuencias en el concepto tradicional de soberanía, en las fuentes de producción del derecho y en la creación de nuevos órganos jurisdiccionales.¹¹⁶

Baste observar el fenómeno de la relación heterogeneidad-armonización, en el caso de la Unión Europea, que resulta de un proceso histórico de articulación del espacio, que tiene la finalidad de satisfacer intereses comunes a una diversidad de Estados, cuya justificación jurídica radica en el principio del ordenamiento

¹¹⁶ Tomado de Allegue Agüete, Pilar, "Pluralismo Normativo, Soberanía y Diversidad Cultural", Anuario de Filosofía del Derecho, editorial Nueva Época, vol. XVI, Madrid, Universidad de Córdoba, 1999, p. 169.

internacional referente a la obligación de cooperar pacíficamente entre sí.¹¹⁷

Parafraseando a la tratadista Pilar Juárez, el iuscomparativismo cobra interés dados los movimientos migratorios, que se traducen en la urgencia de establecer modelos jurídicos con base en la aceptación de la diferencia del otro dentro de la tolerancia y la no-exclusión, y el reconocimiento de la diversidad dentro de la unidad. Lo que significa que no se debe caer en el peligro de la simple yuxtaposición, ni tampoco eludir la diversidad.¹¹⁸

La referencia al derecho comparado en este trabajo tiene que ver con la armonización de los sistemas jurídicos en el mundo actual por la utilidad que representa. Según coinciden los tratadistas Betti y Larenz, "el iuscomparativismo como ciencia jurídica tiene métodos propios, que le permiten llegar a formar el objetivo de la investigación, para constituir los pilares de esta disciplina".¹¹⁹

Así, los tratadistas Betti y Larenz nos ilustran al decir que la comparación, deberá estar asistida de una metodología, sin la cual la investigación carecerá de rigor y de visión global para captar los significados que correspondan. El objeto comparado habrá de ser el de dos o más sistemas jurídicos vigentes no derogados, porque de lo contrario se estaría ante un ejercicio histórico

¹¹⁷ Tomado de Sáenz de Santamaría, Paz Andrés; González Vega, Javier A. y Fernández Pérez, Bernardo, Introducción al Derecho de la Unión Europea, editorial Eurolex, Madrid, 1999, p. 1, 2, 60 y 96.

¹¹⁸ Tomado de Juárez Pérez, Pilar, Nacionalidad Estatalidad y Ciudadanía Europea, Monografías Jurídicas, editorial Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A., Madrid, 1998, p. 140 a 147.

¹¹⁹ Cfr. Betti, Emilio, Interpretación de la Ley y de los Actos Jurídicos. Trad. de J. L. de los Mozos, editorial Edersa, Madrid, 1975, p. 257 y ss.; Larenz, Karl, Metodología de la Ciencia del Derecho. Trad. de M. Rodríguez Molinero, editorial Ariel, Barcelona, 2001, p. 229 a 235.

comparativo del derecho. En cuanto a la discusión sobre cuáles son los sistemas comparables, teóricamente pueden ser todos los del mundo,¹²⁰ pero este trabajo se acota a tres países hispanoamericanos y uno europeo.

Según el jurista Luis Recaséns, el derecho comparado es multifuncional, por lo siguiente:

- Favorece el conocimiento, interpretación y aplicación del derecho propio;
- Sirve para impulsar reformas legislativas;
- Es una vía de perfeccionamiento, unificación y armonización sistémica;
- Es vehículo para comprender a los pueblos extranjeros, y sustento para el establecimiento de relaciones internacionales de cooperación e integración;
- Complementa la política jurídica que se traduce en procesos legislativos;
- Sirve para la formación de un juicio crítico y complementar a la filosofía del derecho.¹²¹

¹²⁰ Ídem.

¹²¹ Tomado de la Revista de la Facultad de Derecho de la UNAM, Recaséns Siches, Luis, "Nuevas Perspectivas del Derecho Comparado", Revista de la Facultad de Derecho de la UNAM, México, abril-junio de 1953, p. 245.

El desarrollo metodológico de este capítulo se realizará tomando como base los aspectos constitucionales de cada uno de los países en parangón y la regulación que sobre la materia se plasma en la legislación secundaria. A partir de estos dos elementos se observarán las similitudes y diferencias respecto de la legislación mexicana.

Dada la naturaleza del instituto jurídico de la doble nacionalidad nos veremos también obligados a abordar, de manera somera, el estudio de los tratados y convenciones internacionales que inciden esta materia, ya que como bien lo afirma el Doctor. Pereznieto "De hecho, la fuente convencional internacional es la más importante en México en materia de DIPr (sic)".¹²²

Dicho lo anterior conviene acudir a un planteamiento metodológico dialéctico, siguiendo al filósofo alemán Hegel, para quien la dialéctica es el "... principio motor del concepto que disuelve pero también produce la especificación de lo universal... La mas alta dialéctica del concepto es producir y concebir la determinación –no como oposición y limite solamente-, sino desde ella comprender y producir el contenido y el resultado positivos, porque únicamente con esto ella es desarrollo y progreso inmanente. Esta dialéctica no es, pues, un hacer externo de un pensar subjetivo sino el alma propia del contenido, la cual hace brotar orgánicamente sus ramas y sus frutos".¹²³

¹²² Pereznieto Castro, Leonel, *Derecho Internacional Privado*, op. cit., p. 246.

¹²³, Hegel, George W. F, *Filosofía del Derecho*. Trad. Juan Garzón Bates, 2da. edición, editorial Imprenta Universitaria, 1935-1985, UNAM, México, 1985, p. 52-53.

1. ESPAÑA

El estudio del tema en la legislación del Reino de España deviene complejo, no sólo por tratarse de un régimen monárquico, cuyo sistema de organización política reconoce comunidades autónomas sujetas e integradas a la nación española, sino además por la circunstancia geopolítica de dicho país, que al pertenecer a la Unión Europea, ajusta su derecho interno a las estipulaciones derivadas del propio Tratado de la Unión Europea y a las directivas emanadas del Consejo Europeo.

Este escenario fuerza emprender el análisis jurídico de la nacionalidad en España desde varias perspectivas, ya que debemos conjugar el derecho interno (incluyendo el de sus comunidades autónomas), con el convencional internacional tanto en la vertiente multilateral (Comunidad Europea), como en la bilateral (convenios de doble nacionalidad), para posteriormente establecer el parangón con los sistemas jurídicos de México, Colombia, Ecuador y Paraguay.

Ahora bien, para la debida comprensión del estado actual del ámbito jurídico y la dinámica emprendida por este país para vincularse con otros países tanto en la perspectiva global como regional, consideramos útil ubicar, acudiendo a la exposición somera del marco histórico contemporáneo para explicar el devenir a la transición democrática ocurrida en España hace casi 29 años, cuando el 22 de noviembre de 1975, dos días después de la muerte del General Franco, Juan Carlos I fue proclamado Rey de España.

Juan Carlos I sucede a Franco habida cuenta que éste último así lo decidió el 22 de julio de 1969, con base en el artículo 2 de la Ley de Sucesión de 1947, en la que se establecía que "la jefatura del Estado corresponde al Caudillo de España y de la Cruzada, Generalísimo de los Ejércitos, don Francisco Franco Bahamonde" y que a él le estaba reservado el derecho de designar al sucesor.¹²⁴

En el discurso de su coronación, el nuevo monarca establece las bases de su política pública que sería la transición democrática: "Hoy comienza una nueva etapa de la historia de España... Una sociedad libre y moderna requiere la participación de todos en los foros de decisión, en los medios de información, en los diversos niveles educativos y en el control de la riqueza nacional. Hacer cada día más cierta y eficaz esa participación debe ser una empresa comunitaria y una tarea de gobierno".¹²⁵

Al decir del catedrático español Álvarez Conde, este principio dictado por el flamante rey queda positivado en el Título Preliminar la nueva Constitución Española, es "Sin duda alguna, el más importante de todos ellos por contener una definición de nuestro régimen político, es la proclamación del *Estado social y democrático de derecho*, que realiza nuestra Norma constitucional de apertura".¹²⁶

¹²⁴ Tomado de Fiestas Loza, Alicia, Anuario de Historia del Derecho Español, tomo LIX, editorial Artes Gráficas y Ediciones, S.A., Madrid, 1989, p. 940.

¹²⁵ www.unime.it.

¹²⁶ Álvarez Conde, Enrique, Una Década de Desarrollo Constitucional, en Revista de la Universidad Complutense, número 15 monográfico, Estudio en Homenaje al Profesor Don Luis Sánchez Asesta, editorial Artes Gráficas Benzal, S. A., Madrid, 1989, p. 139.

Esta democratización del régimen político da lugar, en primer término, a las elecciones de junio de 1977, que permite la composición de las Cortes Constituyentes que elaboran la Ley para la Reforma Política que sirve de base para la conformación de unas nuevas Cortes Constituyentes, compuestas por dos Cámaras que eligieron la Comisión Constituyente del Congreso que aprueba el texto definitivo de la Constitución Española, sujeto a referéndum del 6 de diciembre de 1978.

La Constitución de 1978 es congruente con la tradición democrática occidental, ya que incluye la proclamación de los derechos fundamentales, las libertades públicas, la división de poderes y la soberanía popular como elementos de su núcleo esencial. Es decir, establece que del pueblo español emanan todos los poderes de un Estado social y democrático de derecho, que adopta como forma de gobierno la Monarquía Parlamentaria. Asimismo, esta Constitución reconoce jurídicamente a las Comunidades Autónomas.

Este rasgo relativo a las comunidades autónomas, complica el escenario para explicar los aspectos de la doble nacionalidad en España, pues da la apariencia que el esquema de organización autonómica implica una organización bajo la forma confederal, es decir de una unión territorial de naturaleza más internacional que constitucional, incapacitada por esto para actuar, "interna y externamente" con la mínima unidad de dirección y acción que hoy todo Estado requiere.

Por supuesto que un hipotético Estado confederal no estaría en condiciones -por faltarle esa necesaria unidad de dirección y acción- de cumplir con las responsabilidades que supone pertenecer a la Unión Europea, cuyo grado de cohesión y cuyo ámbito de competencia superan con mucho la forma confederal.¹²⁷

Además es discutible que pueda existir el Estado bajo una forma confederal, pero es indiscutible que no puede existir bajo esa forma el "Estado constitucional", que basa su existencia en la soberanía nacional, y por lo mismo en la indivisibilidad de esa soberanía.¹²⁸

La organización de un Estado bajo la forma de confederación pertenece, pues, a la historia y no al presente, y tampoco parece que pueda pertenecer al futuro en un mundo que camina cada vez más hacia la globalización.

Pero tampoco España se organiza mediante una unión basada exclusivamente en la sujeción a la Corona -lo que técnicamente se conoce como "unión real"- pues, al decir del solvente constitucionalista español García-Pelayo, esta construcción es incompatible con la existencia no ya sólo del Estado constitucional, sino simplemente de "un" Estado.¹²⁹

¹²⁷ Tomado de Aragón Reyes, Manuel, *Estudios de Derecho Constitucional*, Centro de Estudios Constitucionales, Universidad Autónoma de Madrid, Madrid, 1998, p. 8.

¹²⁸ *Idem.*

¹²⁹ Tomado de García-Pelayo, *Derecho Constitucional Comparado*, sexta edición, editorial Alianza Editorial, Madrid, 1984, p. 209-210 y 207.

Para el autor en cita; la "confederación era una asociación puramente internacional y los ejemplos históricos de confederación fueron *formas políticas imprecisas y transitorias destinadas, bien a disolverse, bien a transformarse en Estado federal*".¹³⁰

En la "unión real", sigue diciendo el catedrático, "no hay, ni puede haber, un sólo Estado, sino una pluralidad de *Estados independientes cuya soberanía no se encuentra afectada por el hecho del pacto* (del pacto con la Corona o del pacto entre Coronas)".¹³¹

Según el catedrático español Aragón Reyes, Constitución y derecho de autodeterminación son categorías antitéticas. Por ello, ni siquiera a través de una reforma constitucional podría introducirse el derecho de autodeterminación conferido a cualquier parte de la población española. Por tal motivo el modelo de Estado que en España, desde la transición política se ha venido construyendo resulta, pues, bastante original y ya es un uso aceptado llamarle "Estado autonómico".¹³²

Se trata de dejar claro que el "Estado español no es federal, sino autonómico, pese a que las comunidades autónomas poseen muchas más competencias de las que tienen los Estados miembros de las federaciones. Por ejemplo, el grado de

¹³⁰ Idem.

¹³¹ Idem.

¹³² Tomado de Reyes Aragón, Manuel, Estudios de Derecho Constitucional, op. cit., p. 8.

autonomía del País Vasco es muy superior al de la inmensa mayoría de los Estados o países miembros de cualquier Estado federal".¹³³

Es importante destacar, para la comprensión del tema de la doble nacionalidad en España, que la estructura constitucional del Estado autonómico, está conformada por un "bloque constitucional".

Es decir, se trata de "un conjunto normativo integrado por la Constitución y los estatutos de autonomía (donde pueden diferenciarse dos niveles de normas constitucionales, primarias y secundarias, que permite una mezcla muy equilibrada de multilateralidad y bilateralidad). Esta estructura resulta bastante adecuada para articular un Estado, como el español en el que han de coexistir "nacionalidades" y "regiones", que es el sentido originario que la Constitución quiso darles".¹³⁴

Pero tampoco escapa a nuestra atención que resulta problemático entender un esquema de un Estado compuesto por naciones soberanas (que es imposible), en cuanto que el nacionalismo es inseparable del sentido político de nación y del sentido jurídico (la nación es la base popular del Estado, como titular de la soberanía). Es por ello que el significado de "nacionalidad", que establece la Constitución española en su artículo 2, debe ser interpretado en términos de la composición de las comunidades autonómicas a que nos hemos referido. Obsérvese el texto del numeral en cita:

¹³³ Idem.

¹³⁴ Idem.

"Artículo 2. La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas".

Centremos ahora la atención en el tema de la doble nacionalidad en los textos legales españoles. El texto constitucional sobre la materia en estudio es el artículo 11.1., que a la letra dice:

"11.1. La nacionalidad española se adquiere, se conserva y se pierde de acuerdo con lo establecido por la ley.

"2.Ningún español de origen podrá ser privado de su nacionalidad.

"3.El Estado podrá concertar tratados de doble nacionalidad con los países iberoamericanos o con aquellos que hayan tenido o tengan una particular vinculación con España. En estos mismos países, aún cuando no reconozcan a sus ciudadanos un derecho recíproco, podrán naturalizarse los españoles sin perder su nacionalidad de origen".

Del texto constitucional transcrito se desprenden los siguientes datos y elementos:

a) Remite a la legislación secundaria la explicitación de los medios para la adquisición, conservación y pérdida de la nacionalidad.

b) Establece expresamente la garantía de los nacionales españoles de no ser sujetos de privación de esta calidad.

c) Expresa el mecanismo convencional en materia de doble nacionalidad, primero acotado a países de hispanoamérica, pero después extensivo a otros países vinculados con España.

d) Establece la no pérdida de la nacionalidad española de origen independientemente de la nacionalidad que adquieran sin importar si en el país reconoce a sus ciudadanos un derecho recíproco.

El texto Constitucional transcrito es desde luego congruente con los instrumentos jurídicos que regulan a los países miembros de la Unión Europea; y en este punto, requerimos exponer, a grandes rasgos, algunos aspectos que ilustren el origen y conformación de este bloque internacional.

En el marco de consolidación de la Unidad Europea, las Cortes Generales españolas reformaron el artículo 13.2 de la Constitución para que todo ciudadano de la Unión que resida en España tenga derecho a ser elegible en las elecciones municipales en las mismas condiciones que los españoles, incorporando las

normas sobre el derecho de sufragio pasivo establecidas en el Tratado de la Unión Europea.¹³⁵

Las bases de la Unión Europea las encontramos en el tratado de Roma suscrito en 1957 en un esquema economicista, cuyos temas fundamentales fueron el terrorismo, radicalismo, extremismo y violencia internacional -denominado a partir de sus siglas grupo TREVI, conformado por los ministros del interior de Alemania, Italia, Francia, Benelux, Reino Unido, Irlanda y Dinamarca-. El objetivo del grupo fue más la cooperación que la integración.¹³⁶

En 1986 el Grupo TREVI deviene en el denominado Grupo de Rodas sobre inmigración, que da lugar a la Convención de Dublín, en materia de asilo -ratificada por los Estados miembros en 1997-. En el interin, entra en vigor el Acta Única que prevé la libre circulación de mercancías, capitales, servicios y trabajadores; ésta será remplazada por el Acuerdo de Schengen firmado en 1985 por Francia, Alemania, Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo, cuyo objeto fue suprimir los controles en las fronteras interiores -los países de Benelux firmaron un tratado de libre circulación el 1 de noviembre de 1960, estableciendo la Unión Económica Benelux-.¹³⁷

¹³⁵ Blázquez Rodríguez, Irene. Los Nacionales de Terceros Países en la Unión Europea, Córdoba, Servicio de Publicaciones-Universidad de Córdoba-Consejería de Gobernación-Junta de Andalucía. España, 2001, p. 15-50.

¹³⁶ Ídem.

¹³⁷ Ídem.

El Acuerdo de Schengen fue revisado en 1990 y uno de sus productos más interesantes fue que propició la libre circulación de las personas. En 1992 el Tratado de Maastrich establece la Unión Europea organizada en tres pilares, a saber: el esquema comunitario que recorta la influencia de los Estados y da más poder al Consejo, al Comisión y al Parlamento; el segundo pilar, de Política Exterior y de Seguridad Común y el tercero, de Cooperación en Justicia y Asuntos de Interior. Esta composición engloba desde la protección de refugiados, hasta el crimen organizado.¹³⁸

Con Maastrich se instaura el derecho a la libre circulación de las personas y se define el alcance de la ciudadanía europea: serán europeas todas aquellas personas que tengan la ciudadanía de alguno de los Estados miembros. ningún ciudadano de un país perteneciente a la Unión Europea ha de ser considerado extranjero dentro de cualquier otro Estado comunitario.¹³⁹

Como se puede advertir, esta medida supuso la creación de la categoría de "ciudadano comunitario" y su opuesto "inmigrante no comunitario". Desde entonces el termino inmigrante hace referencia al movimiento fronterizo de personas procedentes de terceros países no comunitarios.¹⁴⁰

Según la socióloga Sandra Gil Araujo expresa: "En este contexto, la nacionalidad determina el grado en el cual un sujeto es objeto de control. Ya no se trata de la

¹³⁸ ídem.

¹³⁹ www.juridicas.unam.mx

¹⁴⁰ ídem.

vieja dicotomía extranjeros-nacionales, sino de un proceso de jerarquización de las nacionalidades, reflejo del poder/valor de cada país en el ámbito internacional".¹⁴¹

El tratado de Maastrich se actualiza con la firma del Tratado de Ámsterdam en 1997 que entró en vigor en 1999, que incorpora como objetivo central la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia y establece una relación directa entre la libre circulación de personas y el control de la inmigración. "Es de destacarse que el instrumento no utiliza el término *extranjero* usando en su lugar las voces inmigrante o inmigración".

El Tratado de Ámsterdam, los Acuerdos de Schengen pasan a ser parte del Tratado de la Unión Europea y en consecuencia conforman los compromisos adquiridos por los Estados miembros.

Sentado lo anterior enseguida proseguiremos con el análisis del derecho interno español por virtud de lo que establece el artículo 42 de la Constitución, se reformó el Código Civil Español promulgado en 1889. Dicho numeral es del tenor siguiente:

"Artículo 42. El Estado velará especialmente por la salvaguardia de los derechos económicos y sociales de los trabajadores españoles en el extranjero y orientará su política hacia su retorno."

¹⁴¹ Gil Araujo, Sandra, Las Migraciones en las Políticas de la Fortaleza. Sobre las Múltiples Fronteras de la Europa Comunitaria, revista Tercer Milenio, número 168, España, 2004, p. 14.

Es por este mandato constitucional, pues, que la reforma en el derecho común se orientó a facilitar la conservación y transmisión de la nacionalidad española, y éste es el principal objetivo de la Ley 36/2002.

Así, el Código Civil Español de 1889, una vez más fue sujeto de diversas modificaciones para adecuar su texto a las disposiciones constitucionales en materia de nacionalidad. Y se dice una vez más, dado que llegamos al conocimiento que por virtud de diversas leyes -que se citan el pie de página*, este tema ha ido evolucionando hasta la expedición de la mencionada Ley 36.

En seguida se transcriben las disposiciones del Código Civil Español vigente al momento de escribir este trabajo establece en el Libro Primero "De las Personas", Título Primero "De los Españoles y Extranjeros":

"Art. 17.1. Son españoles de origen:

"a) Los nacidos de padre o madre españoles.

"b) Los nacidos en España de padres extranjeros si, al menos, uno de ellos hubiera nacido también en España. Se exceptúan los hijos de funcionario diplomático o consular acreditado en España.

"c) Los nacidos en España de padres extranjeros, si ambos carecieren

* NO TA: las modificaciones llevadas a cabo al texto originario del Código Civil de 1889, se realizaron por las Leyes: a) Ley de 15 julio 1954 (BOE de 16 julio 1954); b) Ley 14/1975 de 2 mayo 1975 (BOE núm.107 de 5 mayo 1975); c) Ley 51/1982 de 13 julio 1982 (BOE núm.181 de 30 julio 1982); d) Ley 18/1990, de 17 diciembre 1990 (BOE núm.302 de 18 diciembre 1990); e) Ley 29/1995 de 2 noviembre, por la que se modifica el Código Civil en materia de recuperación de la nacionalidad (BOE núm.264 de 4 noviembre 1995); f) Ley 36/2002 de 8 octubre, de modificación del Código Civil en materia de nacionalidad (BOE núm.242 de 9 octubre 2002).

de nacionalidad o si la legislación de ninguno de ellos atribuye al hijo una nacionalidad.

“d) Los nacidos en España cuya filiación no resulte determinada. A estos efectos, se presumen nacidos en territorio español los menores de edad cuyo primer lugar conocido de estancia sea territorio español.

“2 La filiación o el nacimiento en España, cuya determinación se produzca después de los dieciocho años de edad, no son por sí solos causa de adquisición de la nacionalidad española. El interesado tiene entonces derecho a optar por la nacionalidad española de origen en el plazo de dos años a contar desde aquella determinación.

“Art. 18. La posesión y utilización continuada de la nacionalidad española durante diez años, con buena fe y basada en un título inscrito en el Registro Civil, es causa de consolidación de la nacionalidad, aunque se anule el título que la originó.

“Art. 19.1. El extranjero menor de dieciocho años adoptado por un español adquiere, desde la adopción, la nacionalidad española de origen.

“2. Si el adoptado es mayor de dieciocho años, podrá optar por la nacionalidad española de origen en el plazo de dos años a partir de la constitución de la adopción.

“Art. 20.1. Tienen derecho a optar por la nacionalidad española:

“a) Las personas que estén o hayan estado sujetas a la patria potestad de un español.

"b) Aquellas cuyo padre o madre hubiera sido originariamente español y nacido en España.

"c) Las que se hallen comprendidas en el segundo apartado de los artículos 17 y 19.

"2. La declaración de opción se formulará:

"a) Por el representante legal del optante, menor de catorce años o incapacitado. En este caso, la opción requiere autorización del encargado del Registro Civil del domicilio del declarante, previo dictamen del Ministerio Fiscal. Dicha autorización se concederá en interés del menor o incapaz.

"b) Por el propio interesado, asistido por su representante legal, cuando aquél sea mayor de catorce años o cuando, aun estando incapacitado, así lo permita la sentencia de incapacitación.

"c) Por el interesado, por sí solo, si está emancipado o es mayor de dieciocho años. La opción caducará a los veinte años de edad, pero si el optante no estuviera emancipado según su ley personal al llegar a los dieciocho años, el plazo para optar se prolongará hasta que transcurran dos años desde la emancipación.

"d) Por el interesado, por sí solo, dentro de los dos años siguientes a la recuperación de la plena capacidad. Se exceptúa el caso en que haya caducado el derecho de opción conforme al párrafo c).

"3. No obstante lo dispuesto en el apartado anterior, el ejercicio del derecho de opción previsto en el apartado 1 .b) de este artículo no

estará sujeto a límite alguno de edad.

"Art. 21.1. La nacionalidad española se adquiere por carta de naturaleza, otorgada discrecionalmente mediante Real Decreto, cuando en el interesado concurren circunstancias excepcionales.

"2. La nacionalidad española también se adquiere por residencia en España, en las condiciones que señala el artículo siguiente y mediante la concesión otorgada por el Ministerio de Justicia, que podrá denegarla por motivos razonados de orden público o interés nacional.

"3. En uno y otro caso la solicitud podrá formularla:

"a) El interesado emancipado o mayor de dieciocho años.

"b) El mayor de catorce años asistido por su representante legal.

"c) El representante legal del menor de catorce años.

"d) El representante legal del incapacitado o el incapacitado, por sí solo o debidamente asistido, según resulte de la sentencia de incapacitación.

"En este caso y en el anterior, el representante legal sólo podrá formular la solicitud si previamente ha obtenido autorización conforme a lo previsto en la letra a) del apartado 2 del artículo anterior.

"4. Las concesiones por carta de naturaleza o por residencia caducan a los ciento ochenta días siguientes a su notificación, si en este plazo no comparece el interesado ante funcionario competente para cumplir los requisitos del artículo 23.

"Art. 22.1. Para la concesión de la nacionalidad por residencia se

requiere que ésta haya durado diez años. Serán suficientes cinco años para los que hayan obtenido la condición de refugiado y dos años cuando se trate de nacionales de origen de países iberoamericanos, Andorra, Filipinas, Guinea Ecuatorial o Portugal o de sefardíes.

"2. Bastará el tiempo de residencia de un año para:

"a) El que haya nacido en territorio español.

"b) El que no haya ejercitado oportunamente la facultad de optar.

"c) El que haya estado sujeto legalmente a la tutela, guarda o acogimiento de un ciudadano o institución españoles durante dos años consecutivos, incluso si continuare en esta situación en el momento de la solicitud.

"d) El que al tiempo de la solicitud llevare un año casado con española o española y no estuviere separado legalmente o de hecho.

"e) El viudo o viuda de española o español, si a la muerte del cónyuge no existiera separación legal o de hecho.

"f) El nacido fuera de España de padre o madre, abuelo o abuela, que originariamente hubieran sido españoles.

"3. En todos los casos, la residencia habrá de ser legal, continuada e inmediatamente anterior a la petición.

"A los efectos de lo previsto en el párrafo d) del apartado anterior, se entenderá que tiene residencia legal en España el cónyuge que conviva con funcionario diplomático o consular español acreditado en el extranjero.

"4. El interesado deberá justificar, en el expediente regulado por la legislación del Registro Civil, buena conducta cívica y suficiente grado de integración en la sociedad española.

"5. La concesión o denegación de la nacionalidad por residencia deja a salvo la vía judicial contencioso-administrativa.

"Art. 23. Son requisitos comunes para la validez de la adquisición de la nacionalidad española por opción, carta de naturaleza o residencia:

"a) Que el mayor de catorce años y capaz para prestar una declaración por sí jure o prometa fidelidad al Rey y obediencia a la Constitución y a las leyes.

"b) Que la misma persona declare que renuncia a su anterior nacionalidad. Quedan a salvo de este requisito los naturales de países mencionados en el apartado 1 del artículo 24.

"c) Que la adquisición se inscriba en el Registro Civil español.

"Art. 24.1. Pierden la nacionalidad española los emancipados que, residiendo habitualmente en el extranjero, adquieran voluntariamente otra nacionalidad o utilicen exclusivamente la nacionalidad extranjera que tuvieran atribuida antes de la emancipación. La pérdida se producirá una vez que transcurran tres años, a contar, respectivamente, desde la adquisición de la nacionalidad extranjera o desde la emancipación. No obstante, los interesados podrán evitar la pérdida si dentro del plazo indicado declaran su voluntad de conservar la nacionalidad española al encargado del Registro Civil.

"La adquisición de la nacionalidad de países iberoamericanos, Andorra, Filipinas, Guinea Ecuatorial o Portugal no es bastante para producir, conforme a este apartado, la pérdida de la nacionalidad española de origen.

"2. En todo caso, pierden la nacionalidad española los españoles emancipados que renuncien expresamente a ella, si tienen otra nacionalidad y residen habitualmente en el extranjero.

"3. Los que habiendo nacido y residiendo en el extranjero ostenten la nacionalidad española por ser hijos de padre o madre españoles, también nacidos en el extranjero, cuando las leyes del país donde residan les atribuyan la nacionalidad del mismo, perderán, en todo caso, la nacionalidad española si no declaran su voluntad de conservarla ante el encargado del Registro Civil en el plazo de tres años, a contar desde su mayoría de edad o emancipación.

"4. No se pierde la nacionalidad española, en virtud de lo dispuesto en este precepto, si España se hallare en guerra.

"Art. 25.1. Los españoles que no lo sean de origen perderán la nacionalidad:

"a) Cuando durante un período de tres años utilicen exclusivamente la nacionalidad a la que hubieran declarado renunciar al adquirir la nacionalidad española.

"b) Cuando entren voluntariamente al servicio de las armas o ejerzan cargo político en un Estado extranjero contra la prohibición expresa del

Gobierno.

"2. La sentencia firme que declare que el interesado ha incurrido en falsedad, ocultación o fraude en la adquisición de la nacionalidad española produce la nulidad de tal adquisición, si bien no se derivarán de ella efectos perjudiciales para terceros de buena fe. La acción de nulidad deberá ejercitarse por el Ministerio Fiscal de oficio o en virtud de denuncia, dentro del plazo de quince años.

"Art. 26.1. Quien haya perdido la nacionalidad española podrá recuperarla cumpliendo los siguientes requisitos:

"a) Ser residente legal en España. Este requisito no será de aplicación a los emigrantes ni a los hijos de emigrantes. En los demás casos podrá ser dispensado por el Ministro de Justicia cuando concurren circunstancias excepcionales.

"b) Declarar ante el encargado del Registro Civil su voluntad de recuperar la nacionalidad española.

"c) Inscribir la recuperación en el Registro Civil.

"2. No podrán recuperar o adquirir, en su caso, la nacionalidad española sin previa habilitación concedida discrecionalmente por el Gobierno, los que se encuentren incurso en cualquiera de los supuestos previstos en el artículo anterior.

"Art. 27. Los extranjeros gozan en España de los mismos derechos civiles que los españoles, salvo lo dispuesto en las leyes especiales y en los Tratados.

“Art. 28. Las corporaciones, fundaciones y asociaciones, reconocidas por la ley y domiciliadas en España, gozarán de la nacionalidad española, siempre que tengan el concepto de personas jurídicas con arreglo a las disposiciones del presente código.

“Las asociaciones domiciliadas en el extranjero tendrán en España la consideración y los derechos que determinan los tratados o leyes especiales.”

El Código Civil Español establece las fuentes de la adquisición de la nacionalidad que son los consabidos *ius soli* y *ius sanguini*, pasando por la actuación administrativa que confiere la nacionalidad por naturalización.

La naturalización es el modo más común para adquirir la nacionalidad y se traduce en una concesión del Estado otorgada en forma discrecional o reglada a petición de quien solicite gozar de la condición de nacional. De donde se sigue que comparte los tres caracteres básicos que configuran esta institución, distinguiéndola de otros métodos adquisitivos de la nacionalidad: privilegio, discrecionalidad y petición expresa.

En términos generales, el Código Civil, introduce la posibilidad de que las personas cuyo padre o madre hubiera sido originariamente español y nacido en España puedan optar por la nacionalidad española sin límite de edad.

Asimismo establece un sistema que permite impedir la pérdida de la nacionalidad por transcurso del tiempo además que desaparece el supuesto de pérdida de la nacionalidad como pena. También se advierte que no es requisito renunciar a la nacionalidad anterior, para facilitar la recuperación de la nacionalidad española y propiciar la mejora jurídica y económica de la situación de los emigrantes españoles.

Establece la residencia efectiva como base para la adquisición de la nacionalidad, sin dejar a la interpretación los conceptos de residencia legal y residencia física. En este sentido, también los dispositivos transcritos conciben el requisito de residir, como la prueba de que existe en el ánimo del interesado la voluntad de integrarse a la comunidad española.

Como se puede advertir de lo expuesto, el ejercicio iuscomparativista entre España y países como México, Colombia, Paraguay y Ecuador, se complica atento al marco jurídico que regula la doble o múltiple nacionalidad en el Reino de España, por ser éste de suyo intrincado, tanto por la naturaleza de su derecho interno, inscrito en un régimen monárquico que reconoce comunidades autónomas como forma de organización política; como por su pertenencia a la Unión Europea, que le demanda ajustar sus leyes a lo ordenado en las directivas emanadas del Consejo Europeo.

Pero al decir de la jurista Elsa Ancona, el problema de la doble nacionalidad en la legislación española, enmarcada en el Tratado de la Unión Europea, es más

complejo a la luz del derecho comparado, ya que hay autores que insisten en que los efectos de la globalización en la Comunidad Europea tienden a "Reforzar la protección de los derechos e intereses de los nacionales de sus Estados miembros, mediante la creación de una ciudadanía de la Unión y desarrollar una cooperación estrecha en los ámbitos de la justicia y de los asuntos del interior".¹⁴²

Y dicha tendencia, sigue diciendo la autora en cita, "... acabaría con el problema de la nacionalidad, aceptándose una misma ciudadanía para todos y aceptando por tanto el hecho de la múltiple nacionalidad",¹⁴³ como se puede observar, de ser cierto lo afirmado por esta investigadora, el estudio de la doble nacionalidad deja de ser un tema de interés en Europa, para pasar a ser un asunto de menor escala.

No escapa a nuestra reflexión que, en el caso del continente Americano, de darse una conformación de bloque, con los alcances de la europea la cuestión sería diferente, dada la postura tradicional del los Estados Unidos de América cuya tendencia hegemónica, y la inevitable doctrina Monroe que se traduce en el *destino manifiesto* subyugaría a los países miembros de manera más franca y abierta, manteniéndose ineluctablemente la diversidad de nacionalidades.

Este aserto se formula atento a lo expresado por la investigados Ancona Sánchez-Zamora, quien sostiene que "El tratado de Maastricht (sic) y en general la

¹⁴² Ancona Sánchez-Zamora, Elsa Martina, El Derecho a la Doble Nacionalidad en México.- La Nacionalidad en Tiempos de Globalización e Interdependencia, LVI Legislatura, Cámara de Diputados, editorial Instituto de Investigaciones Legislativas, México, 1996, p. 113.

¹⁴³ Idem.

Comunidad Europea, están buscando un mundo sin fronteras, con una visión cosmopolita que permita el flujo de personas de forma mas natural, siempre apoyando los derechos humanos y las libertades fundamentales de los mismos".¹⁴⁴ Esquema que dudamos mucho pueda reproducirse en América.

❖ **Estudio comparado de los países hispanoamericanos. Cuestión previa.**

Antes de continuar con el ejercicio comparativo, estimamos útil plantear las condiciones y forma en que se desarrollarán los siguientes apartados de este capítulo, atendiendo a que los tres países restantes en parangón comparten la circunstancia de ser hispanoamericanos.

Un estudio comparado de las características más sobresalientes de las constituciones hispanoamericanas y sus leyes secundarias, siempre presenta algunos problemas debido a la amplitud de temas e instituciones que pueden ser tratados. La comparación que adelante se esboza se concentra desde luego en el tratamiento que se da al tema de la doble nacionalidad.

La comparación que haremos será estrictamente jurídica, absteniéndonos de intentar determinar las consecuencias políticas. Baste en este punto advertir que todas las Constituciones en estudio señalan que sus respectivos países son repúblicas democráticas y representativas.

¹⁴⁴ Idem, p. 116.

En consecuencia, se realizará el estudio de la regulación de la doble nacionalidad bajo la perspectiva del derecho interno -constituciones y leyes secundarias-, y del derecho internacional en su doble connotación: tanto en los foros multilateral, como en los pactos bilaterales.

Cabe dejar apuntado que los tres países en estudio cuentan con tratados bilaterales celebrados con España, cuyos textos únicamente transcribiremos, sin analizar cada convención, para evitar desbordar los márgenes de este trabajo. Sin embargo, consideramos necesario apuntar los rasgos generales de dichos convenios, cuestión que abordamos en la nota al pie de página*.

* Los convenios bilaterales de doble nacionalidad firmados con España, favorecen la integración al país de acogida, suprimiendo el requisito de renuncia a la nacionalidad de origen, dejando ésta en estado de latencia, para ser reactivada una vez que se produzca el retorno del sujeto beneficiario. De conformidad con los mencionados convenios, para alcanzar la doble nacionalidad los requisitos exigidos son entre otros: a) Ostentar la nacionalidad de origen; b) El establecimiento efectivo en el Estado cuya nacionalidad se pretende disfrutar. La filosofía básica que inspira el Convenio es la plena integración en el medio social y jurídico del país contratante donde la persona tiene su centro de vida real. Desde esta perspectiva es evidente que el sistema propicia la nacionalidad efectiva tanto en el régimen convencional como en los restantes supuestos de doble nacionalidad previstos en las leyes internas; c) La segunda nacionalidad, que pasa a ser la dominante, no se otorga de forma automática, sino que es preciso cumplir con lo exigido por la legislación interna del país de que se trate; d) El adquirente de la segunda nacionalidad no renuncia a su nacionalidad de origen. Es decir se estipula la posibilidad de conservar la nacionalidad de origen en estado de latencia, para reactivarla a conveniencia del interesado; e) Se precisa la inscripción de la adquisición de la segunda nacionalidad en el Registro que corresponda, inscripción tiene efectos constitutivos. Los efectos de las convenciones se traducen en que, adquirido el domicilio en el país donde se haya inscrito la adquisición de la nacionalidad, y a partir de la inscripción de la adquisición de la segunda nacionalidad en el Registro correspondiente, ésta se deviene plenamente operativa; y, la nacionalidad de origen, permanece en estado de latencia, suspendiéndose todos los derechos que derivan de ella, aunque no se haya perdido formalmente. Así, la ley que rige al doble nacional es la ley del domicilio actual, que coincide con la ley de la nueva nacionalidad, de manera que la autoridad del domicilio de la persona es la encargada de documentarla (otorgar el pasaporte) y de protegerla en el ámbito internacional (ejercicio de la protección diplomática). En el ámbito interno, la ley del domicilio rige el ejercicio de los derechos civiles y políticos, las obligaciones militares y los derechos laborales y de seguridad social. El cambio de domicilio al país de la nacionalidad de origen reactiva esa nacionalidad y deja en estado de latencia la del país que se abandona. El cambio de la nacionalidad dominante se produce por el cambio del "domicilio registral", es decir, por el traslado del centro de vida, esto es de la residencia habitual, al otro Estado Parte y la consiguiente inscripción en el Registro competente. En cuanto al traslado del centro de vida a un tercer Estado, los Convenios señalan como domicilio registral determinante de la nacionalidad efectiva el último que se hubiere tenido en un Estado Parte. De manera que quienes gozan de la doble nacionalidad convencional no pueden tener, a los efectos de los respectivos Convenios, más que un domicilio, que es el últimamente registrado. Por lo tanto, y en lo que se refiere al alcance real de la doble nacionalidad convencional, todos los convenios conducen a situaciones que sólo en sentido amplio pueden calificarse como de doble nacionalidad puesto que, al existir una única nacionalidad plenamente operativa, en ningún caso pueden invocarse simultáneamente las dos, efecto que también recoge el texto de casi todos los convenios suscritos.

2. COLOMBIA

Anotado lo anterior, procederemos enseguida a desarrollar un estudio somero de la doble nacionalidad en la Constitución Política de Colombia, en cuyo artículo 96 - vigente desde el 4 de Julio de 1991-, se establece que la calidad de nacional colombiano no se pierde por el hecho de adquirir otra nacionalidad y que los nacionales por adopción no estarán obligados a renunciar a su nacionalidad de origen o adopción. El texto integro del numeral en cita se transcribe a continuación:

"Artículo 96. Son nacionales colombianos:

"1. Por nacimiento:

"a) Los naturales de Colombia, con una de dos condiciones: que el padre o la madre hayan sido naturales o nacionales colombianos o que, siendo hijos de extranjeros, algunos de sus padres estuviere domiciliado en la República en el momento del nacimiento, y

"b) Los hijos de padre o madre colombianos que hubieren nacido en tierra extranjera y luego se domiciliaren en la República.

"2. Por adopción:

"Los extranjeros que soliciten y obtengan carta de naturalización, de acuerdo con la ley, la cual establecerá los casos en los cuales se pierde la nacionalidad colombiana por adopción;

"b) Los latinoamericanos y del caribe por nacimiento domiciliados en Colombia, que con autorización del gobierno y de acuerdo con la ley y el principio de reciprocidad, pidan ser inscritos como colombianos ante la municipalidad donde se establecieron, y

"c) Los miembros de pueblos indígenas que comparten territorios fronterizos, con aplicación del principio de reciprocidad según tratados públicos.

"Ningún colombiano por nacimiento podrá ser privado de su nacionalidad.

"La calidad de nacional colombiano no se pierde por el hecho de adquirir otra nacionalidad. Los nacionales por adopción no estarán obligados a renunciar a su nacionalidad de origen o adopción.

"Quienes hayan renunciado a la nacionalidad colombiana podrán recobrarla con arreglo a la ley".

En términos generales, el citado artículo 96 de la Constitución Política de Colombia, establece que son nacionales colombianos por nacimiento:

1.- Los naturales, expresión que se debe interpretar como quienes hayan nacido en Colombia y cumplan alguno de los siguientes requisitos:

- Que el padre o la madre hayan sido naturales o nacionales colombianos, o
- Ser el hijo de extranjeros cuyos padres, o al menos uno de los dos,

estuviere domiciliado en Colombia, en el momento de su nacimiento.

2.- Los hijos de padre o madre colombianos que hubieran nacido en tierra extranjera y luego se domiciliaren en Colombia.

Asimismo, el numeral en cita permite la adopción de la nacionalidad colombiana a los extranjeros que obtengan carta de naturalización. Es de destacar que el dispositivo constitucional acota esta figura a los latinoamericanos y del Caribe domiciliados en Colombia, que bajo el principio de reciprocidad, sean inscritos ante la municipalidad, y también distingue a comunidades indígenas habitantes de territorios fronterizos.

Relevante para nuestro estudio es la expresión constitucional en el sentido de que ningún colombiano por nacimiento podrá ser privado de su nacionalidad; fórmula que se encuentra ligada con la circunstancia de que la calidad de nacional no se pierde por adquirir otra nacionalidad.

Asimismo llama nuestra atención la normativa que prevé que tienen posibilidad de recobrar la nacionalidad colombiana aquellos que hayan renunciado a la misma, y aquí se advierte que el texto constitucional confiere competencia al legislador para regular la forma en que se recobra la nacionalidad.

También destacamos en este punto que, a diferencia de la legislación mexicana, los nacionales colombianos por adopción no están obligados a renunciar a su nacionalidad de origen o adopción.

No omitimos mencionar que según el artículo 98 de dicha carta fundamental colombiana, establece que la ciudadanía se pierde de hecho cuando se ha renunciado a la nacionalidad. Pero no abundaremos en los aspectos de ciudadanía para no alejarnos del tema que nos ocupa.

Según comentaristas del artículo 96 de la Constitución Colombiana consultados para el efecto de desarrollar este trabajo, dicho dispositivo se debe analizar en concordancia con los diversos 9, 35, 40, 81, 95, 97, 100, 172, 179-7, 189-5-28, 191, 204, 216, 223, 227, 232, 249, 255, 267 y 272 de dicho cuerpo normativo.¹⁴⁵

Al decir de dichos autores, en Colombia “La nacionalidad de origen requiere que se conjuguen dos de tres elementos a saber: *jus soli*, consistente en haber nacido en el territorio; *jus sanguinis*, tener padre o madre nacidos en Colombia o nacionales colombianos; y *jus domicili*, fijar el domicilio en la República”.¹⁴⁶

Siguen diciendo los comentaristas: “La nacionalidad por adopción defiere a la ley sus condiciones y especifica para los latinoamericanos, caribeños e indígenas que

¹⁴⁵ Lleras de la Fuente, Carlos, *et al.*, Interpretación y Génesis de la Constitución de Colombia, editorial, Carrera 7ª, Bogotá Colombia, 1992, p. 210.

¹⁴⁶ *Idem*.

con autorización del gobierno adquieren la nacionalidad dentro del principio de reciprocidad propio de la integración regional y los tratados que la promueven".¹⁴⁷

Por otra parte, en la legislación secundaria, tenemos primeramente que la Ley 43/93 establece que son naturales de Colombia los nacidos dentro de los límites del territorio nacional, o en aquellos lugares del exterior asimilados al territorio nacional según lo dispuesto en tratados internacionales o la costumbre internacional.

Esta concepción del territorio, como ámbito espacial de ejercicio del poder soberano del Estado, combina las determinaciones de la autoridad en lo interno, con las definiciones de los límites establecidos con los estados vecinos a través de tratados internacionales. Así, para los efectos de la doble nacionalidad, el citado artículo 2, en su segundo párrafo establece:

"Para los hijos nacidos en el exterior, la nacionalidad colombiana del padre o de la madre se define a la luz del principio de la doble nacionalidad según el cual la calidad de nacional colombiano no se pierde por el hecho de adquirir otra nacionalidad".

Por otra parte el artículo 2 en su último párrafo, alude al concepto de domicilio y residencia y establece su distingo, remitiendo al derecho común:

¹⁴⁷ Idem.

“Por domicilio se entiende la residencia en Colombia acompañada del ánimo de permanecer en el territorio nacional de acuerdo con las normas pertinentes del Código Civil.”

Enseguida se deja apuntado que la normativa del Código Civil relacionada con el tema se encuentra contenida en los artículos del 3 al 20*, sin dejar de apuntar aquí

* ARTÍCULO 3. De la prueba de nacionalidad: Para todos los efectos legales se considerarán como pruebas de la nacionalidad colombiana, la cédula de ciudadanía expedida por la Registraduría Nacional del Estado Civil o el registro civil, para los menores de 18 años acompañado de la prueba del domicilio cuando sea el caso.

PARÁGRAFO—Sin embargo, las personas que han cumplido con las condiciones establecidas en el artículo 96 de la Constitución Política para ser colombianos por nacimiento y no se les haya expedido los documentos que prueban la nacionalidad, de conformidad con lo señalado en el presente artículo, podrán, únicamente para efectos de renunciar a la nacionalidad colombiana, presentar la respectiva solicitud acompañada de la documentación que permita constatar el cumplimiento de los requisitos exigidos en el citado artículo de la Constitución Política.

DE LA NACIONALIDAD COLOMBIANA POR ADOPCIÓN

ARTÍCULO 4° Definición y competencia. La naturalización es un acto soberano y discrecional del Presidente de la República, en virtud del cual se concede la nacionalidad colombiana a quienes la solicitan y cumplan con los requisitos que para tal efecto dispone la Constitución Política y las leyes. Corresponde al Presidente de la República conocer de las solicitudes de naturalización, recuperación de la nacionalidad colombiana y de los casos de renuncia. Estas funciones podrán delegarse en el Ministerio de Relaciones Exteriores.

ARTÍCULO 8° Presentación de solicitudes. Las solicitudes de carta de naturaleza se presentarán ante el Ministerio de Relaciones Exteriores o las gobernaciones. Las solicitudes de inscripción de latinoamericanos y del Caribe por nacimiento se formularán ante las alcaldías de sus respectivos domicilios o ante el Ministerio de Relaciones Exteriores. Las solicitudes presentadas ante las gobernaciones o las alcaldías, serán remitidas al Ministerio de Relaciones Exteriores para su decisión.

ARTÍCULO 9° Documentación. Para la expedición de la carta de naturaleza o resolución de inscripción como colombianos por adopción, el extranjero deberá presentar los siguientes documentos:

1. Memorial dirigido al Ministro de Relaciones Exteriores solicitando la nacionalidad colombiana, con su respectiva motivación.
2. Acreditación del conocimiento satisfactorio del idioma castellano, cuando éste no fuere su lengua materna. Para los indígenas que comparten territorios fronterizos que hablen una o más de las lenguas indígenas oficiales en Colombia, no será requisito el conocimiento del idioma castellano. También se exceptúa de acreditar este requisito a quienes hayan culminado sus estudios secundarios o universitarios en el territorio colombiano.
3. Acreditación de conocimientos básicos de la Constitución Política de Colombia y conocimientos generales de la historia patria y geografía de Colombia. Se exceptúa de acreditar este requisito a quienes hayan culminado sus estudios secundarios o universitarios en Colombia.
4. Acreditación de profesión, actividad u oficio que ejerce en Colombia con certificación expedida por autoridad competente.
5. Acreditación mediante documento idóneo del lugar y fecha de nacimiento del solicitante.
6. Registro civil de matrimonio válido en Colombia en caso de que el solicitante sea casado(a) con colombiana(o).
7. Registro de nacimiento de los hijos nacidos en Colombia, si es el caso.

PARÁGRAFO 1° El peticionario que no pueda acreditar algunos de los requisitos señalados en este artículo, deberá acompañar a la solicitud de nacionalización una carta explicativa de los motivos que le impiden hacerlo, dirigida al Ministro de Relaciones Exteriores quien a su juicio considerará el autorizar la presentación de las pruebas suplitorias del caso.

PARÁGRAFO 2° Las personas que obtengan la nacionalidad colombiana por adopción definirán su situación militar conforme a la legislación nacional

ARTÍCULO 14. Derecho del naturalizado a conservar su nacionalidad de origen. Los nacionales por adopción no están obligados a renunciar a su nacionalidad de origen o de adopción. PARÁGRAFO—Si el nacionalizado está interesado en renunciar a su nacionalidad de origen o de adopción, el gobernador o el alcalde, así como el Presidente o el Ministro de Relaciones Exteriores, dejarán constancia de este hecho en el acto de juramento.

que el numeral 22 es de interés específico para los fines de este trabajo, por ser alusivo a la doble nacionalidad, cuyo texto es del tenor siguiente:

"Artículo 22. No se pierde la calidad de nacional colombiano. La calidad de nacional colombiano no se pierde por el hecho de adquirir otra nacionalidad.

"Los nacionales por nacimiento que adquieran otra nacionalidad

ARTÍCULO 16.—Del perfeccionamiento del vínculo de la nacionalidad. La naturalización de toda persona a quien se le expida carta de naturaleza o resolución de autorización sólo se entenderá perfeccionada con:

a) Su publicación en el Diario Oficial, requisito que se entenderá cumplido por el pago de los derechos correspondientes y con la cancelación de los impuestos respectivos, y

b) La prestación del juramento o protesta solemne si su religión no le permite jurar, y la inscripción según el caso.

PARÁGRAFO Perfeccionado el trámite de naturalización, de acuerdo con el informe de la gobernación o alcaldía respectiva, el Ministerio de Relaciones Exteriores comunicará dentro del mes siguiente tal hecho al Estado del cual la persona sea o haya sido su nacional, al Departamento Administrativo de Seguridad, DAS y a la Registraduría Nacional del Estado Civil.

ARTÍCULO 17. De la extensión de la nacionalidad. La nacionalidad por adopción podrá hacerse extensiva a los hijos menores de una persona a quien se le otorgue la nacionalidad por adopción. De lo anterior, se dejará constancia en el texto de la carta de naturaleza o resolución de la autorización respectiva.

La solicitud de extensión de la nacionalidad deberá estar suscrita por quienes ejerzan la patria potestad de conformidad con la ley.

PARÁGRAFO 1º Cuando el menor a quien se le haya extendido la nacionalidad cumpla la mayoría de edad podrá manifestar su deseo de continuar siendo colombiano, prestando únicamente el juramento establecido en el artículo 13 de la presente ley ante los consules, acreditando la carta o resolución donde se extendió la nacionalidad, ante el gobernador o el alcalde, según el caso, quienes enlazarán copia del acta de juramento al Ministerio de Relaciones Exteriores, a la Registraduría Nacional del Estado Civil y al Departamento Administrativo de Seguridad, DAS.

PARÁGRAFO 2º Si dentro de los seis (6) meses siguientes al cumplimiento de la mayoría de edad, el interesado no ha manifestado el deseo de continuar siendo colombiano, deberá para este fin y para prestar el juramento de rigor presentar un certificado de antecedentes judiciales o de buena conducta del país donde hubiese estado domiciliado.

ARTÍCULO 18. Negación de la nacionalización. El Presidente de la República, o por delegación el Ministerio de Relaciones Exteriores, podrán negar la nacionalización mediante resolución, caso en el cual solamente se podrá presentar una nueva solicitud dos años después de la negación.

ARTÍCULO 19. De la revocatoria de las cartas de naturaleza y resoluciones de autorización. El Presidente de la República o el Ministerio de Relaciones Exteriores por delegación, podrán revocar por resolución motivada las cartas de naturaleza o las resoluciones de autorización expedidas, cuando el interesado no hubiere cumplido, dentro de los seis (6) meses siguientes a su expedición, con los requisitos necesarios para el perfeccionamiento de la naturalización, salvo que exista causa justificada que le haya impedido cumplirlos.

De la resolución que revoque una carta de naturaleza o resolución de autorización, se notificará al interesado y se informará al Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, a la Registraduría Nacional del Estado Civil y al Estado del cual la persona sea o hubiese sido su nacional.

ARTÍCULO 20. De la nulidad de las cartas de naturaleza y de las resoluciones de autorización. Las cartas de naturaleza o resoluciones de autorización expedidas por el Presidente de la República o el Ministro de Relaciones Exteriores por delegación, están sujetas al proceso de nulidad ante la autoridad judicial competente, en los siguientes casos:

a) Si se han expedido en virtud de pruebas o documentos viciados de falsedad, y

b) Si el extranjero nacionalizado hubiese cometido algún delito en otro país antes de radicarse en Colombia y que éste dé lugar a la extradición.

PARÁGRAFO 1º No procederá la suspensión provisional de la carta de naturaleza o resolución cuya nulidad solicite.

PARÁGRAFO 2º La autoridad deberá remitir, al Ministerio de Relaciones Exteriores dentro de los diez (10) días siguientes a su ejecutoria, copia certificada de la sentencia que declare la nulidad de la carta de naturaleza o resolución de autorización.

no perderán los derechos civiles y políticos que les reconocen la Constitución y la legislación colombianas.

“El acceso al desempeño de funciones y cargos públicos de los nacionales por adopción que tengan otra nacionalidad podrán ser limitados en los términos previstos en la Constitución y en la ley.

“El nacional colombiano que posea doble nacionalidad, en el territorio nacional, se someterá a la Constitución Política y a las leyes de la República. En consecuencia, su ingreso y permanencia en el territorio, así como su salida, deberán hacerse siempre en calidad de colombianos, debiendo identificarse como tales en todos sus actos civiles y políticos.”

Por otra parte, tenemos que el Decreto Reglamentario 666/92 establece en su artículo 2°:

“Los colombianos que hubieren adquirido nacionalidad extranjera no estarán sujetos al régimen de extranjería.”

En cuanto a la renuncia y pérdida de la nacionalidad colombiana, tenemos que el artículo 23 de la ley en comentario establece que los nacionales colombianos tendrán derecho a renunciar a su nacionalidad, mediante manifestación presentada ante el Ministerio de Relaciones Exteriores o los consulados de Colombia.

En tanto que el artículo 24 de la citada ley ordena que la nacionalidad colombiana por adopción se perderá por renuncia, por delitos contra la seguridad del Estado y el régimen constitucional.

El tema de la recuperación de la nacionalidad colombiana en la Ley 43/93 se encuentra plasmado en el artículo 25, que manda que los nacionales por nacimiento o por adopción que hayan perdido la nacionalidad colombiana y quienes hayan renunciado a ella, podrán recuperarla mediante la gestión ante el Ministerio de Relaciones Exteriores o los consulados de Colombia.

Asimismo dicho numeral indica que la recuperación de la nacionalidad de los padres será extensiva a sus hijos menores nacidos en tierra extranjera. Estos mecanismos de recuperación de la nacionalidad se encuentran desarrollados en el Decreto Reglamentario 207/93.

En suma, las normas que regulan el tema de la adquisición, renuncia, pérdida, y recuperación de nacionalidad colombiana son:

- Ley 43 de 1993;
- Decreto Reglamentario 1869 de 1994;

- Decreto 207 de 1993, que reglamenta el artículo 25 de la Ley 43;
- Decreto 2150 de 1995 (modifica algunos aspectos de la Ley 43 y su Decreto Reglamentario);
- Decreto 2107 de 2001 que regula los criterios exigibles a los extranjeros para ingreso y permanencia en el territorio nacional de manera temporal e indefinida, el cual derogó en su totalidad el Decreto 2371 de 1996, y
- El Acto Legislativo No.1 del 25 de enero de 2002, por medio del cual, se reforma el artículo 96 de la Constitución Política de Colombia.

El Decreto 1869 de 1994 y el Decreto 2150 de 1995, establecen las normas que regulan la adquisición de la nacionalidad colombiana, previo el cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley, atendiendo a las reglas que en materia de domicilio ordena el artículo 76 del Código Civil (el domicilio se entiende como la residencia con el ánimo de permanecer en el territorio nacional).

Con el Acto Legislativo No. 1 del 25 de enero de 2002, que reforma el artículo 96 de la Constitución Política, se introduce un aspecto nuevo en el numeral 1 inciso b, que consiste en el hecho, de que el hijo de padre o madre colombianos nacido en el exterior que se domicilie en Colombia o que se registre en una oficina consular

de la República, se considera nacional colombiano por nacimiento; en este sentido el criterio que priva es el *ius sanguini* (hijo de colombiano nacido en el exterior).

Al tenor de dicha reforma los hijos de padre o madre colombianos nacidos en el exterior, que con posterioridad se domicilien en territorio colombiano, con el solo hecho del registro en el respectivo consulado colombiano de la República, no les será exigible la prueba del domicilio.

Como ya se comentó, en Colombia la nacionalidad por adopción es un acto soberano y discrecional del Gobierno Nacional, y esta facultad está delegada en el Ministro de Relaciones Exteriores, conforme al Decreto 1869 de 1994. No se omite destacar que el instrumento en comento se encuentra redactado ex - profeso para vincular el tema de la doble nacionalidad con el compromiso bilateral contraído con el Reino de España.

En términos de dicho instrumento, pueden ser nacionales colombianos por adopción:

- 1) Los extranjeros no hispanos que durante los 5 años inmediatamente anteriores a la fecha de presentación de la solicitud hayan estado domiciliados en el país en forma continua.
- 2) Los latinoamericanos y del Caribe por nacimiento que durante el año inmediatamente anterior a la fecha de presentación de la solicitud hayan estado

domiciliados en el país en forma continua, teniendo en cuenta el principio de reciprocidad mediante tratados internacionales vigentes.

3) Los extranjeros casados con colombianos que, durante los 2 años inmediatamente anteriores a la fecha de presentación de la solicitud, hayan estado domiciliados en el país en forma continua.

4) Los españoles por nacimiento que, durante los 2 años inmediatamente anteriores a la fecha de presentación hayan estado domiciliados en el país, de acuerdo con lo establecido en la Ley 71 de 1979 y el Decreto Reglamentario 3541 del 20 de diciembre de 1980 (Convenio de Doble nacionalidad entre Colombia y España de 1979).

En cuanto al tema de la recuperación de la nacionalidad colombiana, se atenderá lo establecido en el artículo 25 de la ley 43 de 1993, para aquellas personas que renunciaron a su nacionalidad de origen antes de la Constitución Política de 1886 o por haber renunciado de acuerdo con lo establecido en el artículo 23 de la Ley 43 de 1993, en concordancia con el artículo 19 del Decreto 1869 de 1994.

Hasta aquí dejamos el tratamiento del derecho interno en materia de doble nacionalidad por lo que respecta al caso colombiano y nada más resta ahora realizar el estudio desde la perspectiva internacional. En este punto cabe recordar que los tres países hispanoamericanos que son materia de este estudio son Partes de la Convención de Montevideo sobre nacionalidad suscrita el 26 de

diciembre de 1933, la cual proscribe que los países partes legislen o reconozcan la doble nacionalidad.

En el ámbito multilateral se tiene que de conformidad con el artículo 93 de la Constitución Política de Colombia "... Los tratados y Convenios Internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen Derechos Humanos y que prohíben su limitación en los estados excepción, prevalecen en el orden interno...".

Para el desarrollo de esta parte del presente capítulo acudimos en consulta a las páginas oficiales de Colombia visibles a través del sistema de la *red de Internet*. Lo anterior, por virtud de que en la Embajada de dicho país se nos indicó este medio como la fuente idónea para el efecto.

En primer término citamos la Convención Americana sobre Derechos Humanos, o Pacto de San José de Costa Rica, firmado el 22 de noviembre de 1969 que se encuentra incorporado a la legislación colombiana vigente, mediante la Ley 16 de 1972, en donde se establece:

"Artículo 20. Derecho a la Nacionalidad;

"1) Toda persona tiene derecho a una nacionalidad.

"2) Toda persona tiene derecho a la nacionalidad del Estado en cuyo territorio nació si no tiene derecho a otra.

"3) A nadie se privará arbitrariamente de su nacionalidad ni

del derecho a cambiarla.”¹⁴⁸

Por otra parte, no se omite señalar que en la región sudamericana tiene influencia la “Convención Interamericana sobre Domicilio de las Personas Físicas en el Derecho Internacional Privado”, del 8 de mayo de 1979, de la cual Colombia es signataria; haciéndose notar que la obra del tratadista Pereznieto¹⁴⁹ nos informa que hasta la época de su edición (1999) no ha sido promulgada. Dicho instrumento internacional prescribe en su artículo 5°:

“Artículo 5: “El domicilio de los funcionarios diplomáticos será el último que hayan tenido en el territorio del Estado acreditante. El de las personas físicas que residan temporalmente en el extranjero por empleo o comisión de su Gobierno, será el del Estado que los designó”.¹⁵⁰

Asimismo, en la fuente consultada de *Internet* se informa que Colombia aún no ha ratificado la “Convención sobre Ciertos Asuntos Relativos a los Conflictos de Leyes sobre Nacionalidad” del 12 de enero de 1930, firmada por dicha nación el 1 de julio de 1937, en cuyo artículo 12 se estipula:

¹⁴⁸ <http://www.embcol.org.at/servicios/nacionalidadcolombiana2000>.

¹⁴⁹ Tomado de Pereznieto Castro, Leonel, Derecho Internacional Privado, op. cit., p. 287.

¹⁵⁰ Idem.

“No se aplicarán automáticamente las normas de derecho que confieran la nacionalidad en razón del nacimiento en territorio de un Estado a hijos habidos por personas que gocen de inmunidades diplomáticas en el país donde se produzca el nacimiento.”

“La ley de cada Estado permitirá que los hijos de cónsules de carrera o funcionarios de Estados extranjeros cuyos gobiernos les hayan encomendado misiones oficiales sean por repudio o de otra manera despojados de la nacionalidad del Estado en que nacieron en cualquier caso en que hubieren adquirido doble nacionalidad al nacer, a condición de que conserven la nacionalidad de sus padres”.¹⁵¹

Tampoco ha ratificado Colombia la “Convención de Viena sobre Relaciones Consulares” (Protocolo de firma facultativa sobre adquisición de nacionalidad) del 24 de abril de 1963, que fuera firmada por dicho país el 19 de marzo de 1967, que tiene por objeto establecer entre los Estados Parte normas sobre adquisición de nacionalidad por los miembros de la oficina consular y los miembros de su familia que vivan en su casa, en cuyo articulado se expresa:

“Artículo II.-Los miembros del personal consular que no sean nacionales del Estado receptor y los miembros de su familia

¹⁵¹ <http://www.embcol.org.at/servicios/nacionalidadcolombiana2000>.

que vivan en su casa, no adquirirán la nacionalidad de dicho Estado por el sólo efecto de la legislación de este último”.¹⁵²

En cuanto al “Protocolo Relativo a Obligaciones Militares en Ciertos Casos de Doble Nacionalidad”, adoptado el 12 de abril de 1930, en la “Conferencia de la Haya, sobre codificación del Derecho Internacional”, incorporado a la legislación colombiana mediante la Ley 37 de 1936, tenemos que en dicho instrumento internacional se pactó en sus artículos del I al III:

“Artículo I: La persona que tenga dos o más nacionalidades y resida habitualmente en uno de los países cuya nacionalidad tiene, y en efecto guarde relaciones más estrechas con ese país, estará exenta de toda obligación militar en los demás países interesados. Esta exención puede acarrear la pérdida de la nacionalidad en esos otros países.

“Artículo II: Sin perjuicio de las disposiciones del artículo I del presente protocolo, si una persona tiene la nacionalidad de dos o más Estados, y conforme a la ley de cualquiera de estos, le cabe el derecho, en llegando (sic) a la mayor edad, de renunciar a la nacionalidad de ese Estado, estará exenta de servicio militar en dicho Estado durante su menor edad.

¹⁵² Idem.

“Artículo III: La persona que haya perdido la nacionalidad de un Estado conforme a la ley de ese Estado y haya adquirido otra nacionalidad, estará exenta de obligaciones militares en el Estado cuya nacionalidad haya perdido”.¹⁵³

Para finalizar la exposición del horizonte multilateral colombiano, cabe recordar que, como ya se expresó al inicio de este apartado, la Convención de Montevideo sobre Nacionalidad, suscrita el 26 de diciembre de 1933, limita a los países partes que legislen o reconozcan la doble nacionalidad; sin embargo, contrariamente a lo estipulado en dicho instrumento, Colombia suscribió con España un convenio bilateral sobre doble nacionalidad.

En la Convención de Montevideo, las partes contratantes estipularon como objetivo fundamental evitar la doble nacionalidad, que quedó plasmado en su artículo primero, al estatuir la pérdida de la nacionalidad originaria por adquisición de otra. En el Artículo segundo se pactó textualmente lo siguiente: “Establecer un mecanismo administrativo de seguridad por medio del cual el país que otorgue la naturalización a un extranjero dar aviso al país del cual es originario, para que éste haga lo conducente de acuerdo a sus leyes”.¹⁵⁴

Por lo tanto, se reitera que, contrariando el compromiso internacional aludido, Colombia, junto con México, Ecuador y Paraguay han legislado en materia de

¹⁵³ Ídem.

¹⁵⁴ Ancona Sánchez Zamora, Elsa Martínez, *El Derecho de la Doble Nacionalidad en México*, LVI Legislatura, Dirección de Estudios Legislativos, Cámara de Diputados, México, 1996, p. 99.

doble nacionalidad, sin que esta circunstancia pueda calificarse como perjudicial para el concierto internacional, sino que es producto y efecto de la tendencia que se observa en nuestros días.

El aserto anterior se corrobora con lo que nos informa el académico Omar Julio Ignacio España Arrieta, al establecer que "Sin embargo algunos países como... Colombia o México –evidentemente atendiendo a sus propios intereses, pero de ninguna manera asumiendo que dicha decisión sea con finalidad de perjudicar el orden internacional-, han adoptado la doble nacionalidad de algún modo, y no han denunciado dicho compromiso internacional".¹⁵⁵

Visto el aspecto multilateral del problema de la múltiple nacionalidad a la luz del Tratado de Montevideo y atendiendo a que su inobservancia no irroga perjuicio ni a las partes contratantes ni a terceros, recordemos que para actualizar las consecuencias derivadas de los planteamientos legislativos en materia de doble nacionalidad es necesario acudir a las Convenciones Bilaterales.

Así, como ya se dijo, Colombia desde 1979 suscribió con el Reino de España el convenio en materia de doble nacionalidad cuyo texto enseguida se transcribe,

¹⁵⁵ España Arrieta, Omar, La Reforma Constitucional de la Doble Nacionalidad: ¿Acuerdo o desatino?, Revista del H. Congreso del Estado de Guerrero, Altamirano, número 14, febrero-marzo 2000, año 3, segunda época, Constitución Mexicana de 1917 Promulgación, Trayectoria y Decretos, editorial Talleres de Sistemas Gráficos, México, 2000, p. 177.

mismo que fue tomado de los anales del Ministerio de Asuntos Exteriores de España.¹⁵⁶

“CONVENIO DE NACIONALIDAD CON COLOMBIA DE 27 DE
“JUNIO DE 1979

“Art. 1. Los españoles de origen podrán adquirir la nacionalidad colombiana y los colombianos por nacimiento podrán adquirir la nacionalidad española cuando hayan estado domiciliados en el territorio del otro Estado por un plazo no menor de dos años, cumpliendo los requisitos que determine la legislación del país cuya nacionalidad adquieran e inscribiéndose en los Registros que dicha legislación establezca o tenga establecidos, y siempre bajo el principio de reciprocidad respecto del plazo exigido y demás requisitos esenciales de la adquisición. A partir de la fecha de la inscripción, en la cual se hará referencia al presente Convenio, gozarán de la condición de nacionales del Estado del nuevo domicilio en la forma regulada por este Convenio y por las leyes del país respectivo.

“Dicha inscripción será comunicada a la otra Parte contratante, por vía diplomática o consular, dentro del término de sesenta días contado desde el momento en que fuere hecha conforme al trámite legal ordinario.

¹⁵⁶ www.extranjeria.info.

"Art. 2. Cuando las personas acogidas a los beneficios del presente Convenio cambien de domicilio, adquiriéndolo en el territorio de la otra Parte contratante, esas personas recuperarán, en su caso, los derechos y los deberes inherentes a su anterior nacionalidad cumpliendo los requisitos exigidos por la legislación respectiva. Las personas que efectúen dichos cambios estarán obligadas a manifestarlo así a las autoridades competentes de los respectivos países.

"En tal supuesto, se procederá a inscribir el cambio en los Registros legalmente establecidos y se librarán las comunicaciones pertinentes.

"Art. 3. Para los efectos del presente Convenio, se entiende por domicilio el constituido con la intención de establecer en él la residencia habitual. La prueba de constitución de domicilio en el territorio de la Parte contratante correspondiente será requisito indispensable para solicitar la nueva nacionalidad y para recuperar, en su caso, el pleno goce de la nacionalidad anterior de las personas acogidas al presente Convenio.

"Art. 4. En ningún caso las personas que se acojan a este Convenio estarán simultáneamente sometidas a la legislación de ambas partes. Tan sólo, para los efectos de sus deberes y

de sus derechos, a la de la nacionalidad atribuida de conformidad con las normas aquí expresadas. Nacionalidad que se definirá según los términos de la Ley del Estado Parte, respecto del cual se pretenda o niegue el vínculo.

“En el supuesto de doble nacionalidad, se definirá a la luz de la Ley del Estado Parte en cuyo territorio se encuentre la persona interesada. En consecuencia, ninguna persona con la calidad de nacional de uno de los dos Estados contratantes podrá alegar en el territorio del otro la mencionada calidad ni pretender el goce o ejercicio de los derechos derivados de ella si al propio tiempo se le considera como nacional del otro aplicando el criterio señalado en el párrafo anterior del presente artículo.

“Art. 5. La dependencia política y la legislación aplicable a la persona que, deseando continuar acogida al presente Convenio, trasladara su domicilio a un tercer país, quedarán determinadas por el último domicilio que hubiera tenido en el territorio de una de las Partes contratantes.

“Art. 6. Ninguna persona, nacida en cualquiera de los dos países de padres del otro, carecerá de nacionalidad. Si ello ocurriere, esto es, si en virtud de las reglas ordinarias no tuviere ninguna, ya fuese por asimetría de las legislaciones o por vacío

u omisión de una de ellas, será considerada nacional del Estado en cuyo territorio hubiere tenido su primer domicilio, sin perjuicio de acogerse más tarde a las otras opciones contempladas en este Convenio.

"Art. 7. Los españoles y los colombianos que con anterioridad a la vigencia del presente Convenio hayan adquirido la nacionalidad colombiana o española, respectivamente, podrán acogerse a lo establecido en el mismo. Las disposiciones de este Convenio les serán aplicables desde la fecha en que se acojan a él.

"Art. 8. Los españoles en Colombia y los colombianos en España que no se acojan al presente Convenio continuarán disfrutando de los derechos y ventajas que les otorguen las legislaciones colombiana y española, respectivamente.

"Art. 9. Ambos gobiernos se consultarán periódicamente con el fin de estudiar y adoptar las medidas apropiadas para la armónica aplicación de este Convenio, así como las eventuales modificaciones y adiciones que, de común acuerdo, se estimen convenientes, especialmente si fuere necesario como consecuencia de la reforma o desarrollo constitucional en

ambos países.

“Art. 10. El presente Convenio será ratificado por las Partes contratantes y los Instrumentos de Ratificación se canjearán en Bogotá. Entrará en vigor a partir del día en que se canjeen dichos Instrumentos y continuará vigente hasta que una de las Partes contratantes anuncie oficialmente a la otra, con un año de antelación, la intención de hacer cesar sus efectos.

“En fe de lo cual, los plenipotenciarios han firmado el presente Convenio y estampado sus sellos.

“Hecho en la Villa de Madrid, en doble ejemplar, el 27 de junio de 1979.

“El presente Convenio entró en vigor el 1 de agosto de 1980, día del canje de los oportunos Instrumentos de Ratificación, según lo dispuesto en su artículo 10”.

Debido a que la legislación española concibe la nacionalidad como el vínculo jurídico-político que une a una persona física con el Estado español, en razón de ser un principio emanado de las directivas de la Unión Europea, esto mismo se refleja en las relaciones bilaterales que mantiene con Colombia en materia de nacionalidad; de ahí que en el convenio en estudio se establece el respeto a la competencia de los respectivos legisladores de cada parte para configurar su derecho interno de nacionalidad, y decidir quiénes son nacionales.

Sustancialmente se advierte del conjunto de convenios bilaterales de doble nacionalidad firmados por España con los países en parangón, es que en éstos, incluyendo el caso de Colombia, la nacionalidad coincidente con el domicilio es la plenamente operativa, permaneciendo la otra en estado de latencia, en la condición de doble nacional obtenida a través de la ley, y ambas nacionalidades son simultáneamente eficaces.

Otro aspecto a destacar es que la Constitución española, a diferencia de la colombiana, no condiciona la aplicación de la figura de la doble nacionalidad a la existencia de convenio bilateral, "... pues el sistema de doble nacionalidad con iberoamérica, se puede dar a través de dos vías claramente diferenciadas: la convencional, y la llamada vía *legal*, más novedosa para el ordenamiento español. Así, cuando exista Convenio para adquirir la condición de doble nacional, puede optarse por acogerse al mismo o al régimen previsto en la *ley*".¹⁵⁷

Sin embargo, este fenómeno no ocurre en el derecho interno de Colombia, ni tampoco en el caso mexicano, así como en ninguno de los países hispanoamericanos estudiados en este capítulo, sino que la figura de doble nacionalidad en estas naciones está sujeta a la existencia de tratados internacionales, como requisito *sine qua non*.

¹⁵⁷ Rodríguez Mateos, P., "La Doble Nacionalidad en la Sistemática del Derecho Internacional Privado", Revista Española de Derecho Internacional, vol. XLII, 2, Madrid, 1990, p. 463-493.

En consecuencia, es el *ius domicilli* el aspecto predominante que se desprende del Convenio en comentario. Con otras palabras, la ley que rige al doble nacional es la ley del domicilio actual, que coincide con la ley de la nueva nacionalidad, de manera que la autoridad del domicilio de la persona es la encargada de documentarla -otorgar el pasaporte- y de protegerla en el ámbito internacional -ejercicio de la protección diplomática-.

En efecto del convenio bilateral transcrito, se desprenden los siguientes datos:

- En el ámbito interno, la ley del domicilio rige el ejercicio de los derechos civiles y políticos, las obligaciones militares y los derechos laborales y de seguridad social. El cambio de domicilio al país de la nacionalidad de origen reactiva esa nacionalidad y deja en estado de latencia la del país que se abandona.
- El cambio de la nacionalidad dominante se produce por el cambio del "domicilio registral", es decir, por el traslado del centro de vida, esto es de la residencia habitual, al otro Estado Parte y la consiguiente inscripción en el Registro competente.
- En cuanto al traslado del centro de vida a un tercer Estado, el Convenio señala como domicilio registral determinante de la nacionalidad efectiva el último que se hubiere tenido en un Estado Parte. De manera que quienes

gozan de la doble nacionalidad convencional no pueden tener, a los efectos de los respectivos Convenios, más que un domicilio, que es el últimamente registrado.

Por lo tanto, el alcance real de la doble nacionalidad convencional, el convenio da lectura que sólo en sentido amplio puede calificarse el mismo como de doble nacionalidad puesto que, al existir una única nacionalidad plenamente operativa, en ningún caso pueden invocarse simultáneamente las dos, efecto que también recoge el texto del Convenio de Marras.¹⁵⁸

Por lo que respecta al Protocolo Adicional entre España y Colombia modificando el Convenio de Nacionalidad de 27 de junio de 1979, hecho "ad referendum" en Bogotá el 14 de septiembre de 1998, y que entró en vigor el 1 de julio de 2002,¹⁵⁹ en él se precisa que "... ningún español de origen o colombiano de nacimiento, al adquirir la nacionalidad del otro Estado Parte y domiciliarse en su territorio, perderá la facultad de ejercer en el territorio de su nueva nacionalidad los derechos que provengan del ejercicio de su nacionalidad de origen..."

En dicho instrumento también se establece que "... quienes se hubieran acogido al Convenio de doble nacionalidad antes de la entrada en vigor del Protocolo, podrán recobrar sus derechos civiles y políticos, previa manifestación escrita ante el

¹⁵⁸ Cano Bazaga, E., El Acceso de los Extranjeros a la Nacionalidad Española, La Ley de Extranjería a la Luz de las Obligaciones de España en Derechos Humanos, Universidad Internacional de Andalucía, editorial Akal, Madrid, 2002, p.55.

¹⁵⁹ BOE núm.264, de 4 de noviembre de 2002.

cónsul o la autoridad competente designada al efecto. Esta situación se dará a conocer por vía diplomática a la otra parte".

Al elegir como país en parangón a la República de Colombia, pensamos que este ejercicio resulta útil para el tratamiento del reconocimiento y efecto de la doble nacionalidad en el derecho comparado, pues demuestra que el fenómeno jurídico de la doble nacionalidad no es privativo de México, ni es novedoso en el concierto internacional; y la reforma de los artículos 30, 32 y 37 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pretende ser simétrica con las instituciones colombianas en la materia.

3. ECUADOR

Para seguir con el método propuesto, primeramente trataremos el caso ecuatoriano a partir de su derecho interno, y finalizaremos con la exposición de la doble nacionalidad, desde la perspectiva de derecho internacional en las vertientes multilateral y bilateral.

Con el fin de obtener información de fuentes directas, acudimos a la Embajada de Ecuador en México, concretamente a entrevistarnos con la Agregada Cultural de dicha Misión Diplomática, quien manifestó que la sede de la Embajada carece de literatura al respecto, así como de textos legales, recomendando la consulta de las páginas de su gobierno en la red electrónica; por tal motivo, el caudal de datos obtenidos proviene básicamente de dicha fuente.

Según nos informamos en la página de *Internet* consultada, "La reforma constitucional sobre doble nacionalidad fue promulgada en el Registro Oficial Suplemento No. 618, de 24 de Enero (sic) de 1995, codificada en la nueva Constitución Política del Ecuador, publicada en el Registro Oficial No. 1, de 11 de Agosto (sic) de 1998..."¹⁶⁰

La doble nacionalidad se encuentra consagrada, pues, en el más alto nivel normativo de dicho país, tal y como sucede en los casos que hemos estudiado de España y Colombia, y por tanto es armónica con el esquema de la reforma constitucional mexicana materia de este trabajo.

La Constitución Política de la República del Ecuador (aprobada el 5 de junio de 1998, por la Asamblea Nacional Constituyente), dispone expresamente en su artículo 11, párrafo segundo: "*Los ecuatorianos por nacimiento que se naturalicen o se hayan naturalizado en otro país, podrán mantener la ciudadanía ecuatoriana.*"

Aquí advertimos que pareciera que el texto no alude al concepto de nacionalidad, sino al de ciudadanía; sin embargo, es necesario leer dicho dispositivo de manera integral y conjunta con los diversos artículos del Capítulo 1 intitulado "De Los Ecuatorianos", ubicado bajo el Título II denominado "De Los Habitantes", del cuerpo normativo en cita, cuyos numerales 6, 7, 8, 9 y 10 dictan:

¹⁶⁰ www.consulecuadorsp.com.br.

“Art.6.- Los ecuatorianos lo son por nacimiento o por naturalización.

“Todos los ecuatorianos son ciudadanos y, como tales, gozan de los derechos establecidos en esta Constitución, que se ejercerán en los casos y con los requisitos que determine la ley.

“Art.7.- Son ecuatorianos por nacimiento:

“1. Los nacidos en el Ecuador.

“2. Los nacidos en el extranjero

“2.1. De padre o madre ecuatoriano por nacimiento, que esté al servicio del Ecuador o de un organismo internacional o transitoriamente ausente del país por cualquier causa, si no manifiestan su voluntad contraria.

“2.2. De padre o madre ecuatoriano por nacimiento, que se domicilien en el Ecuador y manifiesten su voluntad de ser ecuatorianos.

“2.3. De padre o madre ecuatoriano por nacimiento, que con sujeción a la ley, manifiesten su voluntad de ser ecuatorianos, entre los dieciocho y veintiún años de edad, no obstante residir en el extranjero.

“Art. 8.- Son ecuatorianos por naturalización:

“1. Quienes obtengan la ciudadanía ecuatoriana por haber prestado servicios relevantes al país.

“2. Quienes obtengan carta de naturalización.

“3. Quienes, mientras sean menores de edad, son adoptados en

calidad de hijos por ecuatoriano. Conservan la ciudadanía ecuatoriana si no expresan voluntad contraria al llegar a su mayoría de edad.

"4. Quienes nacen en el exterior, de padres extranjeros que se naturalicen en el Ecuador, mientras aquellos sean menores de edad. Al llegar a los dieciocho años conservarán la ciudadanía ecuatoriana si no hicieren expresa renuncia de ella.

"5. Los habitantes de territorio extranjero en las zonas de frontera, que acrediten pertenecer al mismo pueblo ancestral ecuatoriano, con sujeción a los convenios y tratados internacionales, y que manifiesten su voluntad expresa de ser ecuatorianos.

"Art.9.- La ciudadanía no se pierde por el matrimonio o su disolución.

"Art. 10.- Quienes adquieran la ciudadanía ecuatoriana conforme al principio de reciprocidad, a los tratados que se hayan celebrado y a la expresa voluntad de adquirirla, podrán mantener la ciudadanía o nacionalidad de origen".

Como se puede observar a partir del análisis conjunto de los dispositivos transcritos, en el derecho ecuatoriano la voz *ciudadanía* se identifica con la fórmula *nacionalidad*; luego, ambas expresiones se usan indistintamente. Así, son ciudadanos ecuatorianos incluso los menores de edad, cuestión que es comparable con el caso de la tendencia que se vislumbra en la Unión Europea.

También observamos que Ecuador sigue la consabida tradición del *ius soli* y *ius sanguinis*; así como la potestad gubernativa en materia de naturalización, contando con la manifestación de la voluntad del interesado. Es decir, ciudadanía y nacionalidad son sinónimos en el derecho de este país, y así se advierte en el texto de los artículo 11 y 12 que a la letra dicen:

“Art. 11.- Quien tenga la ciudadanía ecuatoriana al expedirse la presente Constitución, continuará en goce de ella.

“Los ecuatorianos por nacimiento que se naturalicen o se hayan naturalizado en otro país, podrán mantener la ciudadanía ecuatoriana.

“El Estado procurará proteger a los ecuatorianos que se encuentren en el extranjero.

“Art. 12.- La ciudadanía ecuatoriana se perderá por cancelación de la carta de naturalización y se recuperará conforme a la ley.”

Llama nuestra atención que en la página electrónica consultada se exprese: “Esta disposición constitucional no requiere de la ley ni reglamento alguno para su plena y total vigencia”.¹⁶¹

¹⁶¹ Ídem.

Desde luego, que esta afirmación resulta a nuestro juicio excesiva, si se toma en consideración que, a pesar de no existir una ley reglamentaria de los dispositivos constitucionales en materia específica de nacionalidad, existen cuerpos normativos que regulan esta institución, y que sujetan a los gobernados a cumplir determinadas exigencias o trámites para acceder al cúmulo de derechos que se derivan de la constitución en este campo.

El Código Civil de Ecuador, es uno de los instrumentos a los que es necesario recurrir para los efectos de hacer valer derechos en cuestiones relacionadas con la nacionalidad ecuatoriana. Cabe destacar que en este Código no encontramos, la referencia a la identidad de la voz *ciudadanía* respecto de *nacionalidad* que la Constitución establece.

A continuación, se transcriben los artículos del Código Civil de Ecuador¹⁶² que se relacionan con el tema que nos ocupa:

"Art. 14.- Los ecuatorianos, aunque residan o se hallen domiciliados en lugar extraño, están sujetos a las leyes de su patria:

"1o.- En todo lo relativo al estado de las personas y a la capacidad que tienen para ejecutar ciertos actos, con tal que

¹⁶² <http://www.cajpe.org.pe/rrij/bases/legisla/ecuador/1.htm>.

estos deban verificarse en el Ecuador; y,

"2o.- En los derechos y obligaciones que nacen de las relaciones de familia, pero solo respecto de su cónyuge y parientes ecuatorianos.

"LIBRO I DE LAS PERSONAS

"TITULO I DE LAS PERSONAS EN CUANTO A SU

"NACIONALIDAD Y DOMICILIO

"Art. 41.- Son personas todos los individuos de la especie humana, cualesquiera que sean su edad, sexo o condición. Dividense –sic- en ecuatorianos y extranjeros.

"Art. 42.- Son ecuatorianos los que la Constitución del Estado declara tales. Los demás son extranjeros.

"Art. 43.- La Ley no reconoce diferencia entre el ecuatoriano y el extranjero, en cuanto a la adquisición y goce de los derechos civiles que regla este Código.

"Art. 44.- Las personas se dividen, además, en domiciliadas y transeúntes.

“Del domicilio en cuanto depende de la residencia y del ánimo de permanecer en ella.

“Art. 45.- El domicilio consiste en la residencia, acompañada, real o presuntivamente, del ánimo de permanecer en ella.

“Divídese en político y civil.

“Art. 46.- El domicilio político es relativo al territorio del Estado en general. El que lo tiene o adquiere, es o se hace miembro de la sociedad ecuatoriana, aunque conserve la calidad de extranjero.

“La constitución y efectos del domicilio político pertenecen al Derecho Internacional.

“Art. 47.- El domicilio civil es relativo a una parte determinada del territorio del Estado.

“Art. 48.- El lugar donde un individuo está de asiento, o donde ejerce habitualmente su profesión u oficio, determina su domicilio civil o vecindad.

“Art. 49.- No se presume el ánimo de permanecer, ni se adquiere consiguientemente domicilio civil en un lugar, por el sólo hecho de habitar en él un individuo, por algún tiempo, en casa propia o

ajena, si tiene en otra parte su hogar doméstico, o por otras circunstancias aparece que la residencia es accidental, como la del viajero, o la del que ejerce una comisión temporal, o la del que se ocupa en algún tráfico ambulante.

"Art. 50.- Al contrario, se presume desde luego el ánimo de permanecer y avecindarse en un lugar, por el hecho de abrir en él tienda, botica, fábrica, taller, posada, escuela u otro establecimiento durable, para administrarlo en persona; por el hecho de aceptar en dicho lugar un cargo concejil, o un empleo fijo de los que regularmente se confieren por largo tiempo, y por otras circunstancias análogas.

"Art. 51.- El domicilio civil no se muda por el hecho de residir el individuo largo tiempo en otra parte, voluntaria o forzadamente, siempre que conserve su familia y el asiento principal de sus negocios en el domicilio anterior.

"Así, confinado por decreto a un paraje determinado, retendrá el domicilio anterior, mientras conserve en el su familia y el principal asiento de sus negocios en el domicilio anterior.

"Art. 52.- Cuando concurren en varias secciones territoriales, con

respecto a un mismo individuo, circunstancias constitutivas de domicilio civil, se entenderá que en todas ellas lo tiene. Pero si se trata de cosas que dicen relación especial a una de dichas secciones exclusivamente, solo ésta será, para tales casos, el domicilio civil del individuo.

“Art. 53.- El domicilio de los individuos de la Fuerza Pública en servicio activo, será el lugar en que se hallaren sirviendo.

“Art. 54.- La mera residencia hará las veces de domicilio civil respecto de las personas que no lo tuvieren en otra parte.

“Art. 55.- Se podrá en un contrato establecer, de común acuerdo, un domicilio civil especial para los actos judiciales o extrajudiciales a que diere lugar el mismo contrato.

“Art. 56.- El domicilio parroquial, cantonal, provincial o relativo a cualquiera otra sección del territorio, se determina principalmente por las leyes y decretos que constituyen derechos y obligaciones especiales para objetos particulares de gobierno, policía y administración, en las respectivas parroquias, cantones, provincias, etc.; y se adquiere o pierde conforme a dichas leyes o decretos. A falta de disposiciones especiales en dichas leyes o decretos, se adquiere o pierde según las reglas de este Título.

**“Del domicilio en cuanto depende de la condición o estado
civil de la persona**

“Art. 57.- Los cónyuges tendrán como domicilio originario el del lugar del matrimonio y, posteriormente, uno o ambos podrán perder este domicilio y adquirir otro, de acuerdo con las reglas generales.

“Art. 58.- El que vive bajo patria potestad sigue el domicilio de quien la ejerce, y el que se halla bajo tutela o curaduría, el de su tutor o curador.

“Art. 59.- El domicilio de una persona será también el de sus empleados domésticos y dependientes que residan en la misma casa que ella; sin perjuicio de lo dispuesto en los dos artículos precedentes.

**“TITULO II DEL PRINCIPIO Y FIN DE LA EXISTENCIA DE LAS
PERSONAS**

“Del principio de la existencia de las personas

“Art. 60.- El nacimiento de una persona fija el principio de su existencia legal, desde que es separada completamente de su madre.

“La criatura que muere en el vientre materno, o que perece antes de estar completamente separada de su madre, se reputará no haber existido jamás.

“Se presume que la criatura nace con vida; quien alegue lo contrario para fundamentar un derecho, deberá probarlo.

“Art. 61.- La ley protege la vida del que está por nacer. El juez, en consecuencia, tomará, a petición de cualquier persona o de oficio, todas las providencias que le parezcan convenientes para proteger la existencia del no nacido, siempre que crea que de algún modo peligrará.

“Toda sanción a la madre, por la cual pudiera peligrar la vida o la salud de la criatura que tiene en su seno, deberá diferirse hasta después del nacimiento.

“Art. 62.- De la fecha del nacimiento se colige la época de concepción, según la regla siguiente:

“Se presume de derecho que la concepción ha precedido al nacimiento no menos de ciento ochenta días cabales, y no más de trescientos, contados hacia atrás, desde la media noche en que principie el día del nacimiento.

“Art. 63.- Los derechos que corresponderían a la criatura que está en el vientre materno, si hubiese nacido y viviese, estarán

suspensos hasta que el nacimiento se efectúe. Y si el nacimiento constituye un principio de existencia, entrará el recién nacido en el goce de dichos derechos, como si hubiese existido al tiempo en que le correspondieron. En el caso del Art. 60, inciso segundo, pasarán estos derechos a otras personas como si la criatura no hubiese jamás existido”.

Del texto transcrito del Código Civil de Ecuador, se pueden extraer los siguientes elementos, que resultan de interés al tema que nos ocupa:

1. Independientemente del lugar en donde residan o se encuentren domiciliados, los ecuatorianos estarán sujetos a las leyes de dicho país, tanto en lo relativo al estado de las personas, como a la capacidad para ejecutar actos que surtan efectos en el Ecuador; asimismo en lo relativo al derecho de la familia.
2. La calidad de ecuatoriano está remitida al texto de la Constitución; y por exclusión, los demás son extranjeros. Sin embargo, los unos y otros gozan de la garantía de igualdad.
3. El *ius soli* se identifica con el *ius domicilli*, al establecer este código que las personas se dividen en domiciliadas y transeúntes. Y se acota el término del domicilio a la residencia, que se traduce en el ánimo de permanencia.

4. Asimismo el domicilio tiene dos connotaciones: político y civil. El político tiene una referencia a la totalidad del territorio y da derecho a ser miembro de la sociedad ecuatoriana, aunque se conserve la calidad de extranjero.

Por su parte, el domicilio civil o vecindad, está relacionado con una porción determinada del territorio ecuatoriano; y se traduce en el lugar donde el individuo tiene su asiento, por virtud de su actividad productiva.

5. La Ley establece las reglas de presunción del ánimo de permanecer en un domicilio para efectos de la residencia, tanto por tiempo, como por circunstancias específicas.

6. Asimismo, existen los domicilios parroquial, cantonal, provincial que se determinan por leyes o decretos de policía y administración; también existe domicilio en cuanto al estado civil de la persona.

Por otra parte, entre los instrumentos legislativos más aproximados al tema en estudio, tenemos la Ley de Naturalización No. 276, de abril de 1976, que según el considerando expresado por el Consejo Supremo de Gobierno del Ecuador, señala:

“... en virtud de que la Ley de Extranjería, expedida mediante Decreto Supremo número 1897, de 27 de diciembre de 1971,

derogó el Decreto Legislativo de 7 de noviembre de 1940 y el Decreto Ejecutivo número 895, de 14 de junio de 1950, en los que constaba parte de las normas aplicables a la naturalización de extranjeros en el Ecuador... es necesario dar estructura jurídica propia al procedimiento de naturalización de extranjeros... es necesario concretar en un instrumento legal las disposiciones consignadas en la Constitución de la República respecto de la institución jurídica de la naturalización...”

Para no desbordar el tratamiento de nuestro tema, únicamente aludimos a este cuerpo normativo para no soslayar ningún aspecto que esté ligado al campo de la nacionalidad en Ecuador, sin que escape a nuestra atención que lo relativo a la naturalización toca tangencialmente el problema de la doble nacionalidad.

Aclarado lo anterior, enseguida se transcriben los artículos que estimamos pueden arrojar datos útiles para nuestro estudio:

“Ley de Naturalización No. 276

“Artículo 1°.- La naturalización es un acto soberano y discrecional de la Función Ejecutiva.

“La nacionalidad ecuatoriana por naturalización se adquiere desde el día en que se inscribe la Carta la resolución correspondiente en

el Registro Civil.

“Artículo 2°.- Podrán naturalizarse en el Ecuador los extranjeros que hubieren ingresado al territorio nacional y fijaren domicilio en él, con estricto cumplimiento de las leyes de la República.

“Artículo 3°.- Por medio de la naturalización los extranjeros obtienen la nacionalidad ecuatoriana para el goce de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones que corresponden a los nacionales de origen, con las únicas excepciones que determinan la Constitución y leyes de la República.

“Artículo 5°.- En todo caso en que para la pérdida de la nacionalidad anterior fuere necesario algún requisito, éste deberá cumplirse previamente a la entrega de la Carta de Naturalización, de modo que, excepto en los casos contemplados en la ley y en convenios internacionales, un extranjero naturalizado ecuatoriano no pueda tener doble nacionalidad.

“Artículo 6°.- El otorgamiento de la Carta de Naturalización ecuatoriana causará ipso jure la pérdida de la nacionalidad anterior, excepto en los casos contemplados en la ley o en convenios internacionales. En consecuencia, por ningún concepto y en

ninguna circunstancia podrá el naturalizado hacer valer otra nacionalidad que la ecuatoriana, a partir de la fecha de su naturalización, en contra de los intereses ecuatorianos dentro del país o fuera de él o de los intereses extranjeros dentro del territorio nacional”.

De lo anterior se desprenden tres conclusiones: la naturalización es una potestad gubernativa; el domicilio (*ius domicilli*) es un elemento preponderante; y establece el acotamiento del derecho a la doble nacionalidad de los extranjeros. Se hace notar que en el artículo 6 se establece la necesidad de celebrar convenios internacionales para que la doble nacionalidad surta efectos.

Por otra parte, la doble nacionalidad por opción se establece en el artículo 10 de la Ley de Naturalización No. 276, que dice:

“Artículo 10.– Los hijos del extranjero solicitante de la Carta de Naturalización podrán ser comprendidos en la solicitud de su padre y obtener que se les reconozca la nacionalidad ecuatoriana, siempre que fueren menores de edad y estuvieren bajo su patria potestad, sin perjuicio de su derecho de optar por su nacionalidad de origen de acuerdo con la Constitución Política de la República”.

Sin duda es menester observar la problemática que se desprende del texto del Capítulo III de la Ley de Naturalización No. 276, denominado “De la Pérdida y

Recuperación de la Nacionalidad Ecuatoriana”, en donde se pone en tela de juicio la eficacia de la normativa relacionada con la doble nacionalidad. Obsérvese:

“Artículo 19.- El ecuatoriano que se naturalizare en otro Estado pierde ipso jure la nacionalidad ecuatoriana. Igualmente pierden la nacionalidad ecuatoriana la mujer y los hijos menores del ecuatoriano que se naturalizare en otro país si por este hecho adquieren la nacionalidad extranjera; pero conservan su derecho a recuperar su nacionalidad de origen al término del matrimonio o al alcanzar mayor edad, respectivamente.

“Artículo 21.- Podrán recobrar su nacionalidad de origen los ecuatorianos por nacimiento que habiéndose naturalizado en otro país, volvieren a fijar su domicilio por más de dos años en el Ecuador y manifestaren su renuncia a la nacionalidad adquirida y su deseo de recuperar la ecuatoriana.

“Artículo 22.- La inscripción de la Carta de Naturalización o de un reconocimiento de la nacionalidad ecuatoriana en el Registro Civil causará ipso jure la pérdida de cualquier otra nacionalidad del inscrito; si se tratare de un menor de edad, éste conservará la expectativa a que hubiere lugar”.

No omitimos realizar el análisis de la Ley de Migración, en busca de datos que tuvieran un entronque con el estudio de la doble nacionalidad, y nos pudimos percatar que la Ley Número 1899 del 27 de diciembre de 1971 o Ley de Migración, en su parte considerativa establece la necesidad de regular la política migratoria gubernamental, para impedir el ingreso de extranjeros al territorio del Estado o para admitirlos únicamente en aquellos casos y con las condiciones que considere conveniente establecer, y garantizar la conservación del orden público interno.¹⁶³

Sin embargo, de la lectura integral de este cuerpo normativo, a nuestro juicio, no se desprenden disposiciones que incidan de manera directa en el tema de la doble nacionalidad.

Esta ley cuenta con su respectivo reglamento, del cual estimamos que tampoco se desprende que existan dispositivos que sean útiles para el tema en estudio; por tanto nos limitamos a enunciar que se trata del Reglamento de la Ley de Migración, establecido mediante el Decreto Supremo Número 1900 del 27 de diciembre de 1971, que en su parte considerativa manifiesta que su creación obedece a la necesidad de "establecer las reglas de interpretación de los preceptos de la Ley de Migración para facilitar su adecuada aplicación administrativa".¹⁶⁴

¹⁶³ Idem.

¹⁶⁴ Idem.

Por último, en el derecho interno ecuatoriano, se consultó la Ley de Extranjería, promulgada por Decreto Supremo Número 1897 de 27 de diciembre de 1971, con Registro Oficial, Número 382 de 30 de diciembre de 1971. Esta ley tampoco regula aspectos de doble nacionalidad, pues tiene por objeto normar la situación de los extranjeros que residan en el Ecuador y atribuir modalidades y condiciones a las calidades de inmigración, tal y como se desprende del texto de su artículo primero y de la lectura integral de la misma.

Hasta aquí se ha corroborado nuestra tesis en el sentido de la necesidad de acudir a la disciplina del derecho comparado para redondear el estudio del tema de la doble nacionalidad, pues es incuestionable que este fenómeno jurídico se inscribe en el proceso de establecer y desarrollar políticas públicas tendientes a armonizar la heterogeneidad de los sistemas jurídicos, que incluyen a los tres países en estudio; y se reitera que la comparación que hacemos es estrictamente jurídica, absteniéndonos de entrar al estudio de consecuencias políticas, para ceñirnos al lema del reconocimiento y efectos de la doble nacionalidad en el derecho comparado.

Realizado el somero estudio de la regulación de la doble nacionalidad bajo la perspectiva del derecho interno ecuatoriano, pasamos ahora a la perspectiva internacional en su doble connotación: multilateral y bilateral.

En la vertiente multilateral, recordemos que Ecuador, como los otros dos países hispanoamericanos materia de este estudio, son Partes de la Convención de Montevideo sobre Nacionalidad suscrita el 26 de diciembre de 1933, que establece la prohibición de que las partes reconozcan la doble nacionalidad en su legislación interna.

Ecuador es parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica, firmado el 22 de noviembre de 1969, cuyo artículo 20 establece el derecho de los sujetos a la nacionalidad del Estado en cuyo territorio nacieron, si no tienen derecho a otra; y que a nadie se privará arbitrariamente de su nacionalidad ni del derecho a cambiarla.

Por otra parte, dicho país suscribió la "Convención Interamericana sobre Domicilio de las Personas Físicas en el Derecho Internacional Privado"¹⁶⁵, celebrada en Montevideo, Uruguay el 8 de mayo de 1979, que tiene por objeto regular una normativa uniforme en cuanto al domicilio de las personas físicas.

En el caso de Ecuador, esta convención tiene relevancia en los aspectos del *ius domicili* para los efectos de la doble nacionalidad, por virtud de que la legislación de este país establece que el domicilio y la residencia, son factores que determinan la condición de nacional o extranjero, como ya se vio en párrafos precedentes, en especial los artículos 44 al 59 del Código Civil, y los diversos 2, 6 y 21 de la Ley de Naturalización No. 276.

¹⁶⁵ Pereznieta Castro, Leonel, op cit., p. 286 a 288.

La Convención Interamericana sobre Domicilio de las Personas Físicas en el Derecho Internacional Privado, prescribe en su artículo 2:

"Artículo 2.- "El domicilio de una persona física será determinado, en su orden, por las siguientes circunstancias:

"1.- El lugar de la residencia habitual;

"2.- El lugar del centro principal de sus negocios;

"3.- En ausencia de estas circunstancias, se reputará como domicilio el lugar de la simple residencia,

"4.- En su defecto, si no hay simple residencia, el lugar donde se encontrare".¹⁶⁶

Como se puede observar, esta directiva se encuentra debidamente plasmada en la legislación civil ecuatoriana, tanto en el Código Civil, como en la Ley de Naturalización No. 276, y desde luego en la propia Constitución.

Por otra parte, en el ámbito bilateral, en el campo de la doble nacionalidad, el Ecuador únicamente ha suscrito un Convenio de Doble Nacionalidad con España, celebrado el 4 de marzo de 1964, cuyo texto enseguida se transcribe, que fuera tomado de los anales del Ministerio de Asuntos Exteriores.¹⁶⁷

¹⁶⁶ Idem.

¹⁶⁷ www.consulecuadorsp.com.

"Convenio de doble Nacionalidad con ECUADOR

"Art. 1

"Los españoles y los ecuatorianos podrán adquirir la nacionalidad ecuatoriana o española, respectivamente, en las condiciones y en la forma prevista por la legislación en vigor en cada una de las Altas Partes contratantes, sin perder por ello su anterior nacionalidad.

"Sin embargo, los que hubieren adquirido la nacionalidad española o ecuatoriana por naturalización, no podrán acogerse a las disposiciones del presente Convenio.

"La calidad de nacionales se acreditará ante la autoridad competente mediante los documentos que ésta estime necesarios.

"Art. 2

"Los españoles que hayan adquirido la nacionalidad ecuatoriana conservando su nacionalidad de origen deberán ser inscritos en el Registro pertinente del Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador, y los ecuatorianos que hayan adquirido la nacionalidad española conservando su nacionalidad de origen deberán ser inscritos en el Registro Civil español correspondiente al lugar del domicilio.

"El Encargado del Registro a que se refiere el párrafo anterior

comunicará las inscripciones a que se hace referencia en el mismo a la representación diplomática de la otra Alta Parte contratante.

"A partir de la fecha en que se hayan tramitado las inscripciones, los españoles en el Ecuador y los ecuatorianos en España gozarán de la plena condición jurídica de nacionales, en la forma prevista en el presente Convenio y en las leyes de ambos países.

"Art. 3

"Para las personas a que se refiere el artículo primero de este Convenio, el otorgamiento de pasaporte, la protección diplomática y el ejercicio de los derechos civiles y políticos se regirán por la Ley del país que otorga la nueva nacionalidad.

"Por la misma legislación se regulará el cumplimiento de las obligaciones militares, entendiéndose como ya cumplidas aquellas que lo hubieran sido en el país de procedencia.

"Los derechos del trabajo y de la Seguridad Social se rigen por la Ley del país en que se realiza el trabajo.

"Los nacionales de ambas Partes Contratantes a que se hace referencia en ningún caso podrán estar sometidos simultáneamente a las legislaciones de ambas en su condición de nacionales de las mismas, sino a la legislación del país que ha otorgado la nueva nacionalidad."

"El ejercicio de los derechos civiles y políticos regulados por la Ley del país que otorga la nueva nacionalidad no podrá surtir efectos en el país de origen, si ello lleva aparejada la violación de sus normas de orden público.

"En el caso de que una persona que goce de la doble nacionalidad traslade su residencia al territorio de un tercer Estado, se entenderá que su nacionalidad es, a los efectos de determinar la dependencia política y la legislación aplicable, la última que hubiera adquirido.

"Art. 4

"Los españoles y los ecuatorianos que hubiesen adquirido la nacionalidad ecuatoriana o española al amparo del presente Convenio, que fijen de nuevo su domicilio en su país de origen y deseen recobrar en Él y con arreglo a sus Leyes el ejercicio de los derechos y deberes especificados en el artículo 3, deberán avecindarse y someterse a lo dispuesto en la materia en España y Ecuador. . . .

"El cambio a que se refiere el párrafo anterior deberá ser inscrito en los mismos Registros mencionados en el artículo segundo, y la inscripción será igualmente comunicada en la misma forma a la Representación Diplomática del otro país.

"Art. 5

"Las Altas Partes contratantes se obligan a comunicarse, a través de la Representación Diplomática correspondiente, en el plazo de sesenta días, las adquisiciones y pérdidas de nacionalidad, así como los actos relativos al estado civil de las personas beneficiadas por el presente Convenio.

"Art. 6

"Los españoles y los ecuatorianos que con anterioridad a la vigencia de este Convenio hubiesen adquirido la nacionalidad ecuatoriana o española, renunciando previamente a la de origen, podrán acogerse a los beneficios del Convenio y conservar su nacionalidad original, declarando que tal es su voluntad ante la autoridad encargada del Registro correspondiente. A partir de la fecha de inscripción se les aplicaran las disposiciones del presente Convenio, sin perjuicio de los derechos ya adquiridos.

"Art. 7

"Cuando las Leyes españolas y, asimismo, las Leyes de la República del Ecuador atribuyan a una misma persona la nacionalidad española y la nacionalidad ecuatoriana, en razón en cada caso, a su filiación y al lugar y circunstancias de su nacimiento, gozará dicha persona de la nacionalidad del territorio

donde su nacimiento hubiera ocurrido, pero también será considerada nacional por la otra Alta Parte contratante.

“Art. 8

“(Este artículo contiene la modificación efectuada por el PROTOCOLO modificadorio del Convenio de doble nacionalidad entre la República del Ecuador y el Reino de España de 4 de marzo de 1964, hecho en Quito el 25 de agosto de 1995.)

“Los españoles en Ecuador y los ecuatorianos en España que no estuvieran acogidos a los beneficios que les concede este Convenio continuarán disfrutando de los derechos y ventajas que les otorgan las legislaciones ecuatoriana y española, respectivamente.

“Con sujeción a su legislación y de conformidad con el Derecho Internacional, una vez concedidos los permisos de residencia o de trabajo necesarios, cada Parte otorgará a los nacionales de la otra facilidades para la realización de actividades lucrativas, laborales o profesionales, por cuenta propia o ajena, en pie de igualdad con los nacionales del Estado de residencia. La expedición de los permisos de trabajo será gratuita.

“Las respectivas autoridades garantizarán el goce efectivo de las facilidades mencionadas, con sujeción al criterio de reciprocidad.

"Art. 9

"Ambos Gobiernos se consultarán periódicamente, con el fin de estudiar y adoptar las medidas conducentes para la mejor y uniforme interpretación y aplicación de este Convenio, así como las eventuales modificaciones y adiciones que de común acuerdo se estimen convenientes.

"Especialmente lo harán para resolver en futuros Convenios los problemas que planteen la seguridad social, la validez de los títulos profesionales o académicos y la duplicidad de deberes fiscales.

"Art. 10

El presente Convenio será ratificado por las dos Altas Partes Contratantes y las ratificaciones se canjearán en Madrid lo antes posible.

"Entrará en vigor a partir del día en que se canjeen las ratificaciones, y continuará indefinidamente su vigencia, a menos que una de las Altas Partes contratantes anuncie oficialmente a la otra, con un año de antelación, la intención de hacer cesar sus efectos".

El Convenio de doble nacionalidad transcrito fue celebrado el 4 de marzo de 1964; obsérvese que la reforma constitucional sobre doble nacionalidad en Ecuador fue promulgada en 1995, amén que quedó incluida en la nueva Constitución Política

del Ecuador en junio de 1998; por otra parte, recuérdese que España promulgó su nueva Constitución en 1978.

Estos datos cronológicos indican que, no obstante que la legislación interna de ambos países no contemplaba la figura de la doble nacionalidad al momento de celebrar la convención, existía una política pública extraconstitucional entre estas naciones, para pactar sobre este tópico en beneficio de los gobernados que migraran a cada Estado Parte.

Este aspecto de la constitucionalización de los derechos de nacionalidad, cobra interés para nosotros debido a que, para algunos juristas, el hecho de que se encuentren plasmados en la Constitución los principios sobre la figura de la nacionalidad, puede representar "desventajas" pues propician que no exista suficiente flexibilidad para establecer políticas públicas acordes con la dinámica que actualmente sufre el mundo en los procesos de globalización.

En efecto, según la jurista española Elena Cano Bazaga, la desconstitucionalización de los principios de la nacionalidad, en el derecho español, señala como "ventajas": "la necesidad de dejar al margen de la rigidez constitucional un tema que puede estar vinculado a materias tan variantes como tratados internacionales, costumbres, negociaciones del Derecho Internacional,

atento a la cada día mayor complejidad del tema por el multiplicarse de las relaciones entre Estados..."¹⁶⁸

A nuestro juicio, la reforma legislativa que se llevó a cabo en México, para incluir la figura de la doble nacionalidad en el más alto rango normativo, resultó innecesaria, pues hubiera bastado con reformar la Ley de Nacionalidad para lograr el efecto teleológico buscado.

Es importante destacar que en los casos de Colombia, Ecuador y México, la manera como quedó plasmado el instituto de la doble nacionalidad en sus respectivas constituciones, hace necesaria la celebración de convenios internacionales para que opere de manera plena, cuestión que no sucede en el sistema jurídico español, en donde los sujetos de la norma pueden acceder a la doble nacionalidad por dos vías: la legal y la convencional.

Cabe mencionar, que del conjunto de convenios bilaterales de doble nacionalidad firmados por España con países iberoamericanos, todos, a excepción del firmado con Colombia en 1979, se celebraron antes de la nueva Constitución española; y en todas las convenciones se pactó que sólo la nacionalidad coincidente con el domicilio era la plenamente operativa, permaneciendo la otra en estado de latencia.

¹⁶⁸ Cano Bazaga, Elena, "El Sistema de Acceso de los Extranjeros a la Nacionalidad Española tras la Ley 36/2002, de 8 de octubre: ¿Un Sistema para la Integración?", Anuario de Derecho Comparado, Universidad Autónoma de México, México, 2003. Vid., López y López, A., en Alzaga Villamil, O., Comentarios a la Constitución española de 1978, tomo II, editorial Edersa, Madrid, 1997, p. 139.

No se omite mencionar que el Convenio de doble Nacionalidad con Ecuador incluye la modificación efectuada mediante el Protocolo Modificador del Convenio, celebrado en Quito el 25 de agosto de 1995, que entró en vigor en el año 2000.

Una vez más, después de analizar la legislación interna y los pactos internacionales del Ecuador, queda demostrado que el fenómeno jurídico de la doble nacionalidad no es una novedad en el ámbito internacional; y la reforma de los artículos 30, 32 y 37 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, es simétrica con las instituciones ecuatorianas, colombianas y españolas en la materia.

4. PARAGUAY

Paraguay es una nación que recientemente renovó sus instituciones políticas y jurídicas lo anterior debido a que apenas en 1992 tras el golpe de Estado que provocó el derrocamiento de Stroessner (1989), se promulgó una nueva constitución de corte democrático, que actualmente rige a dicho país. Lo anterior permite explicar la incipiente labor legislativa en materia de nacionalidad, por tal motivo es escaso el material legislativo que encontramos.

Al igual que para los demás países en parangón, se realizará un análisis comparado de las características más sobresalientes de la Constitución paraguaya

y sus leyes secundarias, limitándonos a realizar un somero análisis del derecho interno sobre el tema de la doble nacionalidad.

Posteriormente, se abordará la perspectiva del derecho internacional en su doble proyección multilateral y bilateral, destacando en este último punto que los tres países hispanoamericanos en estudio cuentan con tratados bilaterales celebrados con España.

Establecido el derrotero que se seguirá para exponer lo concerniente a la doble nacionalidad en Paraguay, iniciamos el análisis de la Constitución de la República del Paraguay, del 20 de junio de 1992.

Sustancialmente, el tema de la nacionalidad se encuentra plasmado en la Parte III denominada "Del Ordenamiento Político de la República", bajo el Título I llamado "De la Nación y del Estado", en el Capítulo III, intitulado "De la Nacionalidad y de la Ciudadanía". A continuación se transcribe el texto correspondiente:

"CAPÍTULO III "DE LA NACIONALIDAD Y DE LA CIUDADANÍA.

"Artículo 146.- DE LA NACIONALIDAD NATURAL.

"Son de nacionalidad paraguaya natural:

"1. Las personas nacidas en el territorio de la República;

"2. Los hijos de madre o padre paraguayo quienes, hallándose uno o ambos al servicio de la República, nazcan en el extranjero;

“3. Los hijos de madre o padre paraguayo nacidos en el extranjero, cuando aquellos se radiquen en la República en forma permanente, y

“4. Los infantes de padres ignorados, recogidos en el territorio de la República.

“La formalización del derecho consagrado en el inciso 3. se efectuará por simple declaración del interesado, cuando éste sea mayor de dieciocho años. Si no los hubiese cumplido aún, la declaración de su representante legal tendrá validez hasta dicha edad, quedando sujeta a ratificación por el interesado.

“Artículo 147.-DE LA NO PRIVACIÓN DE LA NACIONALIDAD NATURAL.

“Ningún paraguayo natural será privado de su nacionalidad, pero podrá renunciar voluntariamente a ella.

“Artículo 148.-DE LA NACIONALIDAD POR NATURALIZACIÓN.

“Los extranjeros podrán obtener la nacionalidad paraguaya por naturalización si reúnen los siguientes requisitos:

“1. Mayoría de edad;

“2. Radicación mínima de tres años en territorio nacional;

“3. Ejercicio en el país de alguna profesión, oficio, ciencia, arte o industria, y

"4. Buena conducta, definida en la ley.

"Artículo 149.-DE LA NACIONALIDAD MÚLTIPLE.

"La nacionalidad múltiple podrá ser admitida mediante tratado internacional por reciprocidad de rango constitucional entre los Estados del natural de origen y del de adopción.

"Artículo 150.-DE LA PÉRDIDA DE LA NACIONALIDAD.

"Los paraguayos naturalizados pierden la nacionalidad en virtud de ausencia injustificada de la República por más de tres años, declarada judicialmente, o por la adquisición voluntaria de otra nacionalidad.

"Artículo 151.-DE LA NACIONALIDAD HONORARIA.

"Podrán ser distinguidos con la nacionalidad honoraria, por ley del congreso, los extranjeros que hubiesen prestado servicios eminentes a la República.

"Artículo 152.-DE LA CIUDADANIA.

"Son ciudadanos:

"1. Toda persona de nacionalidad paraguaya natural, desde los dieciocho años de edad, y

"2. Toda persona de nacionalidad paraguaya por naturalización, después de dos años de haberla obtenido.

"Artículo 153.-DE LA SUSPENSIÓN DEL EJERCICIO DE LA CIUDADANÍA.

"Se suspende el ejercicio de la ciudadanía:

"1. Por la adopción de otra nacionalidad, salvo reciprocidad internacional;

"2. Por incapacidad declarada en juicio, que impida obrar libremente y con discernimiento, y

"3. Cuando la persona se hallara cumpliendo condena judicial, con pena privativa de libertad.

"La suspensión de la ciudadanía concluye al cesar legalmente la causa que la determina".

En primer término se advierte que existe en este país la categoría de nacionalidad paraguaya natural, atribuida a los nacidos en su territorio, y a la referencia consanguínea, aunque hayan nacido fuera del territorio, pero sean residentes; así como a los expósitos. En suma plasma el *ius soli* y *sanguini*.

Asimismo, como sucede en los países estudiados en este apartado, la constitución consagra el derecho de no ser privado de la nacionalidad natural, y la capacidad de renunciar a la misma.

Por otra parte el artículo 148 de dicho cuerpo normativo establece el derecho de los extranjeros para obtener la nacionalidad por naturalización, mediante la radicación mínima de tres años en territorio nacional y el ejercicio en el país de alguna profesión, oficio, ciencia, arte o industria.

De importancia, para el tema que nos ocupa es el texto del artículo 149 constitucional que trata de la nacionalidad múltiple, en donde se corrobora una vez más nuestra tesis en el sentido de que la figura de la doble nacionalidad está acotada a que medie tratado internacional, para que por reciprocidad de rango constitucional entre los Estados del natural de origen y del de adopción, esta institución produzca todos sus efectos.

Este cuerpo normativo también prevé la pérdida de la nacionalidad por ausencia durante más de tres años, declarada judicialmente, o por adquisición de otra nacionalidad.

También encontramos otra categoría: la nacionalidad honoraria, que el Congreso puede otorgar a extranjeros por servicios prestados a la República. Esta categoría se identifica con la nacionalidad privilegiada que contempla nuestra Ley de Nacionalidad en su artículo 20, fracción I inciso d).

En cuanto a la calidad de ciudadano, se hace notar el acierto de la legislación paraguaya, comparada con el desacierto de la mexicana, que consiste en

establecer la suspensión de la ciudadanía, cuando se tiene doble nacionalidad acotándose con la ley de foro.

Obsérvese que en términos del artículo 153 de la Constitución paraguaya, se suspende el ejercicio de la ciudadanía por la adopción de otra nacionalidad, salvo reciprocidad internacional; en cambio en la legislación mexicana no sucede esto.

No se omite hacer referencia al derecho de residencia consagrado en el artículo 41 de la Carta paraguaya, que se establece a favor de los paraguayos y a la permanencia de extranjeros que no podrán ser obligados a abandonar el país, sino por sentencia judicial.

En cuanto a los derechos políticos, el artículo 120 confiere derecho de sufragio a los extranjeros con radicación definitiva, en las elecciones municipales.

Hasta aquí el análisis de la Constitución del Paraguay, y enseguida se transcriben los artículos del Código Civil de Paraguay, denominado LEY Número 1.183 que consideramos afines al tema que nos ocupa:

"CÓDIGO CIVIL LEY N° 1.183

"TÍTULO PRELIMINAR DE LAS DISPOSICIONES
GENERALES

"Artículo 11.- La existencia, el estado civil, la capacidad e
incapacidad de hecho de las personas físicas domiciliadas

en la República, sean nacionales o extranjeras, serán juzgados por las disposiciones de este Código, aunque no se trate de actos ejecutados o de bienes existentes en la República.

"LIBRO PRIMERO

"DE LAS PERSONAS Y DE LOS DERECHOS PERSONALES EN LAS RELACIONES DE FAMILIA.

"TITULO I

"DE LAS PERSONAS FISICAS

"CAPITULO IV

"DEL DOMICILIO

"Artículo 52.- El domicilio real de las personas es el lugar donde tienen establecido el asiento principal de su residencia o de sus negocios.

"El domicilio de origen es el lugar del domicilio de los padres, en el día del nacimiento de los hijos.

"Artículo 53.- El domicilio legal es el lugar donde la ley presume, sin admitir prueba en contra, que una persona reside de una manera permanente para el ejercicio de sus derechos y cumplimiento de sus obligaciones:

"a) Los funcionarios públicos tienen su domicilio en el lugar en que ejerzan sus funciones, no siendo éstas temporarias o periódicas;

"b) Los militares en servicios activo, en el lugar donde presten servicio;

"c) Los condenados a pena privativa de libertad lo tienen en el establecimiento donde la estén cumpliendo;

"d) Los transeúntes o las personas de ejercicio ambulante, como los que no tuviesen domicilio conocido, lo tienen en el lugar de su residencia actual; y

"e) Los incapaces tienen el domicilio de sus representantes legales.

"Artículo 54.- La duración del domicilio legal depende del hecho que lo motive. Para que la residencia cause domicilio, deber ser permanente.

"Artículo 55.- En el caso de habitación alternativa en diferentes lugares, el domicilio es el lugar donde se tenga

familia, o el principal establecimiento.

“Si una persona tiene establecida su familia en un lugar y sus negocios en otro, el primero es el lugar de su domicilio.

“Artículo 56.- La residencia involuntaria en otro lugar no altera el domicilio anterior, si se conserva allí la familia o se tiene el asiento principal de los negocios.

“Artículo 57.- El domicilio de origen regirá desde que se abandonare el establecido en el extranjero, sin ánimo de regresar a él.

“Artículo 58.- El domicilio real puede cambiarse de un lugar a otro. Esta facultad no puede ser coartada por contrato, ni por disposición de última voluntad. El cambio de domicilio se verifica por el hecho de la traslación de la residencia de un lugar a otro, con ánimo de permanecer en él.

“Artículo 59.- El último domicilio conocido de una persona es el que prevalece, cuando no es conocido el nuevo.

“Artículo 60.- El domicilio se conserva por la sola intención

de no cambiarlo, o de no adoptar otro, mientras no se haya constituido de hecho una residencia permanente.

“Artículo 61.- El domicilio legal y el domicilio real determinan la competencia de las autoridades para el ejercicio de los derechos y cumplimiento de las obligaciones.

“Artículo 62.- Sin perjuicio de lo establecido en el artículo anterior, se podrá elegir en los actos jurídicos un domicilio especial para determinados efectos, y ello importará prorrogar la jurisdicción”.

Cabe anotar que el Código Civil paraguayo fue reformado y adicionado mediante la Ley 1/92, sin que ninguna de las disposiciones transcritas haya sido materia de modificación. Ni tampoco en dicha reforma se hizo referencia alguna al tema que nos ocupa.

De los artículos transcritos, se desprende que el *ius domicilli* es un aspecto preponderante en la legislación común de dicho país; asimismo se observa que, a diferencia de los códigos civiles consultados de los países en parangón, en este cuerpo normativo no se encuentran disposiciones que hagan alusión directa a la nacionalidad de las personas.

De la lectura del artículo 11 del citado código, se advierte que la regulación del domicilio cobra relevancia en materia jurisdiccional al establecer la aplicabilidad del derecho común a las personas físicas domiciliadas en la República, sean nacionales o extranjeras, aunque no se trate de actos ejecutados o de bienes existentes en la República.

Ahora bien, el domicilio de las personas físicas se norma en los artículos del 52 al 62 de la normativa en comento, al establecer las siguientes categorías:

- El domicilio real es donde se tiene el asiento principal de negocios;
- El domicilio de origen es el de los padres, al nacer los hijos;
- El domicilio legal es donde la ley presume que una persona reside, acotado al ejercicio de sus derechos y cumplimiento de sus obligaciones.

Asimismo, determina el domicilio el lugar donde se tenga familia, prevaleciendo éste sobre el del establecimiento de negocios -artículo 55-. Aquí notamos que el *animus* no tiene cabida.

Por otra parte también encontramos la expresión de la *residencia* identificada con el domicilio permanente; siendo, pues, una condición la residencia para obtener el domicilio (artículo 54).

Sin embargo, en el artículo 58 se establece que para que se repute el cambio de domicilio, se requiere el ánimo de la residencia o permanencia.

Por último encontramos en el artículo 62 el domicilio convencional, que en nuestro sistema se regula por el artículo 34 del Código Civil Federal.

En la legislación secundaria tenemos la Ley Número 978/96 de Migraciones, que en su artículo 1º establece que tiene por objeto regular la migración de extranjeros y la emigración y repatriación de nacionales, y ejecutar la política migratoria nacional.

Es importante destacar que el artículo 32 *in fine* de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos tiene los alcances del inciso a) del artículo 2º de esta ley en estudio que ordena *“a) La inmigración de recursos humanos calificados cuya incorporación sea favorable al desarrollo general del país; siempre que no se comprometa el empleo del trabajador nacional”*.

Es de interés para nuestro estudio considerar el Título III de la Ley de Migración Paraguaya, que se refiere al retorno de nacionales y su protección en el exterior, en cuyo Capítulo III, denominado “De las condiciones a que deberán ajustarse los cónyuges y los hijos de compatriotas que retornan definitivamente a integrarse al país” encontramos el artículo 133, que a continuación se transcribe:

“Artículo 133.- Los hijos de madre o padre paraguayo nacidos en el extranjero, hasta tanto se decidan por la opción que establece el artículo 146 “in fine” de la Constitución Nacional, y los cónyuges de paraguayos, podrán radicarse definitivamente en el país”.

En este dispositivo se observa que esta ley únicamente regula la posibilidad de radicación definitiva de los hijos y cónyuges de paraguayos, pero sin perder la calidad de extranjeros. Asimismo, notamos que el artículo 133 en mención remite al diverso 146 de la Constitución en cuanto al derecho de opción de los hijos de paraguayos nacidos en el extranjero.

Con lo anterior colmamos el tratamiento del derecho interno en materia de doble nacionalidad en el Paraguay, por lo que enseguida nos abocamos al aspecto internacional, primero en el marco multilateral, en donde, recordamos que así como los otros países en parangón, éste es Parte de la Convención de Montevideo sobre nacionalidad suscrita el 26 de diciembre de 1933, que prohíbe a los países firmantes legislar o reconocer la doble nacionalidad.

El artículo 137 de la Constitución de la República del Paraguay, denominado “De la Supremacía de la Constitución”, ordena: *“La ley suprema de la República es la Constitución. Ésta, los tratados, convenios y acuerdos internacionales aprobados y ratificados, las leyes dictadas por el Congreso y otras disposiciones jurídicas de inferior jerarquía, sancionadas en consecuencia, integran el derecho positivo nacional en el orden de prelación enunciado”.*

Se advierte que los tratados internacionales están, pues, en un plano de jerarquía inmediata inferior a la carta fundamental, al igual que en nuestro país (artículo 133 constitucional), y los demás comparados en este trabajo, de donde se sigue que existe identidad en tal sentido.

Dada la ausencia de literatura que enfrentamos al realizar esta investigación, nos vimos precisados a efectuar la consulta a las páginas oficiales de este país visibles a través del sistema de *Internet*. Toda vez que este medio nos fue recomendado en la Embajada paraguaya como la fuente adecuada para el efecto.

Recordemos que la legislación interna de este país no contempla casos de pérdida de la nacionalidad para los paraguayos por nacimiento; sin embargo, sí se establece la renuncia voluntaria a la misma (artículo 147 de la Constitución), empero, de conformidad con el diverso artículo 150, los naturalizados sí pueden perder su nacionalidad por ausencia injustificada del territorio de la República por más de 3 años o por la voluntaria adquisición de una nueva nacionalidad.

Esta normativa pudiera entrar en conflicto con la Convención de 1961 para Reducir los casos de Apatridia y la Convención de 1954 sobre el Estatuto de los Apatridas; sin embargo, Paraguay no es signatario de ésta.¹⁶⁹

En el marco multilateral, pero en la modalidad regional, Paraguay es parte del MERCOSUR; y entre los mecanismos de cooperación suscritos por dicha

¹⁶⁹ www.presidencia.gov.py.

comunidad, se encuentra el documento MERCOSUR/RMI/CT/ACTA N° 04/02, denominado "Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR Bolivia y Chile", suscrito en la ciudad de Salvador, el día 8 de noviembre del 2002, entre Argentina, Uruguay, Estados Partes del Mercado Común del Sur (MERCOSUR); y los gobiernos de Bolivia y Chile, como Estados Asociados.*

Dicho instrumento regional persigue, sustancialmente, establecer reglas para la autorización de residencia de los nacionales de los Estados Partes y Asociados del MERCOSUR. Este aserto, se desprende del objeto del documento en cita, que a la letra dice:

"Artículo 1°

"OBJETO

"Los nacionales de un Estado Parte que deseen residir en el territorio de otro Estado Parte podrán obtener una residencia legal en este último, de conformidad con los términos de este Acuerdo, mediante la acreditación de su nacionalidad y presentación de los requisitos previstos en el artículo 4° del presente".

* El MERCOSUR se constituye a partir del Tratado de Asunción firmado el 26 de marzo de 1991 entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, y el Protocolo de *Ouro Preto*, sobre la estructura institucional del MERCOSUR firmado el 17 de diciembre de 1994 por esos mismos Estados.

En el artículo 2° se pactan las definiciones o términos convencionales para la interpretación del instrumento; y en el artículo 3° se estipula su ámbito de aplicación, atendiendo a la calidad de la nacionalidad de las personas peticionarias de reconocimiento de residencia; en el artículo 4° se especifican los documentos útiles para obtener la residencia temporaria; y en el artículo 5° los requisitos para transformar la residencia temporaria en residencia permanente.

Es relevante para nuestro estudio este tipo de convención regional, en virtud de que debido al reconocimiento de derechos de residencia entre los Estados Parte y los Asociados, se establece un trato privilegiado para los gobernados de los mismos, en cuanto a su estatus migratorio, que se traduce en consecuencias asimilables, equiparables o paralelas a los efectos de la doble nacionalidad.

La afirmación que antecede, encuentra sustento en la lectura integral del instrumento en cuestión, que en síntesis expresa que, quienes hayan obtenido su residencia conforme lo dispuesto en el Acuerdo, tienen derecho a:

- Entrar, salir, circular y permanecer libremente en territorio del país de recepción (artículo 8°);
- Acceder a cualquier actividad, tanto por cuenta ajena como por cuenta propia, en las mismas condiciones que los nacionales de los países de recepción (artículo 8°);

- Gozar de los mismos derechos y libertades civiles, sociales, culturales y económicas de los nacionales del país de recepción, en particular el derecho a trabajar; y ejercer toda actividad lícita; (artículo 9°);
- Asociarse con fines lícitos y profesar libremente su culto (artículo 9°);
- Que los miembros de su familia que no ostenten la nacionalidad de uno de los Estados Parte, se les expida una residencia de idéntica vigencia que de la persona de la cual dependan (artículo 9°);
- Gozar en el territorio de las Partes, de un trato no menos favorable que el que reciben los nacionales del país de recepción, en lo que concierne a la aplicación de la legislación laboral, especialmente en materia de remuneraciones, condiciones de trabajo y seguros sociales (artículo 9°);
- Sus hijos gocen de acceso a la educación en condiciones de igualdad con los nacionales del país de recepción (artículo 9°);
- Podrán enviar sin restricción alguna remesas a sus familias para su sustento (artículo 9°);
- Las Partes implantarán las medidas necesarias, para evitar la inmigración y el empleo ilegal, protegiendo a su vez los derechos laborales de los trabajadores inmigrantes ilegales y penalizando a los empleadores de ilegales, al igual, que los que lucren con estos (artículo 10°);
- El decreto de marras, será aplicado sin perjuicio de disposiciones íntimas, para beneficio de inmigrantes de cada estado Parte (artículo 11°);
- No regula bienes o valores provisionales, introducidos por los migrantes en los estados Partes (artículo 12°);

- En caso de conflicto, se resolverá conforme a las disposiciones que rijan en el momento del conflicto, previo consenso de las Partes (artículo 13°);

En cuanto a la vertiente multilateral, lo apuntado constituye, a grandes rasgos, el marco de los compromisos paraguayos que pudimos investigar con el material que se obtuvo en la página de Internet consultada.

En cuanto a la perspectiva bilateral, nos limitamos a mencionar la convención celebrada con España, que a continuación se copia textualmente, misma que fue celebrada el 25 de junio de 1959, y en España fue publicada en el Boletín Oficial número 94, del 19 de abril de 1960.

“Convenio de doble Nacionalidad con PARAGUAY

“Art. 1.- Los españoles de origen, y recíprocamente los paraguayos de origen, podrán adquirir la nacionalidad paraguaya o española, respectivamente, en las condiciones y en la forma prevista por la legislación en vigor en cada una de las Altas Partes Contratantes, sin perder por ello su anterior nacionalidad.

“La calidad de nacionales de origen, a que se refiere el párrafo anterior, se acreditará ante la autoridad competente en vista de los documentos que ésta estime necesarios.

"Art. 2.- Los españoles que hayan adquirido la nacionalidad paraguaya y los paraguayos que hayan adquirido la nacionalidad española, de conformidad con el artículo anterior, serán inscritos en los Registros que determinen la nación donde la nacionalidad sea adquirida.

"Las referidas inscripciones serán comunicadas a la otra Alta Parte Contratante por vía diplomática o consular, de acuerdo con los procedimientos que se establezcan en virtud de artículo 7.

"Art. 3.- Para las personas a que se refiere el artículo 1 de este Convenio, el otorgamiento de pasaporte, la protección diplomática y el ejercicio de los derechos civiles y políticos se regirán por la ley del país que otorga la nueva nacionalidad.

"Los derechos del trabajo y de seguridad social se rigen por la ley del lugar en que se realiza el trabajo.

"Los súbditos de ambas Partes Contratantes a que se hace referencia, en ningún caso podrán estar sometidos simultáneamente a las legislaciones de ambas en su condición de nacionales de las mismas, sino sólo a la legislación del país que ha otorgado la nueva nacionalidad.

“Por la misma legislación se regulará el cumplimiento de las obligaciones militares entendiéndose como ya cumplidas si fueron satisfechas en el país de procedencia.

“El ejercicio de los derechos civiles y políticos regulado por la ley del país que otorga la nueva nacionalidad, no podrá surtir efecto en el país de origen, si ello lleva aparejada la violación de sus normas de orden público.

“Art. 4.- Los españoles que se naturalicen paraguayos y los paraguayos que se naturalicen españoles, al amparo del presente Convenio, que fijen de nuevo su residencia habitual en su país de origen y deseen recobrar en él, y con arreglo a sus leyes, el ejercicio de los derechos y deberes especificados en el artículo tercero, deberán avecindarse y someterse a lo dispuesto sobre la materia en España y Paraguay.

“El cambio a que se refiere el párrafo anterior deberá ser inscrito en los mismos Registros a que se refiere el artículo segundo, y la inscripción será igualmente comunicada en la misma forma a la representación diplomática del otro país.

“Art. 5.- Los españoles y los paraguayos que con anterioridad a la

vigencia de este Convenio hubiesen adquirido la nacionalidad paraguaya o española, podrán acogerse a los beneficios de este Convenio y conservar su nacionalidad original, declarando que tal es su voluntad ante la autoridad encargada del Registro de inscripciones mencionado en el artículo 2.

“Desde que esta declaración sea inscrita en el Registro, serán aplicables las disposiciones del Convenio, sin perjuicio de los derechos ya adquiridos.

“Art. 6.- Cuando las leyes de España y asimismo las leyes de la República del Paraguay atribuyan a una misma persona la nacionalidad española y la nacionalidad paraguaya, en razón de cada caso, a su filiación y al lugar y circunstancias de su nacimiento gozará dicha persona de la nacionalidad del territorio donde su nacimiento hubiera ocurrido, pero será también considerado nacional por la otra Alta Parte Contratante.

“Art. 7.- Ambos Gobiernos se consultarán periódicamente con el fin de estudiar y adoptar las medidas conducentes para la mejor y uniforme interpretación y aplicación de este Convenio, así como las eventuales modificaciones y adiciones que de común acuerdo se estimen convenientes.

“Art. 8.- El presente Convenio será ratificado por las dos Altas Partes Contratantes y las ratificaciones se canjearán lo antes que sea posible.

“Entrará en vigor a contar del día en que se canjeen las ratificaciones, y continuará indefinidamente su vigencia, a menos que una de las Altas Partes Contratantes anuncie oficialmente a la otra, con un año de antelación, la intención de hacer cesar sus efectos”.

Por imperio de lo que ordena la Constitución paraguaya en el artículo 149, la figura de la nacionalidad múltiple sólo puede actualizarse mediante la celebración de tratados internacionales, cuestión que da la pauta para establecer que existe identidad entre los países hispanoamericanos en parangón, pero a la vez da la nota distintiva respecto del caso español, el cual, como ya se vio, tiene el doble sistema: legal y convencional.

El convenio celebrado entre Paraguay y España, participa de las mismas características que se advierten para los casos de Colombia y Ecuador; sin embargo, atento a la legislación interna del Paraguay, el *ius domicilli* ejerce un influjo dominante pues el artículo 150 de dicho cuerpo normativo prevé la pérdida de la nacionalidad por ausencia durante más de tres años, declarada judicialmente, o por adquisición de otra nacionalidad respecto de los paraguayos naturalizados.

Cabe mencionar que la Constitución de la República del Paraguay, es del año 1992, mientras que el Convenio de Doble Nacionalidad fue celebrado el 25 de junio de 1959. Dicho convenio se reformó mediante el Protocolo Adicional que entró en vigor el 1 de marzo de 2001. Este instrumento, en su momento, flexibilizó la aplicación del Convenio, para paliar los efectos negativos que representaba la reactivación de la nacionalidad para los españoles acogidos al convenio.

Es decir, antes del Protocolo, los españoles de origen que se acogían al régimen convencional adquirirían la nacionalidad de pleno derecho del Paraguay mientras tuviesen ahí su domicilio registral, pero también quedaban vinculados por lo previsto en el Convenio en cuanto al régimen de cambio de nacionalidad.¹⁷⁰

Así, los españoles que se acogían a los convenios bilaterales para adquirir la nacionalidad paraguaya, y que deseaban reactivar la nacionalidad española, al estar vinculados a las normas derivadas del Convenio, para reactivar la nacionalidad latente debían trasladar su residencia habitual a España y constituir aquí su domicilio registral. El régimen convencional les impedía recurrir al régimen de recuperación común previsto en el Código Civil Español:

¹⁷⁰ Arroyo Montero, Rafael, *Modificación de los Convenios de Doble Nacionalidad como Instrumentos de Integración*, Revista Española de Derecho Internacional, volumen XVIII, Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, Madrid, 1999, p. 196.

* Con la reforma al artículo 26 del Código Civil Español del año 2002, ya no se exige el requisito de residencia legal en España a los emigrantes ni a los hijos de emigrantes, pudiendo ser dispensado en los demás casos si concurren "circunstancias excepcionales" que quedan sin especificar. El apartado 1 a) del artículo 26 suprime el requisito de renuncia a la nacionalidad anterior, puesto que el mismo suponía, en la práctica, un obstáculo insuperable para la recuperación de la nacionalidad española perdida.

Con este somero estudio de la legislación paraguaya, desde la perspectiva del derecho comparado, queda así redondeada la exposición del tema de la doble nacionalidad; y se demuestra la tesis de que este instituto jurídico está inscrito en la dinámica emprendida por todos y cada uno de los países en parangón, de desarrollar políticas públicas congruentes con los procesos globales que privan en el concierto de las naciones.

Es decir, el ejercicio iuscomparativista realizado permite comprobar, asimismo, la tendencia de los países en estudio de establecer modelos jurídicos que pretenden avanzar hacia la armonización de sus respectivos sistemas jurídicos para afrontar los retos que demanda el mundo globalizado.

También advertimos que, parafraseando al Maestro Recaséns Siches, el planteamiento realizado cumple con los alcances de un estudio de derecho comparado, a saber:

- Favorece el conocimiento, interpretación y aplicación de nuestro derecho interno;
- Sirve para explicarnos la reformas constitucional en materia de nacionalidad;
- Es vehículo para comprender la legislación extranjera comparada;

- Vale como sustento para entender las relaciones internacionales de cooperación e integración, y
- Proporciona un juicio crítico para complementar la comprensión de la filosofía de la reforma legislativa en materia de doble nacionalidad.¹⁷¹

¹⁷¹ Tomado de la Revista de la Facultad de Derecho de la UNAM, Recaséns Siches, Luis, "Nuevas Perspectivas del Derecho Comparado", Revista de la Facultad de Derecho de la UNAM, México, abril-junio de 1953, p. 245.

CAPÍTULO IV

LIMITACIONES DERIVADAS DE LA DOBLE NACIONALIDAD EN LEYES SECUNDARIAS

Para concluir nuestra exposición sobre los efectos jurídicos de la reforma legislativa en materia doble nacionalidad, es menester entrar al estudio de las limitaciones de este instituto jurídico en las leyes secundarias, como complemento a lo expresado en el capítulo segundo, sin perder de vista el aspecto teleológico de la reforma, y recurriendo de nuevo al método deductivo utilizado, mediante el análisis de los componentes de la norma.

Ante la dificultad metodológica que implica colmar el estudio del acervo normativo secundario que se vincula al tema de la doble nacionalidad, y con el fin de realizar el examen de las piezas legales con la debida profundidad, nos vimos en la necesidad de seleccionar únicamente los rubros que estimamos más representativos, para ilustrar los efectos acotados de la reforma legislativa en comentario.

Por tal motivo, el alcance de este capítulo se ceñirá a tratar la temática propuesta en siete grandes rubros, a saber: Ejército; Seguridad Pública; Marina Nacional; Fuerza Aérea Mexicana; limitación a la educación; limitación al trabajo; limitación a ocupar cargos públicos.

El tema de las limitaciones a la doble nacionalidad en la legislación secundaria, encuentra su premisa mayor en el texto constitucional reformado; y, concretamente, en el segundo párrafo del artículo 32 de la carta fundamental.

La redacción del párrafo segundo del artículo 32 mencionado, es materia muy debatida entre los estudiosos de esta figura de la doble nacionalidad, en cuanto a la posibilidad jurídica de que las leyes secundarias actualicen tales limitaciones.

Para la académica Laura Trigueros, únicamente la Constitución de la República puede establecer limitaciones a los derechos que la misma reconoce a las personas y “Las restricciones que prevea deben interpretarse en sentido estricto es decir no pueden ser objeto de analogía de ningún mecanismo que implique efectos o actos no contemplados en ella. Esta regla es de carácter general y no admite excepciones”.¹⁷²

De lo anterior se desprende que los derechos y obligaciones de los dobles nacionales, están sujetos a dicho principio sin que sea justificable excepción alguna. Sigue diciendo la autora: “En el caso, se trata de la regulación de un derecho fundamental, el que deriva del hecho de que el individuo que tiene la nacionalidad de un Estado forma parte del pueblo de éste... y el que se desprende

¹⁷² Trigueros Gaisman, Laura, El Sistema de Doble Nacionalidad, la Nueva Reforma a la Constitución, Revista del Senado de la República, abril-junio 1997, volumen 3, editorial Rayuela, México, 1997, op. cit., p.124.

de la Declaración de los Derechos Humanos en la que se establece que todo individuo debe de tener una nacionalidad como derecho fundamental".¹⁷³

Enseguida, la catedrática entra al estudio del segundo párrafo del artículo 32 constitucional, y pone de manifiesto que los cargos y funciones que de acuerdo con las leyes federales exijan que los individuos en quienes recaigan tengan la calidad de mexicano por nacimiento, deben entenderse reservados únicamente a éstos, siempre y cuando no adquieran otra nacionalidad.

La jurista Trigueros afirma: "La norma no alude a aquellos sujetos que ya la hubieran adquirido con anterioridad a su entrada en vigor; por lo tanto, debe entenderse que, si ya poseían una doble nacionalidad, siempre que cumplan con el requisito mencionado de no adquirir otra con posterioridad, están en posibilidad de desempeñar tales cargos".¹⁷⁴

Se refuerza el criterio apuntado con la opinión de la catedrática Tania Rodríguez Huerta, para quien el texto del segundo párrafo en estudio no es del todo icástico, pues señala: "Sin embargo, habría que aclarar a qué supuestos se refiere la reforma cuando dice "... y no adquieran otra nacionalidad"; es decir, o sólo prohíbe el desempeño de dichos cargos a los mexicanos por nacimiento que hayan adquirido otra nacionalidad, o bien, también contempla las situaciones de hecho

¹⁷³ Idem.

¹⁷⁴ Idem.

en las cuales un individuo posee de *facto* la nacionalidad mexicana por nacimiento y otra nacionalidad".¹⁷⁵

Por su parte, el jurista Manuel Becerra, agrega que "... la Constitución fue reformada en su artículo 32 para dar paso a la doble nacionalidad y con esto se da pie a la instrumentación jurídica de la problemática jurídica derivada de la doble nacionalidad".¹⁷⁶

Pero, el autor mencionado, plantea además que la redacción del artículo 32 permite a los mexicanos naturalizados o con doble nacionalidad (valga la ficción jurídica) adquieran propiedades en la faja prohibida en el artículo 27 constitucional (cien kilómetros a lo largo de las fronteras y cincuenta en las playas).¹⁷⁷

Según la catedrática María Elena Mansilla y Mejía, la redacción del segundo párrafo del artículo 32 constitucional es inadecuada debido a que "... señalar que, cuando se exija el carácter de mexicano por nacimiento para ocupar cargos públicos, ello es limitado para quienes tengan esta calidad y no adquieran otra nacionalidad... es discutible determinar si tal hipótesis se aplica a todos aquellos mexicanos por nacimiento que no hayan adquirido voluntariamente otra

¹⁷⁵ Rodríguez Huerta, Tania Gabriela, Reflexiones en Torno a la Reforma de los artículos 30, 32 y 37 de la Constitución Mexicana. Anuario de Derecho Público.- Los Controles Constitucionales, numero 1 1997, editorial, Mc Hgraw Hill, México, 1997, p. 374. La autora reflexiona que tal es el caso de los hijos españoles nacidos en México que adquieren la nacionalidad mexicana a través del *ius soli* y poseen la española por medio del *ius sanguinis*.

¹⁷⁶ Becerra Ramírez, Manuel, Las Reformas a la Constitución en Materia de Nacionalidad.- La Nacionalidad en México, en la revista Lex, abril 1998, numero 34, año IV, 3ra, México, 1998, p. 54.

¹⁷⁷ Ibidem, p. 55.

nacionalidad, pero que, no obstante, poseen una o varias nacionalidades distintas a la mexicana desde el momento de su nacimiento".¹⁷⁸

Para la autora de referencia, el dispositivo jurídico debió redactarse como sigue: "El ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, por disposición de la presente constitución se requiere ser mexicano por nacimiento, se reserva a quienes tengan esa calidad y no posean otra nacionalidad".¹⁷⁹

La jurista Laura Trigueros realiza aún más críticas al párrafo segundo del artículo 32, aduciendo que la norma constitucional apuntada "... no alude a aquellos sujetos que ya ... hubieran adquirido [la nacionalidad] con anterioridad a su entrada en vigor; por lo tanto, debe entenderse que, si ya poseían una doble nacionalidad, siempre que cumplan con el requisito mencionado de no adquirir otra con posterioridad, están en posibilidad de desempeñar tales cargos".¹⁸⁰

La jurista Trigueros desentraña el sentido y correcta interpretación de este dispositivo, al agregar que la limitación constitucional no se aplica a quienes tienen doble nacionalidad por nacimiento dado que, en este esquema, la nacionalidad extranjera no se adquiere por la volición del sujeto, sino por un acto de autoridad. Se trata de una nacionalidad de origen.

¹⁷⁸ Mansilla y Mejía, María Elena, Una Nueva Ley de Nacionalidad, Revista Responsa, enero 1998, número 13, año 3, del Centro Universitario México, División de Estudios Superiores, Universidad Marista, Escuela de Derecho, editorial Imagen Grafica, S. A. de C. V., México, 1998, p. 18.

¹⁷⁹ Idem.

¹⁸⁰ Trigueros Gaisman, Laura, El Sistema de Doble Nacionalidad.- La Nueva Reforma a la Constitución, op. cit., p. 124.

Asimismo, se debe tener en cuenta, según la maestra Trigueros, que quienes hayan adquirido una nacionalidad extranjera antes de la vigencia de esta reforma, no caen en la hipótesis constitucional prevista, debido a que se actualizaría el supuesto de pérdida de nacionalidad a que se refiere la fracción I del apartado A del artículo 30 constitucional. Pero, desde luego, esta consecuencia debe derivar de una resolución judicial.

Es decir, la prohibición sólo opera en el caso de adquisición voluntaria de una segunda nacionalidad, pero después de la entrada en vigor de la norma fundamental en comentario.

A juicio de la jurista en cita "... será muy difícil, si no imposible aplicar la reforma",¹⁸¹ debido a las deficiencias existentes en el sistema jurídico mexicano que regula el derecho de nacionalidad. A guisa de ejemplo, la mencionada catedrática sostiene que, en los procedimientos de naturalización, invariablemente se omite exigir la renuncia a la nacionalidad anterior tramitada ante los órganos jurisdiccionales.

Si se retoma el aspecto teleológico de la reforma constitucional que se trabajó en el primer capítulo de este trabajo, observamos que, a la luz de los comentarios realizados en los párrafos precedentes, estamos ante la presencia de un fracaso legislativo debido a la imposibilidad de aplicar la reforma de manera cabal a través de las leyes secundarias cuyo tratamiento se realizará en este apartado.

¹⁸¹ Ibidem, p. 125.

A mayor abundamiento, se debe dejar apuntado, siguiendo todavía a la maestra Trigueros, que “La limitación que establece el artículo 32 de la reforma debe tener efectos restringidos, no puede tener el alcance que, a primera vista, parece desprenderse de su texto; si se tiene o se adquiere la doble nacionalidad antes de su entrada en vigor, ésta debe reconocerse como válida, a pesar de lo que establece el artículo tercero transitorio, a menos que se sigan los juicios de pérdida de nacionalidad correspondientes”.¹⁸²

Pero, como muy atinadamente nos ilustra al respecto la multicitada catedrática, “Aun en ese caso, es cuestionable la validez de tales procedimientos; cuando se duda sobre el alcance de un derecho, debe estarse por la interpretación que favorezca al particular; nadie puede perder un derecho por ejercitar otro”.¹⁸³

Lo mas grave de la redacción del texto constitucional en estudio, consiste en que establece que las prohibiciones en comento pueden ser ampliadas en leyes secundarias, cuestión que puede prestarse a abusos legislativos; sobre todo en el marco de la actual tendencia de las políticas públicas en torno a la globalización, en un esquema de apertura comercial, en donde los destinatarios de las normas podrán ser inmigrantes que requieran flexibilidad para los procesos de intercambio.

¹⁸² *Idem.*

¹⁸³ *Idem.*

Sin embargo, pese a las críticas de los estudiosos del derecho que se realizaron al desafortunado texto del artículo 32 constitucional, se expidió el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de enero de 1998, que reza:

“Se reforman los artículos 20 y 32, fracción I, y se adiciona la fracción I BIS al artículo 47 de la Ley del Servicio Exterior Mexicano; se reforman los artículos 4, fracción I, 117, 161, primer párrafo, y 173, segundo párrafo, y se adicionan el artículo 148 BIS al capítulo denominado “Del Reclutamiento”, y un inciso F) a la fracción II del artículo 170 de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanas; se reforma el artículo 57 y se adiciona un inciso E) a la fracción I del artículo 105 de la Ley Orgánica de la Armada de México; se reforma el artículo 4, fracción I, del Código de Justicia Militar; se adiciona el artículo 5 BIS a la Ley del Servicio Militar; se reforman los artículos 106 y 108 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 4, primer párrafo, de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación; 9, fracción I, de la Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal; 20, inciso a), 22 y 23, en sus respectivas fracciones I, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República; 19, 34 y 35, en sus respectivas fracciones I, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal; 76, 91, 103, 114 y 120, en sus respectivos incisos a), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales;

22 y 50, en sus respectivos primeros párrafos, de la Ley de Navegación; 7, primer párrafo y se le adiciona un segundo párrafo, se reforman los artículos 38 y 40, primer párrafo, de la Ley de Aviación Civil; 189, 216 y 612, fracción I, de la Ley Federal del Trabajo; 267 de la Ley del Seguro Social; 156, fracción I, y 166, segundo párrafo, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; 28, primer párrafo, 50, fracción IV, y se deroga la fracción III del artículo 51 de la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas; se reforman los artículos 21, fracción I, de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, 51 de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Nuclear; 9, fracción I, de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos; 8, fracción I, de la Ley Federal de Correduría Pública; 6, segundo párrafo, de la Ley Orgánica del Instituto Nacional de Antropología e Historia; 32, fracciones I a III, de la Ley de Inversión Extranjera; 14, fracción I, de la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública; 5o., fracción I, de la Ley de la Comisión Reguladora de Energía; 10, fracción I y 14, fracción I de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro; 12, fracción I, de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios; 39, fracción I, de la Ley del Banco de México; 26, fracción I, de la Ley Federal de Competencia Económica; 121, fracción I, de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado "B" del Artículo 123

Constitucional; y 15, fracción I y último párrafo de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores...”

Según el jurista González Félix, el asunto de la doble nacionalidad en México no fue una cuestión simple al momento de plantearse el proyecto de la reforma de la legislación secundaria, entre otros aspectos, por virtud de la realidad geopolítica de nuestro país, y cuestiones de carácter histórico que llevaron al legislador a establecer cotos tales como la Cláusula Calvo.¹⁸⁴

Dice el autor en cita “En el terreno jurídico se hicieron varios planteamientos... la realidad geopolítica de nuestro país, con un vecino como los Estados Unidos, con un flujo migratorio tan importante y con una serie de restricciones incluso de carácter constitucional para los extranjeros, significó hacer un estudio área por área... para ver qué sucedía si se borraba la línea de la nacionalidad...”¹⁸⁵

Sigue diciendo el maestro González Félix “Se trataba de generar un nuevo concepto intermedio que era el mexicano con otra nacionalidad y así tener al mexicano por nacimiento con una sola nacionalidad, al mexicano con nacimiento con doble o múltiple nacionalidad y al extranjero”.¹⁸⁶

¹⁸⁴ Tomado de González Félix, Miguel Ángel, La Reforma Constitucional a los Artículos 30, 32, y 37.-Antecedentes y Contenido, en Memorias del Seminario sobre los Aspectos Jurídicos y Administrativos de la Doble Nacionalidad, editorial Instituto Nacional de Administración Pública, A. C., México, 1998, p. 72.

¹⁸⁵ Idem.

¹⁸⁶ Ibidem, p. 73.

De dicho decreto cobran interés para nosotros únicamente los textos legales que conforman los rubros a tratar en este trabajo. Enseguida emprendemos el análisis de tales rubros.

1. EJÉRCITO

Para definir este vocablo, nos remitimos al Código de Justicia Militar, en cuyo Libro Segundo denominado de los Delitos, Faltas, Delincuentes y Penas, bajo el Título Décimo Tercero, intitulado Definiciones, el artículo 434, que a la letra dice:

"Artículo 434.- Para los efectos de este libro segundo se entenderá:

"I.- Por ejército, la fuerza pública de diversas milicias, armas y cuerpos que sirven a la nación para hacer la guerra en defensa de su independencia, integridad y decoro y para asegurar el orden constitucional y la paz interior;

"II.- Se comprenden también bajo esa denominación, todos los conjuntos de fuerzas organizadas o que se organicen por la Federación o por los Estados; así como la guardia nacional en caso de guerra extranjera o grave trastorno del orden público."

Por otra parte, cabe decir que la institución denominada Ejército, nos remite a la dependencia del Ejecutivo Federal llamada Secretaría de la Defensa Nacional, que tiene su base constitucional en el artículo 90 y cuyas atribuciones se encuentran

reguladas en el artículo 29 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que se transcribe enseguida:

“Artículo 29.- A la Secretaría de la Defensa Nacional, corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

“I.- Organizar, administrar y preparar al Ejército y la Fuerza Aérea;

“II.- Organizar y preparar el Servicio Militar Nacional;

“III.- Organizar las reservas del Ejército y de la Fuerza Aérea,

“IV.- Manejar el activo del Ejército y de la Fuerza Aérea, de la Guardia Nacional al servicio de la Federación y los contingentes armados que no constituyan la Guardia Nacional de los estados;

“V.- Conceder licencias y retiros, e intervenir en las pensiones de los miembros del Ejército y de la Fuerza Aérea;

“VI.- Planear, dirigir y manejar la movilización del país en caso de guerra; formular y ejecutar, en su caso, los planes y órdenes necesarios para la defensa del país y dirigir y asesorar la defensa civil;

“VII.- Construir y preparar las fortificaciones, fortalezas y toda clase de recintos militares para uso del Ejército y de la Fuerza Aérea, así como la administración y conservación de cuarteles y hospitales y demás establecimientos militares;

“VIII.- Asesorar militarmente la construcción de toda clase de vías de comunicación terrestres y aéreas;

“IX.- Manejar los almacenes del Ejército y de la Fuerza Aérea;

“X.- Administrar la justicia militar;

- "XI.- Intervenir en los indultos de delitos del orden militar;
- "XII.- Organizar y prestar los servicios de sanidad militar;
- "XIII.- Dirigir la educación profesional de los miembros del Ejército y de la Fuerza Aérea, y coordinar, en su caso, la instrucción militar de la población civil;
- "XIV.- Adquirir y fabricar armamento, municiones, vestuario y toda clase de materiales y elementos destinados al Ejército y a la Fuerza Aérea;
- "XV.- Inspeccionar los servicios del Ejército y de la Fuerza Aérea;
- "XVI. Intervenir en la expedición de licencias para la aportación de armas de fuego, con objeto de que no incluya las armas prohibidas expresamente por la ley y aquellas que la nación reserve para el uso exclusivo del Ejército, Armada y Guardia Nacional, con excepción de lo consignado en la fracción XVIII del artículo 30 Bis, así como vigilar y expedir permisos para el comercio, transporte y almacenamiento de armas de fuego, municiones, explosivos, agresivos químicos, artificios y material estratégico;
- "XVII.- Intervenir en la importación y exportación de toda clase de armas de fuego, municiones, explosivos, agresivos químicos, artificios y material estratégico;
- "XVIII.- Intervenir en el otorgamiento de permisos para expediciones o exploraciones científicas extranjeras o internacionales en el territorio nacional;
- "XIX.- Prestar los servicios auxiliares que requieran el Ejército y la Fuerza Aérea, así como los servicios civiles que a dichas fuerzas señale el Ejecutivo Federal, y
- "XX.- Los demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos."

De la normativa que se desprende de las 20 fracciones del dispositivo jurídico en cita en relación, con lo que ordena la Ley Orgánica del Ejército y la Fuerza Aérea,

se advierte que el acervo de atribuciones que le confiere el legislador al Ejército, éste puede desarrollarlas o ejercerlas conjuntamente con la Armada de México y la Fuerza Aérea.

Es evidente que la institución del Ejército, a la luz del texto del artículo 29 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal transcrito, no puede desvincularse de la *Fuerza Aérea*; tal y como lo señala el jurista José Manuel Villalpando César, "...resulta entonces que el término "ejército" se encuentra mal empleado, siendo que el correcto es el de Fuerzas Armadas, que agrupa, como lo marca la CPEUM, al Ejército terrestre, a la Marina de Guerra y a la Fuerza Aérea (artículo 89,VI)".¹⁸⁷

No obstante nosotros deliberadamente tratamos ambas instituciones de manera separada, por razones de método, para ilustrar más ampliamente las limitaciones que el legislador impuso en las leyes secundarias a los efectos jurídicos de la doble nacionalidad.

Es decir, las tres instituciones conforman lo que se denomina en la legislación castrense como "Fuerzas Armadas" y, como se verá más adelante, las tres instituciones persiguen los mismos fines de defender la integridad, independencia y soberanía de la nación.

¹⁸⁷ Villalpando César, José Manuel, *Introducción al Derecho Militar Mexicano*, 1ª edición, grupo editorial Miguel Ángel Porrúa, Escuela Libre de Derecho, México, 1991, p. 28-29.

El marco jurídico en que se encuentra inscrita la Secretaría de la Defensa Nacional está conformado además de los dispositivos legales indicados, por los 50 ordenamientos legales que a continuación se señalan:

1. Ley de Disciplina del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, publicada en el D. O. F. del 15 de marzo 1996.
2. Código de Justicia Militar, publicada en el publicada en el D. O. F. del 31 agosto de 1933.
3. Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, publicada en el D. O. F. del 25 enero de 1972.
4. Ley del Servicio Militar Nacional, publicada en el publicada en el D. O. F. del 31 de agosto 1942.
5. Ley para la Comprobación Ajuste y Cómputo de Servicios en el Ejército Nacional, publicada en el D. O. F. del 29 noviembre de 1943.
6. Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Nacionales, publicada en el publicada en el D. O. F. del 7 enero de 1956.
7. Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, publicada en el D. O. F. del 26 diciembre de 1986.
8. Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, publicada en el publicada en el D. O. F. del 9 julio de 2003.
9. Ley Orgánica del Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, publicada en el publicada en el D. O. F. del 13 enero de 1986.
10. Ordenanza General del Ejército, publicada en el D. O. F. del 11 diciembre de 1911.

11. Reglamento Interior de la Secretaría de la Defensa Nacional, publicada en el D. O. F. del 1 septiembre de 1992.
12. Reglamento del Ceremonial Militar, publicada en el D. O. F. del 10 noviembre de 1938.
13. Reglamento de los Grupos de Militares Procesados y Sentencias, publicada en el D. O. F. del 6 junio de 1996.
14. Ley que crea la Universidad del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanas, publicada en el D. O. F. del 26 diciembre de 1975.
15. Ley sobre el Escudo, la Bandera y el Himno Nacionales, publicada en el D. O. F. del 8 febrero de 1984.
16. Reglamento de las Comandancias de Guarnición y del Servicio Militar de la Plaza, publicada en el D. O. F. del 31 de agosto.1933.
17. Reglamento General de Regiones y Zonas Militares, publicada en el D. O. F del 9 de junio de 1951.
18. Reglamento de Escoltas de Trenes, publicada en el D. O. F. del 5 agosto de 1928.
19. Reglamento General de Deberes Militares, publicada en el D. O. F. del 16 marzo de 1937.
20. Reglamento de Vacaciones para los Miembros del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, publicada en el D. O. F. del 1 agosto de 1985.
21. Reglamento de Reclutamiento para el Personal de Tropa del Ejército y Armada Nacionales, publicada en el D. O. F. del 21 de abril de 1937.
22. Reglamento para la Expedición de Tarjetas de Identidad a Miembros del Ejército, publicada en el publicada en el D. O. F. del 13 agosto de 1946.

23. Reglamento para el Servicio Interior de los Cuerpos de Tropa, publicada en el D. O. F. del 21 junio de 1947.
24. Reglamento para la Organización y Funcionamiento de los Consejos de Honor en el Ejército, publicada en el D. O. F. del 15 septiembre de 1928.
25. Reglamento del Cuerpo Especial de Bandas de Música del Ejército, D. O. F. del 29 septiembre de 1937.
26. Reglamento de Uniformes y Divisas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, publicada en el D. O. F. del 8 diciembre de 1975.
27. Reglamento de la Ley del Servicio Militar Nacional, publicada en el D. O. F. del 10 noviembre de 1942.
28. Reglamento de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, publicada en el D. O. F. del 6 mayo de 1972.
29. Reglamento de la Policía Judicial Militar, publicada en el D. O. F. de 11 junio de 1941.
30. Decreto que Regulariza y Veteraniza al Personal Técnico del Servicio de Justicia Militar y Cuerpo Jurídico Consultivo, publicada en el D. O. F. del 2 diciembre de 1942.
31. Reglamento de la Escuela Médico Militar, publicada en el D. O. F. del 27 febrero de 1976.
32. Reglamento del Centro de Estudios del Ejército y Fuerza Aérea, publicada en el D. O. F. del 2 abril de 2001.
33. Reglamento de la Escuela Militar de Clases de Sanidad, publicada en el D. O. F. del 2 abril de 2001.

34. Reglamento de la Escuela de Policía Militar, publicada en el D. O. F. del 2 abril de 2001.
35. Reglamento de la Escuela Militar de Tiro, publicada en el D. O. F. del 2 abril de 2001.
36. Reglamento de la Escuela de Fuerzas Especiales, publicada en el D. O. F. del 2 abril de 2001.
37. Reglamento de la Escuela Militar de Paracaidismo, publicada en el D. O. F. del 2 abril de 2001.
38. Reglamento de la Escuela Militar del Servicio de Administración e Intendencia, publicada en el D. O. F. del 2 abril de 2001.
39. Reglamento de la Escuela Militar del Servicio de Transportes, publicada en el D. O. F. del 2 Abril de 2001.
40. Reglamento de la Escuela Militar de Capacitación de Tropas del Servicio de Ingenieros, publicada en el D. O. F. del 2 abril de 2001.
41. Reglamento del 81/o. Batallón de Infantería y Escuela Militar de Infantería, publicada en el D. O. F. del 2 abril de 2001.
42. Reglamento del 5/o. Regimiento de Caballería Motorizada y Escuela Militar de Caballería Motorizada, publicada en el D. O. F. del 2 abril de 2001.
43. Reglamento del 9/o. Regimiento Blindado de Reconocimiento y Escuela Militar de Blindaje, publicada en el D. O. F. del 2 abril de 2001.
44. Reglamento del 1er. Regimiento de Artillería y Escuela Militar de Artillería, publicada en el D. O. F. del 2 abril de 2001.
45. Reglamento del 1er. Batallón de Ingenieros de Combate y Escuela Militar de Ingenieros de Combate, publicada en el D. O. F. del 2 abril de 2001.

46. Reglamento del 1er. Batallón de Transmisiones y Escuela Militar del Servicio de Transmisiones, publicada en el D. O. F. del 2 abril de 2001.
47. Reglamento del Colegio de Defensa Nacional, publicada en el D. O. F. del 16 mayo de 2001.
48. Reglamento de la Escuela Superior de Guerra, publicada en el D. O. F. del 16 mayo de 2001.
49. Reglamento del Heroico Colegio Militar, publicada en el D. O. F. del 16 mayo de 2001.
50. Reglamento de la Escuela Militar de Enfermeras, publicada en el D. O. F. del 16 mayo de 2001.

Del acervo normativo que rige al Ejército Mexicano, se advierte que sólo se modificaron cuatro cuerpos legales para adecuar la teleología perseguida por el constituyente permanente al sistema jurídico nacional en materia de doble nacionalidad; y son éstos los que constituyen la materia de nuestro análisis en este apartado.

Del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de enero de 1998, se desprende que se reformaron los artículos 4 fracción I, 117, 161 primer párrafo, y 173 segundo párrafo; se adicionaron el artículo 148 BIS al capítulo denominado "Del Reclutamiento", y un inciso F) a la fracción II del artículo 170 de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanas; asimismo, se reformó el artículo 4 fracción I, del Código de Justicia Militar; y se adicionó el artículo 5 BIS a la Ley del Servicio Militar; asimismo, se reformaron los artículos 28 primer párrafo, 50

fracción IV, y se deroga la fracción III del artículo 51 Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.

En primer término tenemos que la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de diciembre de 1986, regula al Ejército y Fuerza Aérea, que son las instituciones armadas permanentes del Estado mexicano y quienes, de acuerdo con el artículo 1 de este cuerpo normativo, tienen las misiones generales siguientes:

- I. Defender la integridad, la independencia y la soberanía de la nación;
- II. Garantizar la seguridad interior;
- III. Auxiliar a la población civil en casos de necesidades públicas;
- IV. Realizar acciones cívicas y obras sociales que tiendan al progreso del país; y
- V. En caso de desastre prestar ayuda para el mantenimiento del orden, auxilio de las personas y sus bienes y la reconstrucción de las zonas afectadas.

Como se desprende del artículo 2 de dicha ley las misiones enunciadas, podrán realizarlas el Ejército y la Fuerza Aérea, por sí o en forma conjunta con la Armada o con otras dependencias de los gobiernos Federal, Estatales o Municipales, de conformidad con lo que instruya el Presidente de la República, en ejercicio de sus facultades constitucionales.

Cabe apuntar que de la interpretación sistemática del artículo 29 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en relación con el texto íntegro de

la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, se colige que las instituciones denominadas Ejército y Fuerza Aérea, resultan estar ligadas de manera indisoluble, sin embargo en este trabajo se tratan en dos rubros distintos para dar mayor especificidad al tratamiento temático de los efectos de la doble nacionalidad y sus limitaciones en estas leyes secundarias.

Ahora bien, para efectos expositivos, ilustraremos la reforma en estudio mediante la transcripción del texto completo del dispositivo modificado destacando con *negritas* el contenido del decreto de 1998, en lo que se refiere a la doble nacionalidad.

“Artículo 4.- El Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos están integrados por:

“I.- Los mexicanos por nacimiento que no adquieran otra nacionalidad y que prestan sus servicios en las Instituciones Armadas de tierra y aire, sujetos a las Leyes y Reglamentos Militares;

“II. Los recursos que la Nación pone a su disposición; y

“III. Edificios e instalaciones.

“Artículo 117.- Los Cuerpos de Defensa Rurales se formarán con personal voluntario de ejidatarios mexicanos por nacimiento que no adquieran otra nacionalidad, mandados por militares profesionales,

de acuerdo con sus planillas orgánicas particulares y tienen como misión cooperar con las tropas en las actividades que éstas lleven cabo, cuando sean requeridos para ello por el mando militar.

"Del Reclutamiento.

"Artículo 148 BIS.- El personal que sea sujeto de reclutamiento para el servicio activo del Ejército y Fuerza Aérea, deberá ser mexicano por nacimiento que no adquiera otra nacionalidad.

"Artículo 161.- El personal que ingrese como alumno en los establecimientos de Educación Militar, deberá ser mexicano por nacimiento que no adquiera otra nacionalidad, estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos, excepto el extranjero que sea becario, el cual será admitido con el único fin de realizar estudios que correspondan y al término de los mismos causará baja del plantel al Ejército y Fuerza Aérea.

"Los alumnos de las Escuelas Militares quedarán sujetos al Fuero de Guerra; los de las Escuelas de Formación de

Oficiales que no posean grado militar, recibirán el nombre de cadetes, pero los grados que dentro de las mismas Escuelas se les confieran, tendrán validez para efectos disciplinarios dentro y fuera del Plantel. Los alumnos nacionales o extranjeros que en su calidad de becarios concurren a realizar estudios en planteles militares no estarán sujetos al Fuero de Guerra, pero si deberán sujetarse a los Reglamentos y disposiciones particulares del Plantel al que concurren.

"De las Bajas

"Artículo 170.- La baja es la separación definitiva de los miembros del Ejército y Fuerza Aérea, del activo de dichas Instituciones y procederá por ministerio de Ley o por Acuerdo del Secretario de la Defensa Nacional en los siguientes casos:

"I. Procede por ministerio de Ley:

"A. Por muerte; y

"B. Por sentencia ejecutoriada que la ordene, dictada por Tribunal competente del Fuero Militar. En estos casos la Secretaría de la Defensa Nacional, deberá girar las órdenes que procedan para que la baja surta sus efectos.

"II. Procede por acuerdo del Secretario de la Defensa Nacional:

"A. Por solicitud del interesado que sea aceptada;

"B. Por ser declarado el militar prófugo de la justicia, por el Tribunal Militar al que hubiere sido consignado, sin perjuicio del proceso que se le siga y siempre que dure en esta situación más de tres meses.

"En este caso, antes de girarse la orden de baja, se le emplazará por medio de publicación en la Orden General de la Plaza de México, expresándose el fundamento y motivo, a fin de que dentro del término de quince días a partir de la publicación, manifieste a la Dirección de su Arma o Servicio lo que estime necesario en su defensa; expirado el plazo sin que comparezca por escrito o personalmente, se le tendrá por conforme;

"C. Por desaparición del militar, comprobada esta circunstancia mediante los partes oficiales, siempre que dure en esta situación más de tres meses, en caso de que el individuo de que se trate apareciera y justifique su ausencia, será reincorporado al activo;

"D. Tratándose del personal de Tropa y de los militares de la clase de Auxiliares, además de las causas señaladas en los incisos que anteceden, podrán ser dados de baja por observar mala conducta, determinada por el Consejo de Honor de la Unidad o Dependencia a que pertenezcan, o por colocarse en situación de no poder cumplir con sus obligaciones militares, por causas no imputables a la Secretaría de la Defensa Nacional. En ambos casos, siempre será oído en defensa el afectado; y

"E. Los Militares Auxiliares causarán baja, además cuando no se consideren necesarios sus servicios o a consecuencia de cambios orgánicos en las estructuras de las Unidades o Dependencias. En estos casos, también será oído en defensa el afectado.

"F. Por adquirir otra nacionalidad.

"Si la baja se le da al Auxiliar sin que la hubiera motivado su mala conducta ya habiendo prestado más de cinco años de servicios, tendrá derecho a una compensación que deberá otorgar el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, cuyo monto será el

equivalente al fijado para el retiro con el grado que tenía al ser dado de baja.

“Salvo los casos de la Fracción I apartado A y Fracción II apartado E, la baja del Ejército y Fuerza Aérea, implica la pérdida del derecho a reclamar prestaciones o beneficios con base en el tiempo de servicios que se tuvo y en todos los casos el de usar uniformes, condecoraciones y divisas militares

“Artículo 173.- La licencia ilimitada es la que se concede al militar profesional de Arma o Servicio, sin goce de haberes y de otros emolumentos, para separarse del servicio activo.

“El Secretario de la Defensa Nacional, podrá conceder o negar esta licencia, según lo permitan, a su juicio, las necesidades del servicio, pero en ningún caso se concederá cuando exista un estado de emergencia nacional y cuando el personal no haya cumplido el tiempo obligatorio de servicio establecido en esta Ley o en su contrato-filiación. El personal que la goce tendrá derecho a reingresar al servicio previa solicitud, siempre que el Presidente de la República

considere procedente su petición y no se encuentre comprendido en alguna causal de retiro señalada por la Ley de la materia, éste se halle físicamente útil para el servicio, exista vacante y no hayan transcurrido más de seis años desde la fecha de su separación del activo y no adquiera otra nacionalidad.”

Como se puede observar, se reformaron los artículos 4 fracción I, 117, 161 primer párrafo, y 173 segundo párrafo; se adicionaron el artículo 148 BIS al capítulo denominado "Del Reclutamiento", y un inciso F) a la fracción II del artículo 170 de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanas.

En suma, se puede afirmar que esta ley se modificó para que quienes pertenezcan al Ejército y a la Fuerza Aérea, únicamente sean mexicanos por nacimiento y no obtengan otra nacionalidad; así, el reclutamiento del personal militar se restringe a quienes no tengan doble nacionalidad, cuestión que se extiende al alumnado de las escuelas e instituciones de educación castrense, quienes deberán ser mexicanos por nacimiento:

Esto explica claramente por qué el legislador realizó diversos tratamientos en torno a la calidad de los integrantes de los cuerpos castrenses, lo que trajo como consecuencia la modificación al cuerpo normativo que regula al Ejército y la Fuerza Aérea en comentario.

El licenciado González Félix afirma que "En la cuestión militar, el principio es que cuando una persona pertenece a un país, tiene entre sus obligaciones defender los intereses de ese país. Desde ese punto de vista, para México resulta válido que los mexicanos que tienen otra nacionalidad defiendan, en contra de un tercer país, los intereses de aquél que también los reconoce como sus nacionales, pero no acepta que un mexicano con doble nacionalidad defienda los intereses de otro Estado en contra de México".¹⁸⁸

A nuestro juicio, se evidencia la imperfección derivada de la reforma constitucional de la doble nacionalidad, cuando observamos que la mayor parte de las modificaciones a las leyes secundarias se ciñen a establecer límites a esta figura jurídica. Es más notorio este aspecto cuando analizamos las leyes militares y, en particular esta ley orgánica en estudio.

Sin embargo se advierte que en materia militar resulta una cuestión delicada que los miembros de las Fuerzas Armadas de un país tengan doble nacionalidad por virtud del concepto de lealtad inherente a la opción de una nueva nacionalidad a parte de la de origen.

Hay tratadistas que afirman que "La lealtad al país de la nacionalidad, que es actuar sin dobleces, con la debida buena fe, con fidelidad, con honor, con amor, con gratitud, con hombría de bien, con reconocimiento, con patriotismo, con

¹⁸⁸ González Félix, Miguel Ángel, La Reforma Constitucional a los Artículos 30, 32, y 37.- Antecedentes y Contenido, op. cit., p. 72.

veracidad, con gallardía, no permite incompatibilidades ni titubeos. Simplemente se es nacional o no se es. No se puede ser y no ser nacional y al mismo tiempo, ser o no ser extranjero”.¹⁸⁹

El Código de Justicia Militar, se modificó en su artículo 4 fracción I, siguiendo la misma tendencia de las demás reformas a los ordenamientos jurídicos de carácter jurisdiccional para establecer la prohibición de que los Magistrados puedan gozar de doble nacionalidad. En seguida se transcribe el texto modificado:

“ARTÍCULO 4.- Para ser Magistrado, se requiere:

“I.-Ser mexicano por nacimiento que no adquiera otra nacionalidad y estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos;

“II.-Ser mayor de treinta años;

“III.-Ser abogado con título oficial expedido por autoridad legítimamente facultada para ello;

“IV.-Acreditar, cuando menos, cinco años de practica profesional en los tribunales militares;

“V.-Ser de notoria moralidad.”

La intención del legislador ordinario al emprender la reforma de esta pieza legal se justifica en el discurso político de los debates en el congreso, aduciendo que la

¹⁸⁹ Arellano García, Carlos, en Cuevas Cansino, Francisco, et al., Manual de Derecho Internacional Privado Mexicano, editorial Porrúa, México, 1997, p. 58.

delicada función jurisdiccional, impone que sean mexicanos por nacimiento que no ostenten doble nacionalidad, quienes tengan a su cargo la impartición de la justicia castrense.

Este tema será materia de mayor abundamiento al desarrollar, más adelante, lo relativo a las limitaciones laborales derivadas de la reforma en materia de doble nacionalidad, por virtud de que la modificación en cometario establece la prohibición de que los Magistrados Militares puedan gozar de doble nacionalidad.

La Ley del Servicio Militar, sufrió la adición del artículo 5 bis para que los mexicanos por nacimiento que adquieran otra nacionalidad, al cumplir con sus obligaciones militares, no sean considerados en el activo del ejercito. Obsérvese el texto modificado:

“Artículo 5 bis.- En tiempo de paz, los mexicanos por nacimiento que adquieran otra nacionalidad al cumplir con sus obligaciones del servicio de las armas no será, considerados en el activo en los términos de lo dispuesto en esta ley y en las disposiciones reglamentarias.”

La obligación de los mexicanos de realizar el servicio militar tiene su fundamento constitucional en la fracción segunda del artículo 31, y abarca no sólo a los mexicanos por nacimiento sino también a los naturalizados. Se trata de la

obligación de recibir instrucción militar para obtener destreza en el manejo de armas y conocer la disciplina castrense, para apoyar al Ejército en calidad de reservas.

Como se mencionó en el capítulo segundo de este trabajo, el jurista Montalvo Parroquín considera que es afortunada esta reforma pues resulta que quien tenga dos nacionalidades y por ende sirva a dos Estados, podría incurrir en delitos si se suscita una guerra entre ellos, y el sujeto toma las armas con contra de alguno.¹⁹⁰

Contrariamente a lo afirmado por el autor citado, la catedrática Trigueros opina que “en los casos de doble nacionalidad, los convenios bilaterales recurren al concepto de residencia habitual para el cumplimiento de la obligación, el cual debe ser reconocido por el otro estado parte, que no puede volverla a exigir. Aún en caso de guerra entre dichos estados, y aunque no esta previsto así en los tratados, la lógica impone que el reclutamiento se hará únicamente entre los ciudadanos residentes”.¹⁹¹

Como se ha insistido en el cuerpo de este trabajo, no es suficiente la ley secundaria para que se actualice la figura de la doble nacionalidad respecto de los mexicanos, habida cuenta que se requiere para el efecto de la celebración de tratados bilaterales internacionales.

¹⁹⁰ Montalvo Parroquín, Adolfo, *La Doble Nacionalidad en México*, op. cit., p. 135.

¹⁹¹ Trigueros Gaisman, Laura, *La Doble Nacionalidad en el Derecho Mexicano*, op. cit., p. 596-597.

Este aserto se refuerza con lo aseverado por la maestra Rodríguez Huerta, quien afirma: "En realidad ... no bastará con la norma reglamentaria, si no que además será necesario la celebración de tratados bilaterales y multilaterales para evitar el conflicto de leyes...".¹⁹² Sin embargo, a juicio de Laura Trigueros "Es bastante remota la posibilidad de que se logre celebrar un acuerdo internacional sobre el tema".¹⁹³

En nuestra opinión, concordamos con lo aseverado por la jurista Trigueros, en el sentido de que no se avizora la posibilidad de que México celebre convención internacional alguna de carácter bilateral en materia de doble nacionalidad. Es decir, el único país con quien México tendría en realidad interés en celebrar un pacto de esta naturaleza sería con Estados Unidos de América; y es evidente que dicha nación no tiene contemplada en su agenda esta posibilidad.

Es obvio que a México no le interesa tener convenciones internacionales en materia de doble nacionalidad ni con España ni con ningún otro país del mundo por lo pronto, a excepción de Estados Unidos de América. Ha quedado demostrado que la reforma legislativa en materia de doble nacionalidad se enfocó únicamente y exclusivamente a la supuesta protección de nuestros connacionales que residen en Estados Unidos de América, como quedó expuesto al tratar los aspectos teleológicos de los efectos de la doble nacionalidad.

¹⁹² Rodríguez Huerta, Tania Gabriela, Reflexiones en Torno a la Reforma de los Artículos 30, 32 y 37 de la Constitución Mexicana, Anuario de Derecho Público.- Los Controles Constitucionales, número 1, 1997, editorial, Mc Hgraw Hill, México, 1997, op. cit., p. 374.

¹⁹³ Trigueros Gaisman, Laura, La Doble Nacionalidad en el Derecho Mexicano, op. cit., p. 597.

Según la maestra Laura Trigueros, los artículos 5 y 6 de la ley en estudio; ordenan que “La obligación de prestar el servicio militar no está sujeta a la condición de residencia en territorio mexicano, debe cumplirse en México, aun cuando el sujeto este domiciliado en el extranjero”;¹⁹⁴ los dispositivos en cita mandan que a los dieciocho años los ciudadanos se inscribirán en las juntas municipales o consulados en el extranjero para tal efecto

Cabe recordar lo que se dijo en el capítulo segundo de este trabajo en el sentido de que, en términos generales, se admite que quienes gocen de doble nacionalidad, podrán prestar su servicio militar y sus servicios en el ejército de otro Estado donde éste los reconoce como sus nacionales.

No obstante, la maestra Trigueros apunta que “En el caso de México, sobre todo por lo que toca a la situación que puede presentarse frente a Estados Unidos, las probabilidades de que surjan conflictos son muchas, aún en el caso de que este país conserve su política de no reclutar a sus nacionales residentes en el extranjero”.¹⁹⁵ Y en este punto, insiste la jurista que es muy remota la posibilidad de que se celebren convenciones internacionales sobre este tema.

¹⁹⁴ *Ibidem*, p. 596.

¹⁹⁵ *Ibidem*.

Por otra parte, el decreto en estudio establece que se reforman los artículos 28 primer párrafo, 50 fracción IV, y se deroga la fracción III del artículo 51 Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.

Al respecto, se hace notar que la vigente ley de esta materia, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de diciembre de 2003, en el artículo segundo transitorio, abrogó la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de junio de 1976, de donde se sigue que los artículos del decreto que nos ocupa ya no se encuentran vigentes. Sin embargo, para efectos expositivos enseguida se transcribe el texto reformado de los artículos 30 y 51 fracción III:

“Artículo 30.- Los militares que hayan sido retirados por enfermedad que dure más de seis meses podrán volver al activo cuando esta enfermedad hubiere sido contraída en campaña o en actos del servicio y logren su curación definitiva, comprobada con dictámenes expedidos por médicos militares o navales en servicio activo, que designe la Secretaría de la Defensa Nacional o la de Marina, en su caso, **siempre que no adquieran otra nacionalidad.** Al ocurrir una nueva causal de retiro, se tramitará éste.

“Cuando las necesidades de la Nación lo exijan, los militares

retirados podrán ser llamados al activo, requiriéndose para ello acuerdo suscrito por el Presidente de la República.

“Al desaparecer el motivo anterior, los militares volverán a la situación de retiro, sin necesidad de que sobrevenga una nueva causa de retiro.

“En los casos anteriores se observarán las siguientes reglas:

“a) Siempre que por cualquier motivo el militar retirado vuelva al activo, le corresponderá el último grado que ostentó en su primera estancia en tal situación, no pudiendo conservar el grado que le fue conferido para efectos de retiro.

“b) La vuelta al activo dejará insubsistentes los beneficios económicos correspondientes al primer retiro y, en el caso de que se hubiere concedido compensación, su importe será reintegrado totalmente mediante descuentos quincenales de un 25% en los haberes de activo o de retiro, en su caso.

“c) Al cómputo de servicios formulado para el primer retiro, el cual no podrá aumentarse ni disminuirse, se sumarán los nuevos servicios, y el total obtenido servirá de base para el

cálculo del nuevo beneficio.

“d) Al tiempo en el grado ostentado en la permanencia anterior en el activo se sumará el nuevo tiempo si se conserva el mismo grado.

“e) Si se hubiere concedido compensación en el primer retiro y su importe no haya sido reintegrado totalmente, se deducirá lo que corresponda de la nueva compensación o, en su caso, se harán descuentos quincenales de un 25% en sus haberes de retiro hasta la total reintegración.”

“Artículo 51.- Los derechos a percibir beneficios de retiro se pierden por alguna de las siguientes causas:

“I. Baja del Ejército, Fuerza Aérea o Armada de México;

“II. Sentencia ejecutoriada que origine la pérdida del beneficio;

“III. **Por adquirir otra nacionalidad estando en activo, y**

“IV. Por dejar de percibir haber de retiro o compensación ya otorgadas o sancionadas sin hacer gestiones de cobro en un

lapso de tres años."

Para entender el alcance de los dispositivos jurídicos aludidos, estimamos necesario estudiar los contenidos de los artículos 21, 22, 24 y 25 del citado cuerpo normativo, que se refieren al retiro de los activos del Ejército y las Fuerzas Armadas. Así, según el artículo 21 de la ley en cuestión, retiro es la facultad que tiene el Estado y que ejerce por conducto de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina para separar del activo a los militares al ocurrir alguna de las causales previstas en esta Ley.

Y la situación de retiro es aquella en que son colocados, mediante órdenes expresas, los militares con la suma de derechos y obligaciones que fija esta Ley. Los militares con licencia ilimitada para ser retirados deberán presentar su solicitud ante las Secretarías de la Defensa Nacional o de Marina, en su caso. Asimismo, el dispositivo en cita establece que "haber de retiro" es una prestación económica vitalicia a que tienen derecho los militares retirados.

En términos del artículo 22, tienen derecho a las prestaciones que establece la ley:

"I. Los militares que, encontrándose en situación de activo, pasen a la de retiro por órdenes expresas de las Secretarías de la Defensa Nacional o de Marina;

"II. Los familiares de los militares que fallezcan en activo o estando en situación de retiro, siempre que en este último caso se les haya concedido haber de retiro o no hayan cobrado la compensación acordada;

"III. Los miembros de los Cuerpos de Defensa Rurales inutilizados en actos del servicio o a consecuencia de ellos y los familiares de los que mueran en las mismas circunstancias;

"IV. Los soldados, marineros y cabos que no sean reenganchados y pasen a la reserva, y

"V. El personal de la milicia auxiliar que haya sido separado del activo por órdenes expresas de la Secretaría de origen, por no ser necesarios sus servicios."

Por su parte el artículo 24 ordena que son causas de retiro:

"I. Llegar a la edad límite que fija el artículo 25 de esta Ley;

"II. Quedar inutilizado en acción de armas o como consecuencia de las lesiones recibidas en ella;

"III. Quedar inutilizado en otros actos del servicio o como consecuencia de ellos; incluyendo la inutilización que se produzca al trasladarse el militar directamente de su domicilio al lugar donde preste sus servicios, así como el retorno directo de éste a su domicilio particular;

"IV. Quedar inutilizado en actos fuera del servicio;

"V. Estar imposibilitados para el desempeño de las obligaciones militares, por enfermedad que dure más de seis meses, pudiendo el Secretario de la Defensa Nacional o, en su caso, el de Marina prorrogar este lapso hasta por tres meses más con base en el dictamen expedido por dos médicos militares o navales en activo, en el que se establezca la posibilidad de recuperación en ese tiempo, y

“VI. Solicitarlo después de haber prestado por lo menos veinte años de servicios efectivos o con abonos.”

Las edades para el retiro se encuentran en el artículo 25, como sigue:

“I. Para los individuos de tropa 50.

“II. Para los Subtenientes 51.

“III. Para los Tenientes 52.

“IV. Para los Capitanes Segundos 53.

“V. Para los Capitanes Primeros 54.

“VI. Para los Mayores 56.

“VII. Para los Tenientes Coroneles 58.

“VIII. Para los Coroneles 60.

“IX. Para los Generales Brigadieres 61.

“X. Para los Generales de Brigada 63.

“XI. Para los Generales de División 65.”

De las jerarquías del Ejército Mexicano contenidas de la fracción I a XI deberán tomarse los homólogos para la Fuerza Aérea Mexicana y la Armada de México, contenidas en las leyes orgánicas respecto de dichas Fuerzas Armadas.

Para proseguir con el estudio de esta ley cabe realizar una somera crítica al contenido del artículo 30, dado que se observa una acotación demasiado restringida en cuanto a la doble nacionalidad, debido a que la premisa mayor del

dispositivo reduce el espectro de la aplicación de esta normativa a los militares que hayan sido retirados por enfermedad que dure más de seis meses siempre que no adquieran otra nacionalidad.

Se aprecia una falta de técnica legislativa el acotamiento temporal a seis meses para la aplicabilidad de la norma contenida en el artículo 30, pues resulta que quienes no caigan en esta hipótesis están exentos de la prohibición que establece la ley; es decir, si se hace una *reductio ad absurdum* se puede llegar al extremo que quienes por enfermedad se retiren del ejército por cinco meses veintinueve días no serán sujetos de la norma.

A nuestro juicio, es evidente que los encargados de realizar la esta nueva ley no se percataron de la gravedad del alcance que se desprende de los textos legales en comentario, toda vez que acusan una falta de reflexión en cuanto a las consecuencias negativas que puede tener su aplicación en perjuicio de los sujetos destinatarios de la norma, así como también, acaso, que la ley pueda ser letra muerta.

Obviamente, los dispositivos en estudio no son novedosos, si se toma en consideración que mantienen el mismo espíritu y alcance que se observa en el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de enero de 1998, que es materia de nuestro estudio en este capítulo. Sin embargo, dejamos

apuntado que los legisladores que abrogaron la ley en cuestión, debieron sopesar los alcances negativos de dichos artículos.

2. SEGURIDAD PÚBLICA

Según el politólogo Sergio Aguayo, el término *seguridad pública* "Es la función a cargo del Poder Ejecutivo, mediante la cual, a través de acciones efectivas de información, disuasión y actuación firme, se logra la prevención de conductas delictivas, garantizando con ello, la tranquilidad e integridad de cada uno de los integrantes de la sociedad".¹⁹⁶

Al decir del autor en cita, esta función del Estado conforma un sistema de política criminal, que involucra diversos sectores, los tres poderes de la Unión, y los tres órdenes de gobierno, en la procuración del combate del delito y castigo a sus autores.

El tema de la seguridad pública es de suyo complejo, habida cuenta que interesa varios institutos jurídicos, regulados en la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues si bien la voz seguridad pública se encuentra en los párrafos penúltimo y último del artículo 21 de la misma, también se advierte que la ley reglamentaria de dicho dispositivo, es un cuerpo normativo que

¹⁹⁶ Aguayo Quezada, Sergio, et. al., En Busca de la Seguridad Perdida, editorial Siglo XXI, México, 1990, p. 115.

establece la concurrencia de los tres órdenes de gobierno, mediante acciones de coordinación.

En efecto, el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus dos últimos párrafos finales, ordena que la seguridad pública es una función a cargo de los tres órdenes de gobierno, en sus respectivas competencias, que para realizarse de manera integral se ejercerá coordinadamente a través de un Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Como se puede advertir, la seguridad pública es una función que se encuentra atribuida al Estado tanto en su connotación Federal como local; por tal motivo, para su ejercicio se requiere de una labor conjunta de los dos ámbitos, por lo que se requiere acudir a la figura jurídica de la *coordinación*, lo que nos lleva a la aplicación del tercer párrafo del artículo 26 constitucional.

No omitimos dejar apuntado que la voz *seguridad* también está mencionada en los artículos 25 y 28 de la Carta Fundamental, pero en estos casos es evidente que la connotación de esta palabra se refiere al tema de la seguridad nacional, que es una atribución exclusiva de la Federación, por lo que para los efectos de este trabajo soslayaremos su estudio.

Así como el caso de la Secretaría de la Defensa, la expresión seguridad pública nos remiten a la dependencia del Ejecutivo Federal denominada Secretaría de Seguridad Pública, cuya base constitucional se encuentra en el artículo 90, y se

regula el ámbito de sus atribuciones en el artículo 30 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que a continuación se transcribe.

"Artículo 30 bis.- A la Secretaría de Seguridad Pública, corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

"I. Desarrollar las políticas de seguridad pública y proponer la política criminal en el ámbito federal, que comprenda las normas, instrumentos y acciones para prevenir de manera eficaz la comisión de delitos;

"II. Proponer al Ejecutivo Federal las medidas que garanticen la congruencia de la política criminal entre las dependencias de la administración pública federal;

"III. Presidir el Consejo Nacional de Seguridad Pública;

"IV. Representar al Poder Ejecutivo Federal en el Sistema Nacional de Seguridad Pública;

"V. Proponer al Consejo Nacional de Seguridad Pública la designación del Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y, en su caso, removerlo libremente;

"VI. Proponer en el seno del Consejo Nacional de Seguridad Pública, políticas, acciones y estrategias de coordinación en materia de prevención del delito y política criminal para todo el territorio nacional;

"VII. Fomentar la participación ciudadana en la formulación de planes y programas de prevención en materia de delitos federales y, por conducto del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en los delitos del fuero común;

"VIII. Promover y facilitar la participación social para el desarrollo de actividades de vigilancia sobre el ejercicio de sus atribuciones;

"IX. Atender de manera expedita las denuncias y quejas ciudadanas con relación al ejercicio de sus atribuciones;

"X. Organizar, dirigir, administrar y supervisar la Policía Federal Preventiva, así como garantizar el desempeño honesto de su personal y aplicar su régimen disciplinario;

"XI. Proponer al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos el nombramiento del Comisionado de la Policía Federal Preventiva;

"XII. Salvaguardar la integridad y el patrimonio de las personas, prevenir la comisión de delitos del orden federal, así como preservar la libertad, el orden y la paz públicos;

"XIII. Establecer un sistema destinado a obtener, analizar, estudiar y procesar información para la prevención de delitos, mediante métodos que garanticen el estricto respeto a los derechos humanos;

"XIV. Elaborar y difundir estudios multidisciplinarios y estadísticas sobre el fenómeno delictivo;

“XV. Efectuar, en coordinación con la Procuraduría General de la República, estudios sobre los actos delictivos no denunciados e incorporar esta variable en el diseño de las políticas en materia de prevención del delito;

“XVI. Organizar, dirigir y administrar un servicio para la atención a las víctimas del delito y celebrar acuerdos de colaboración con otras instituciones del sector público y privado para el mejor cumplimiento de esta atribución;

“XVII. Organizar, dirigir y administrar el servicio civil de carrera de la policía a su cargo;

“XVIII. Regular y autorizar la portación de armas para empleados federales, para lo cual se coordinará con la Secretaría de la Defensa Nacional;

“XIX. Otorgar las autorizaciones a empresas que presten servicios privados de seguridad en dos o más entidades federativas, así como supervisar su funcionamiento;

“XX. Celebrar convenios de colaboración, en el ámbito de su competencia y en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública, con otras autoridades federales, estatales, municipales y del Distrito Federal, así como establecer acuerdos de colaboración con instituciones similares, en los términos de los tratados internacionales, conforme a la legislación;

"XXI. Colaborar, en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública, cuando así lo soliciten otras autoridades federales, estatales, municipales o del Distrito Federal competentes, en la protección de la integridad física de las personas y en la preservación de sus bienes, en situaciones de peligro cuando se vean amenazadas por disturbios u otras situaciones que impliquen violencia o riesgo inminente;

"XXII. Auxiliar al Poder Judicial de la Federación y a la Procuraduría General de la República, cuando así lo requieran, para el debido ejercicio de sus funciones;

"XXIII. Ejecutar las penas por delitos del orden federal y administrar el sistema federal penitenciario; así como organizar y dirigir las actividades de apoyo a liberados;

"XXIV. Participar, conforme a los tratados respectivos, en el traslado de los reos a que se refiere el quinto párrafo del artículo 18 constitucional;

"XXV. Administrar el sistema federal para el tratamiento de menores infractores, en términos de la política especial correspondiente y con estricto apego a los derechos humanos; y

"XXVI. Las demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos
Marco jurídico seguridad pública."

La Secretaría de Seguridad Pública es la dependencia del Ejecutivo Federal encargada de desarrollar la política de Estado en torno del tema de la *seguridad pública* y dicha política se encuentra plasmada en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, en el apartado "Área de Orden y Respeto", que establece entre sus objetivos rectores proteger y garantizar la libertad, integridad física y patrimonio de la población, con apego al marco jurídico y respeto a los derechos humanos.

Dicha Secretaría, en consecuencia de las atribuciones que le confiere la ley orgánica en cita, se encargó de desarrollar las estrategias aludidas del Plan Nacional de Desarrollo, mediante el Programa Sectorial de la materia, que establece el modelo del sistema. Es decir, el Programa Nacional de Seguridad Pública 2001-2006, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de enero de 2003.

Así, la Secretaría de Seguridad Pública, atento a las atribuciones que le confiere el artículo 30 Bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, elaboró el Programa Sectorial en cuestión, con fundamento en los artículos 21 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 16, 20, 21, 22, 23, 26, 29, 30, 31, 32 y 37 de la Ley de Planeación; y desde luego en cumplimiento de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

El Programa Sectorial mencionado, establece la política gubernamental de seguridad pública y combate a la delincuencia. De la lectura del programa en

comento se desprenden como objetivos fundamentales del Estado, en esta materia, los siguientes:

- Prevenir el delito para garantizar la seguridad ciudadana.
- Lograr la Reforma Integral del Sistema de Seguridad Pública.
- Combatir la corrupción, depurar y dignificar a los cuerpos policiales.
- Reestructurar integralmente el Sistema Penitenciario.
- Promover la participación y organización ciudadana en la prevención de delitos y faltas administrativas.

Establecer mecanismos de coordinación y cooperación con las instituciones integrantes del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

En su conjunto, los objetivos que plantea el programa son consecuencia del diagnóstico que realizó la clase política del entorno social de finales del siglo XX, atribuido a las crisis económicas, y particularmente la de 1994, que tuvieron efectos negativos en materia de empleo, y afectaron el poder adquisitivo de los

salarios y el deterioro del nivel de vida de la población, factores que, sin duda, generaron conductas antisociales e incremento de la delincuencia.¹⁹⁷

Del análisis de las causas que propiciaron comportamientos delictivos, la Secretaría de Seguridad Pública formuló el Programa en comento para establecer mecanismos de prevención, con el fin de promover una política criminal integral, basada en la coordinación de los tres niveles de Gobierno con la participación ciudadana.

Por ende, el Programa en cita prevé homogeneizar las acciones del gobierno Federal en coordinación con el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en sus respectivos ámbitos de competencia, tendentes a dar seguridad al ciudadano, así como garantizar el orden y la paz públicos y desactivar escenarios predelictivos, para lo cual cuenta con el instrumental jurídico integrado por las leyes y reglamentos que adelante se indican

El marco jurídico de la Seguridad Pública se compone de nueve leyes, a saber:

1. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
2. Ley de la Policía Federal Preventiva.
3. Ley General que Establece las Bases Generales de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

¹⁹⁷ Decreto que aprueba el Programa Nacional de Seguridad Pública 2001-2006, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de enero de 2003.

4. Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada.
5. Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados.
6. Ley para el Tratamiento de Menores Infractores, para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal.
7. Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura.
8. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.
9. Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos.

Además de seis reglamentos.

1. Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública.
2. Reglamento de la Policía Federal Preventiva.
3. Reglamento del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.
4. Reglamento del Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social.
5. Reglamento de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos.
6. Reglamento de los Centros Federales de Readaptación Social.

Como se puede advertir del acervo de piezas legales que conforman el marco jurídico indicado, la normativa central que regula la seguridad pública lo es la Ley

General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, promulgada en diciembre de 1995, que fuera reformada el 23 de enero de 1998, precisamente con el objeto de incluir las limitaciones a la doble nacionalidad.

Pero antes de desarrollar las cuestiones relacionadas con el tema de este apartado, es menester hacer un breve ejercicio para explicar el instituto jurídico de la seguridad pública. Para el efecto apuntado, recurrimos al texto del artículo 3 de la ley en comentario, que a la letra dice:

“Conforme al artículo 21 constitucional y para los efectos de esta ley, la seguridad pública es la función a cargo del Estado que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos.

“Las autoridades competentes alcanzarán los fines de la seguridad pública mediante la prevención, persecución y sanción de las infracciones y delitos, así como la reinserción social del delincuente y del menor infractor.

“El Estado combatirá las causas que generan la comisión de delitos y conductas antisociales y desarrollará políticas,

programas y acciones para fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos, que induzcan el respeto a la legalidad.

“La función de seguridad pública se realizará en los diversos ámbitos de competencia, por conducto de las autoridades de policía preventiva, del Ministerio Público, de los tribunales, de las responsables de la prisión preventiva, ejecución de penas y tratamiento de menores infractores, de las encargadas de protección de las instalaciones y servicios estratégicos del país; así como por las demás autoridades que en razón de sus atribuciones, deban contribuir directa o indirectamente al objeto de esta ley.”

En primer término se advierte que la ley en estudio es reglamentaria del artículo 21 constitucional; y no omitimos apuntar que el Congreso de la Unión cuenta con facultades expresas para legislar en esta materia al tenor de lo que ordena la fracción XXIII del artículo 73 de la propia constitución.

Ahora bien, del dispositivo transcrito se desprende que la institución de seguridad pública es la función a cargo del Estado que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos.

Asimismo, se observa que los fines de la seguridad pública, se realizan por conducto de las autoridades competentes mediante las actividades de prevención, persecución y sanción de las infracciones y delitos, así como la reinserción social del delincuente y del menor infractor.

No escapa a nuestra atención que lo apuntado en los dos párrafos precedentes requiere de un análisis detallado en cuanto al significado de los verbos prevención, persecución y sanción, así como lo relativo a la rehabilitación de delincuentes y menores infractores; sin embargo por cuestión de método omitiremos el estudio de estos temas.

Cabe apuntar que la ley en comento establece una política pública de carácter preventivo, al regular el desarrollo de políticas, programas y acciones que induzcan el respeto a la legalidad y el fomento en la sociedad valores culturales y cívicos.

En segundo término, consideramos útil tener presente que los artículos 2, 3, 5, 9, 10, 13 y 15 de esta ley, se relacionan con los diversos 1, 2, 3, 10 y 11 de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, y 1, 2, 9 y 10, de la Ley Orgánica de la Armada de México, para establecer la función coordinada de la Federación y los tres órdenes de gobierno locales en materia de seguridad pública.

Y dicha actividad coordinada tiene como finalidad lograr, de manera integral, los objetivos de la seguridad pública, traducidos en libertad, orden y paz pública, como condiciones imprescindibles para alcanzar los fines del Estado.

Se observa, pues, que los fines de seguridad pública sólo se logran de manera interinstitucional, y es por esto que la ley establece un Consejo Nacional que será la instancia superior de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública; y dicho Consejo es un órgano incluyente para desarrollar esta actividad.

El Consejo Nacional de Seguridad Pública, se encuentra conformado por autoridades federales y locales al tenor del lo que ordena el artículo 12 de la ley en estudio, que a la letra dice:

“Artículo 12.- El Consejo Nacional será la instancia superior de coordinación del Sistema Nacional y estará integrado por:

“I.- El Secretario de Seguridad Pública, quien lo presidirá;

“II.- Los Gobernadores de los Estados;

“III.- El Secretario de la Defensa Nacional;

“IV. - El Secretario de Marina;

“V.- El Secretario de Comunicaciones y Transportes;

“VI.- El Procurador General de la República;

“VII.- El Jefe del Gobierno del Distrito Federal; y

“VIII.- El Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.”

Como se puede advertir del texto del dispositivo transcrito, además de los titulares de las dependencias gubernamentales locales y federales, dicho órgano interinstitucional se integra con un Secretario Ejecutivo, nombrado por el Consejo a propuesta de su Presidente, como lo establece el artículo 14 de la ley en comento.

Y es en este punto en donde se entronca el tema de la doble nacionalidad, pues el citado dispositivo jurídico ordena que el Secretario Ejecutivo no deberá tener otra nacionalidad. Obsérvese:

“Artículo 14.- El Consejo designará, a propuesta de su Presidente, al Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, quien podrá ser removido libremente por dicho Presidente.

“El Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública deberá cumplir con los siguientes requisitos:

“I.- Ser ciudadano mexicano por nacimiento que no

adquiera otra nacionalidad y estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos;

"II.- Tener más de 35 años de edad;

"III.- Contar con título de Licenciado en Derecho debidamente registrado; y

"IV.- Ser de reconocida capacidad y probidad y contar con experiencia en áreas de seguridad pública".

Del estudio de las atribuciones que la ley confiere al Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, contenidas en el artículo 17 de la ley en cita, se desprende que el legislador pretendió cumplir con las previsiones del artículo 32 constitucional, y estableció limitaciones del ejercicio de cargos públicos de sujetos que posean doble nacionalidad.

El artículo 17 de la ley en estudio, es la pauta y medida del poder que despliega el Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública; y el ejercicio de las atribuciones de esta figura es de tal suerte grave, que por ello el legislador limitó a los mexicanos por nacimiento, que no ostenten doble nacionalidad, su titularidad.

Enseguida se transcribe el dispositivo en comentario:

"Artículo 17.- Serán funciones del Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional:

"I.- Elaborar las propuestas de contenido del Programa Nacional de Seguridad Pública y someterlas a la aprobación del

Consejo;

"II.- Levantar y certificar los acuerdos que se tomen en el Consejo, llevar el archivo de éstos y de los instrumentos jurídicos que refiere el artículo 11;

"III.- Ejecutar y dar seguimiento a acuerdos y resoluciones del Consejo;

"IV.- Proponer para su aprobación al Consejo políticas, lineamientos y acciones para el buen desempeño de las instituciones de seguridad pública del país;

"V.- Elaborar y publicar informes de actividades del Consejo;

"VI.- Coordinar el servicio nacional de apoyo a la carrera policial y las instituciones nacionales de formación de las policías;

"VII.- Administrar y sistematizar los instrumentos de información del Sistema Nacional, así como recabar todos los datos que se requieran;

"VIII.- Informar periódicamente al Consejo de sus

actividades;

"IX.- Formular sugerencias a las autoridades competentes, para que las instituciones de seguridad pública de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, desarrollen de manera más eficaz sus funciones;

"X.- Promover, por conducto de las instituciones de seguridad pública, la realización de acciones conjuntas, conforme a las bases y reglas que emita el Consejo y sin menoscabo de otras que realicen las autoridades competentes;

"XI.- Tomar las medidas necesarias para hacer efectiva la coordinación y preservación de la seguridad pública;

"XII.- Realizar estudios especializados sobre las materias de seguridad pública; y

"XIII.- Coordinar acciones entre las policías federales preventivas".

Se observa que el Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad es la máxima autoridad en la materia, cuyo papel fundamental es fortalecer la coordinación entre los gobiernos federal, del Distrito Federal, estatales, y municipales, para orientar los esquemas de seguridad pública, de acuerdo con los requerimientos de cada una de las poblaciones, conforme a su incidencia delictiva y programas de trabajo.

Esto es así, dada nuestra conformación federal, en donde la prevención del fenómeno delictivo es sin duda una tarea compartida entre los Estados y los municipios, en un espíritu de colaboración, de corresponsabilidad y respetando el ámbito de atribuciones que a cada soberanía compete, con el fin de dar una respuesta integral y coordinada a las demandas de la comunidad en esta materia.

Es por ello que la ley prevé la conformación del Sistema Nacional de Seguridad cuyo órgano rector es el Consejo Nacional de Seguridad, en donde el Secretario Ejecutivo es la figura central, y sus funciones son consolidar, con acciones de efecto coyuntural, un programa de seguridad pública de largo plazo, cuya permanencia debe estar garantizada.

Por tal motivo, se establece un coto para el ejercicio del cargo de Secretario Ejecutivo en materia de doble nacionalidad, pues este servidor público personifica la instancia de coordinación y de toma de decisiones en materia de prevención, persecución, procuración, impartición de justicia y readaptación social; a fin de atender de manera integral la problemática delictiva en todo el país.

Según la maestra Elsa Ancona, "Siendo la nacionalidad un vínculo jurídico que une a los individuos con el Estado, y que condiciona a los primeros a la obediencia y fidelidad hacia el segundo, es claro que las personas con doble nacionalidad tienen una situación especial, pues además del vínculo con nuestro país, tienen deberes jurídicos y morales para otro u otros países, lo cual los inhabilita para desempeñar cargos y comisiones que deben reservarse para aquellas personas

que únicamente y exclusivamente posean la nacionalidad mexicana en los términos de la legislación vigente.”¹⁹⁸

Es evidente que el cúmulo de facultades que la ley confiere al Secretario Ejecutivo, orientó al legislador a establecer las limitaciones a la doble nacionalidad para el titular de tal cargo, en un afán de cumplir los cotos cuya premisa mayor se encuentra en el texto constitucional reformado; y, concretamente, en el segundo párrafo del artículo 32.

No se omite mencionar que también, bajo el rubro de seguridad pública se ubican tanto la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, como la Ley para el Tratamiento de Menores Infractores, para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, por lo que en seguida se transcriben los dispositivos relacionados con la doble nacionalidad.

"LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL
DE LA REPÚBLICA

"CAPITULO V

"Del Servicio de Carrera de Procuración de Justicia
Federal

"Artículo 31.- Para ingresar y permanecer como Agente

¹⁹⁸ Ancona Sánchez, Elsa, La Reforma a las Leyes Secundarias en Materia de Doble Nacionalidad, Instituto Nacional de Administración Pública A.C., Memorias del Seminario sobre los Aspectos Jurídicos y Administrativos de la Doble Nacionalidad, editorial INAP, México, 1998, p.132.

del Ministerio Público de la Federación de carrera, se requiere:

"I. Para ingresar:

"a) Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos y que no adquiriera otra **nacionalidad**;

"b) Contar con título de Licenciado en Derecho expedido y registrado legalmente, y con la correspondiente cédula profesional;

"c) Tener por lo menos tres años de experiencia profesional contados a partir de la expedición del título profesional al día de la designación;

"d) En su caso, tener acreditado el Servicio Militar Nacional;

"e) Aprobar el proceso de evaluación inicial de control de confianza;

"f) Cumplir satisfactoriamente los requisitos y procedimientos de ingreso a que se refiere esta Ley y las disposiciones aplicables conforme a ésta;

"g) No estar sujeto a proceso penal;

"h) No estar suspendido ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público, en los términos de las normas aplicables;

"i) Ser de notoria buena conducta y no haber sido condenado por sentencia irrevocable como responsable de un delito doloso;

"j) No hacer uso ilícito de sustancias psicotrópicas, estupefacientes u otras que produzcan efectos similares, ni padecer alcoholismo, y

"k) Los demás requisitos que establezcan otras disposiciones aplicables.

"II. Para permanecer:

"a) Seguir los programas de actualización y profesionalización que establezcan las disposiciones aplicables;

"b) Aprobar los procesos de evaluación de control de confianza y de evaluación del desempeño, permanentes, periódicos y obligatorios que establezcan el Reglamento de esta Ley y demás disposiciones aplicables;

"c) No ausentarse del servicio sin causa justificada por un periodo de tres días consecutivos, o de cinco días dentro de un término de treinta días;

"d) Participar en los procesos de ascenso que se convoquen conforme a las disposiciones aplicables;

"e) Cumplir los requisitos de ingreso durante el servicio, y

"f) Los demás requisitos que establezcan las

disposiciones aplicables.

“Artículo 32

“Para ingresar y permanecer como agente de la policía federal investigadora de carrera, se requiere:

“1. Para ingresar:

“a) Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos y que no adquiriera otra **nacionalidad**;

“b) Acreditar que se han concluido por lo menos los estudios correspondientes a la enseñanza preparatoria o equivalente;

“c) Contar con la edad y el perfil físico, médico, ético y de personalidad que las disposiciones aplicables establezcan como necesarias para realizar actividades policiales;

“d) En su caso, tener acreditado el Servicio Militar Nacional;

“e) Aprobar el proceso de evaluación inicial de control de confianza;

“f) Cumplir satisfactoriamente los demás requisitos y procedimientos de ingreso a que se refiere esta Ley y las disposiciones aplicables conforme a ésta;

“g) No estar sujeto a proceso penal;

“h) No estar suspendido ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público, en los términos de las normas aplicables;

“i) Ser de notoria buena conducta y no haber sido condenado por sentencia irrevocable como responsable de un delito doloso;

“j) No hacer uso ilícito de sustancias psicotrópicas, estupefacientes u otras que produzcan efectos similares, ni padecer alcoholismo, y

“k) Los demás requisitos que establezcan otras disposiciones aplicables.

“II. Para permanecer:

“a) Seguir los programas de actualización y profesionalización que establezcan las disposiciones aplicables;

“b) Aprobar los procesos de evaluación de control de confianza y de evaluación del desempeño, permanentes, periódicos y obligatorios que establezcan el Reglamento de esta Ley y demás disposiciones aplicables;

“c) No ausentarse del servicio sin causa justificada por un periodo de tres días consecutivos, o de cinco días dentro de un término de treinta días;

“d) Participar en los procesos de ascenso que se

convoquen conforme a las disposiciones aplicables;

"e) Cumplir los requisitos de ingreso durante el servicio, y

"f) Los demás requisitos que establezcan las disposiciones aplicables.

"Artículo 33

"Para ingresar y permanecer como perito de carrera, se requiere:

"I. Para ingresar:

"a) Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos y que no adquiriera otra **nacionalidad**;

"b) Acreditar que se han concluido por lo menos los estudios correspondientes a la enseñanza preparatoria o equivalente;

"c) Tener título legalmente expedido y registrado por la autoridad competente que lo faculte para ejercer la ciencia, técnica, arte o disciplina de que se trate, o acreditar plenamente los conocimientos correspondientes a la disciplina sobre la que deba dictaminar, cuando de acuerdo con las normas aplicables no necesite título o cédula profesional para su ejercicio;

"d) En su caso, tener acreditado el Servicio Militar Nacional;

"e) Aprobar el proceso de evaluación inicial de control de confianza;

"f) Cumplir satisfactoriamente los demás requisitos y procedimientos de ingreso a que se refiere esta Ley y las disposiciones aplicables conforme a ésta;

"g) No estar sujeto a proceso penal;

"h) No estar suspendido ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público, en los términos de las normas aplicables;

"i) Ser de notoria buena conducta y no haber sido condenado por sentencia irrevocable como responsable de un delito doloso;

"j) No hacer uso ilícito de sustancias psicotrópicas, estupefacientes u otras que produzcan efectos similares, ni padecer alcoholismo, y

"k) Los demás requisitos que establezcan otras disposiciones aplicables.

"II. Para permanecer:

"a) Seguir los programas de actualización y profesionalización que establezcan las disposiciones aplicables;

"b) Aprobar los procesos de evaluación de control de confianza y de evaluación del desempeño, permanentes,

periódicos y obligatorios que establezcan el Reglamento de esta Ley y demás disposiciones aplicables;

"c) No ausentarse del servicio sin causa justificada por un periodo de tres días consecutivos, o de cinco días dentro de un término de treinta días;

"d) Participar en los procesos de ascenso que se convoquen conforme a las disposiciones aplicables;

"e) Cumplir los requisitos de ingreso durante el servicio, y

"f) Los demás requisitos que establezcan las disposiciones aplicables".

Como se puede advertir del texto de los artículos 31, 32 y 33 de la ley en comento, el legislador establece, por un lado que para ingresar y permanecer en el servicio como Agente del Ministerio Público de la Federación de carrera, como policía federal investigadora de carrera y como perito de carrera el sujeto deberá: *ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos y que no adquiera otra nacionalidad*:

Por su parte, la Ley para el Tratamiento de Menores Infractores, para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, en el artículo 9 establece que tanto el Presidente del Consejo, como los consejeros, el Secretario General de Acuerdos de la Sala Superior, los miembros del Comité Técnico Interdisciplinario, los secretarios de acuerdos y los defensores de menores, deben ser mexicanos por nacimiento **que no adquieran otra**

nacionalidad y estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos políticos y civiles; obsérvese:

"LEY PARA EL TRATAMIENTO DE MENORES INFRACTORES, PARA EL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA COMÚN Y PARA TODA LA REPÚBLICA EN MATERIA FEDERAL

"Artículo 9

"El Presidente del Consejo, los consejeros, el Secretario General de Acuerdos de la Sala Superior, los miembros del Comité Técnico Interdisciplinario, los secretarios de acuerdos y los defensores de menores, deberán reunir y acreditar los siguientes requisitos:

"I.- Ser mexicanos por nacimiento que **no adquieran otra nacionalidad** y estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos políticos y civiles;

"II.- No haber sido condenados por delito internacional;

"III.- poseer el título que corresponda a la función que desempeñen de acuerdo con la presente Ley, y que el mismo esté registrado en la Dirección General de Profesiones;

"IV.- Tener conocimientos especializados en la materia de menores infractores, lo cual se acreditará con las constancias respectivas; y

“V.- El Presidente del Consejo, los consejeros, el Secretario General de Acuerdos y los titulares del Comité Técnico Interdisciplinario y de la Unidad de Defensa de Menores, deberán tener una edad mínima de veinticinco años y además, deberán tener por lo menos tres años de ejercicio profesional, contados desde la fecha de autorización legal para el ejercicio de la profesión. Cesarán en sus funciones al cumplir setenta años de edad”.

El texto transcrito, persigue asimismo establecer las limitaciones cuya premisa mayor se encuentra en el texto constitucional reformado; y, concretamente, en el segundo párrafo del artículo 32, que como quedó apuntado, se reitera que es discutible la redacción de este párrafo segundo, en cuanto a que las leyes secundarias actualicen tales limitaciones.

3. LA MARINA NACIONAL

Previamente al tratamiento del tema de la Marina Nacional en el presente capítulo, es menester explicar la gran importancia que tiene para nuestro país la Armada de México, debido a la innegable vocación marítima que tiene nuestra nación por su configuración geográfica.

En efecto, nuestro país posee uno de los 10 litorales más largos del mundo, bañados por el Océano Pacífico, incluyendo el Mar de Cortés; así como por el seno del Golfo de México y el Mar Caribe. Ambos, integrantes de la costa americana del Océano Atlántico que en su conjunto suman 10,740.9 Kms.; México está ubicado en la zona tropical con toda la riqueza y biodiversidad acuática que ello implica.

Desde una perspectiva geopolítica, a través del mar, nuestro país tiene fronteras virtuales con más de 70 naciones cuyos litorales comparten en ambos océanos, lo que significa igual número de posibilidades de intercambio político, económico, social y militar que, visto estratégicamente también significa ser actores en escenarios de conflictos de las mismas naturalezas que las oportunidades, dependiendo su intensidad del valor de los intereses que los vinculan.¹⁹⁹

Tradicionalmente el mar es medio de comunicación entre naciones, fuente de recursos económicos y escenario de batallas bélicas. El dominio militar del espacio marítimo ha sido una de las ideas estratégicas que han alimentado la política de aquellos Estados con protagonismo hegemónico para expandir sus fronteras; en consecuencia, también ha sido preocupación de aquellas naciones que aspiran a defender sus costas de los apetitos imperiales de los primeros.

La Armada de México, tiene como principal misión proteger los bienes del territorio marítimo nacional, así como para ejercer su soberanía, sus funciones y su

¹⁹⁹ Tomado de la página oficial de la Secretaría de Marina en *Internet*: www.semar.gob.mx

potestad en dicho espacio, con el propósito de obtener el bien común y contribuir junto con el gobierno y la sociedad a asumir, en la parte que le corresponde, la responsabilidad de garantizar seguridad de la nación.

La Ley Orgánica de la Armada de México, está basada en la fracción VI del artículo 89 constitucional que identifica su misión: *La Armada de México es una institución militar nacional, de carácter permanente, cuya misión es emplear el poder naval de la Federación para la defensa exterior y coadyuvar en la seguridad interior del país.*

Las reformas a la legislación de la Marina Nacional en materia de doble nacionalidad, exigen desde luego tutelar que los integrantes de este cuerpo castrense únicamente sean mexicanos, por razones de lealtad absoluta hacia nuestra patria y por efectos de disciplina militar, como se verá en el desarrollo de este apartado.

Los argumentos vertidos con anterioridad, en torno al tema castrense por parte del jurista González Félix, en materia de doble nacionalidad, son aplicables al caso de la Marina de México, pues según el estudioso en cita, el legislador restringió la posibilidad de los integrantes de los cuerpos castrenses, para gozar del beneficio de la doble nacionalidad.

La expresión Marina Nacional nos lleva al estudio de la Secretaría de Marina, que es una dependencia del Ejecutivo Federal, cuya base constitucional se encuentra

en el artículo 90, y se regula el ámbito de sus atribuciones en el artículo 30 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que a continuación se transcribe.

“Artículo 30.- A la Secretaría de Marina, corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

“I.- Organizar, administrar y preparar la Armada;

“II.- Manejar el activo y las reservas de la Armada en todos sus aspectos;

“III.- Conceder licencias y retiros, e intervenir en las pensiones de los miembros de la Armada;

“IV.- Ejercer la soberanía en aguas territoriales, así como la vigilancia de las costas del territorio, vías navegables, islas nacionales y la zona económica exclusiva;

“V.- Organizar, administrar y operar el servicio de aeronáutica naval militar;

“VI.- Dirigir la educación pública naval;

“VII.- Organizar y administrar el servicio de policía marítima;

“VIII.- Inspeccionar los servicios de la Armada;

“IX.- Construir, reconstruir y conservar las obras portuarias que requiera la Armada;

“X.- Establecer y administrar los almacenes y estaciones de combustibles y lubricantes de la Armada;

- “XI.- Ejecutar los trabajos topo hidrográficos de las costas, islas, puertos y vías navegables, así como organizar el archivo de cartas marítimas y las estadísticas relativas;
- “XII.- Intervenir en el otorgamiento de permisos para expediciones o exploraciones científicas extranjeras o internacionales en aguas nacionales;
- “XIII.- Intervenir en la administración de la justicia militar;
- “XIV.- Construir, mantener y operar, astilleros, diques, varaderos y establecimientos navales destinados a los buques de la Armada de México;
- “XV.- Asesorar militarmente a los proyectos de construcción de toda clase de vías generales de comunicación por agua y sus partes integrantes;
- “XVI.- Organizar y prestar los servicios de sanidad naval;
- “XVII.- Programar y ejecutar, directamente o en colaboración con otras dependencias e instituciones, los trabajos de investigación oceanográfica en las aguas de jurisdicción federal;
- “XVIII.- Integrar: el archivo de información oceanográfica nacional, y
- “XIX.- Los demás que le atribuyan expresamente las leyes o reglamentos.”

El marco jurídico en que se encuentra inscrita la Secretaría de Marina lo conforman las siguientes piezas normativas:

- 1.- La Ley Orgánica de la Armada de México.
- 2.- Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.
- 3.- Código de Justicia Militar.
- 4.- Ley Federal del Mar.
- 5.- Ley de Navegación.
- 6.- Ley de Puertos.
- 7.- Ley para la Comprobación, Ajuste y Cómputo de Servicios de la Armada de México.
- 8.- Ley de Recompensas de La Armada De México.
- 9.- Ley de Ascensos de La Armada de México.
- 10.- Ley de Disciplina para el Personal de la Armada de México.

REGLAMENTOS.

- 1.- Reglamento Interior de la Secretaría de Marina.
- 2.- Reglamento General de Deberes Navales.
- 3.- Reglamento del Servicio Interior de los Buques de la Armada de México.
- 4.- Reglamento de Vacaciones y Licencias para el Personal de la Armada de México.

OTRAS DISPOSICIONES.

- 1.- Catálogo de Faltas de la Secretaría de Marina.

Cabe recordar lo que se enunció respecto de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, en el sentido de que las instituciones armadas del Estado mexicano, entre las que se encuentra la Secretaría de Marina, tienen las misiones generales que se establecen en el artículo 1° de la ley en cita a saber:

- I. Defender la integridad, la independencia y la soberanía de la nación;
- II. Garantizar la seguridad interior;
- III. Auxiliar a la población civil en casos de necesidades públicas;
- IV. Realizar acciones cívicas y obras sociales que tiendan al progreso del país; y
- V. En caso de desastre prestar ayuda para el mantenimiento del orden, auxilio de las personas y sus bienes y la reconstrucción de las zonas afectadas.

Y dichas misiones, al tenor de lo que ordena la ley aludida, podrán realizarlas el Ejército y la Fuerza Aérea, en forma conjunta con la Armada, de conformidad con lo que instruya el Presidente de la República.

Es importante destacar que el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de enero de 1998, que modifica la legislación secundaria para desarrollar la directiva establecida en el párrafo segundo del artículo 32 de la Constitución, en el sentido de establecer limitaciones a la doble nacionalidad, al referirse a la Ley Orgánica de la Armada de México, lo hace respecto de la abrogada ley.

Es decir, la nueva Ley Orgánica de la Armada de México, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 2002, y por tanto abrogó la ley materia del decreto en estudio.

Por tal motivo, no coinciden los números de los artículos de la nueva ley, respecto de los numerales a los que alude el decreto de 1998, sin embargo, la nueva ley recoge el espíritu y alcance de dicho decreto, como se ilustra en el cuadro que aparece enseguida, en donde se plasma el texto completo del dispositivo de la nueva ley en la columna izquierda, y el texto que conforma el decreto de 1998, en la columna de la derecha.

Artículo 47.- Para ingresar a la Armada de México se requiere:

- I. Ser mexicano por nacimiento;
- II. **No adquirir otra nacionalidad;**
- III. Estar en pleno goce y ejercicio de los derechos civiles y políticos,
- IV. No contar con antecedentes penales por delitos dolosos o intencionales; y,
- V. Reunir los requisitos de edad, aptitud física y académica, así como de conducta que establece el reglamento respectivo y demás disposiciones aplicables.

Artículo 85.- Baja es la separación definitiva del servicio activo y procederá:

- I. Por concretarse alguna de las circunstancias siguientes:
 - A.- Defunción;
 - B.- Sentencia ejecutoriada dictada por órgano de justicia competente;
 - C.- Declarado prófugo de la justicia, tratándose de almirantes, capitanes y oficiales de la milicia

Artículo 57.- Para ingresar a la Armada se requiere ser mexicano por nacimiento, **que no se adquiera otra nacionalidad**, estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos y reunir los requisitos que establece la presente ley y el reglamento respectivo.

Artículo 105.- ...

I.- ...

A a D.- ...

E.- **Cuando se adquiera otra nacionalidad.**

II y III.- ...

permanente, sin perjuicio del proceso que se les siga;

D.- Por faltar injustificadamente tres días consecutivos el personal de la milicia auxiliar, sin perjuicio del proceso que se les siga, o

E.- **Cuando se adquiriera otra nacionalidad.**

La Secretaría de Marina, como integrante de la Administración Pública Federal, también identificada con la voz Armada de México, al tenor de lo que ordena la ley orgánica en cuestión, es la institución militar nacional, de carácter permanente, cuya misión es emplear el poder naval de la Federación para la defensa exterior y coadyuvar en la seguridad interior del país.

Sin perjuicio de las atribuciones que le confiere la diversa Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el cuerpo normativo en estudio, faculta a la Secretaría de Marina para ejercer las atribuciones que se desprenden del artículo 2° que se transcribe:

"I. Organizar, adiestrar, alistar, equipar y operar a las fuerzas que la constituyen para el cumplimiento de su misión y ejercicio de sus funciones;

"II. Cooperar en el mantenimiento del orden constitucional del Estado Mexicano;

"III. Realizar acciones para salvaguardar la soberanía y defender la integridad del territorio nacional en el mar territorial, zona

marítimo-terrestre, islas, cayos, arrecifes, zócalos y plataforma continental; así como en aguas interiores, lacustres y ríos en sus partes navegables, incluyendo los espacios aéreos correspondientes, así como vigilar los derechos de soberanía en la zona económica exclusiva;

"IV. Proteger el tráfico marítimo, fluvial y lacustre, en el área de jurisdicción federal y donde el Mando Supremo lo ordene y, en coordinación con otras autoridades competentes mediante convenios, establecer por instrucción del Mando Supremo las áreas de control al mismo, incluidos los respectivos espacios aéreos;

"V. Salvaguardar la vida humana en la mar y en las aguas interiores, mediante operaciones de búsqueda, rescate y salvamento en las aguas marinas nacionales e internacionales y en todas aquellas en las que el Mando Supremo lo ordene;

"VI. Proteger instalaciones estratégicas del país en su área de jurisdicción y donde el Mando Supremo lo ordene;

"VII. Auxiliar a la población en los casos y zonas de desastre o emergencia; aplicando los planes institucionales de protección civil, en coordinación con otras autoridades;

"VIII. Proteger los recursos marítimos, fluviales y lacustres nacionales;

"IX. Garantizar el cumplimiento del orden jurídico en las zonas

marinas mexicanas por sí o coadyuvando con las autoridades competentes en el combate al terrorismo, contrabando, piratería en el mar, robo de embarcaciones pesqueras, artes de pesca o productos de ésta, tráfico ilegal de personas, armas, estupefacientes y psicotrópicos, en los términos de la legislación aplicable;

"X. Realizar actividades de investigación científica, oceanográfica, meteorológica, biológica y de los recursos marítimos, actuando por sí o en colaboración con otras instituciones nacionales o extranjeras, o en coordinación con dependencias del Ejecutivo;

"XI. Intervenir, sin perjuicio de las atribuciones de las dependencias del Ejecutivo, en la prevención y control de la contaminación marítima, así como vigilar y proteger el medio marino dentro del área de su responsabilidad, actuando por sí, o en colaboración con otras dependencias e instituciones nacionales o extranjeras;

"XII. Fomentar y participar con las autoridades civiles en actividades socio-culturales y cívicas en aspectos relacionados con el medio marítimo;

"XIII. Realizar levantamientos topográficos de los mares y costas nacionales y publicar la cartografía náutica, así como la información necesaria para la seguridad de la navegación; y participar y fomentar toda actividad relacionada con el desarrollo

marítimo nacional;

“XIV. Administrar y fomentar la educación naval en el país, y

“XV. Las demás que le señalen las disposiciones aplicables y le

encomiende el Mando Supremo”.

Del caudal normativo que regula a la Armada, se observa que descontando las disposiciones comunes que rigen al Ejército y la Fuerza Aérea, únicamente se reformó la Ley Orgánica de la Armada de México para adecuar la teleología perseguida por el constituyente permanente al sistema jurídico nacional en materia de doble nacionalidad; por tanto nos vemos limitados al análisis singular de este cuerpo legal.

Así como para el Ejército, esta ley se modificó para que quienes pertenezcan a la Marina Nacional, únicamente sean mexicanos por nacimiento y no obtengan otra nacionalidad; en consecuencia, el reclutamiento del personal se reduce a quienes no tengan doble nacionalidad, cuestión que se extiende al alumnado de las escuelas e instituciones de educación naval.

El licenciado González Félix afirma que los integrantes de la Armada, al tener como obligación defender los intereses del país, no es aceptable que en su calidad de mexicanos con doble nacionalidad defiendan los intereses de otro Estado en contra de México.²⁰⁰

²⁰⁰ Tomado de González Félix, Miguel Ángel, La Reforma Constitucional a los artículos 30, 32, y 37, op. cit., p.72.

En este punto reiteramos el desaseo de la reforma constitucional de la doble nacionalidad, en cuanto a las modificaciones que ordena el segundo párrafo del artículo 32 a las leyes secundarias, que se traducen en establecer límites a esta figura jurídica, sobre todo al analizar las leyes que rigen a la Armada, y en particular esta ley orgánica, pero este aspecto se trató con abundancia tanto en el capítulo segundo, como en el proemio de este capítulo.

No obstante, para la Marina Nacional, también es aplicable el discurso de diversos autores en torno a la delicada cuestión de que los miembros de las fuerzas armadas de un país tengan doble nacionalidad, atento al concepto de lealtad, el cual no permite incompatibilidades al momento de abrazar la carrera de las armas.²⁰¹

Por otra parte, es menester apuntar que a la Marina Nacional le es aplicable lo relativo al párrafo cuarto del artículo 32 de la Constitución, que reza:

“Esta misma calidad será indispensable en capitanes, pilotos, patrones, maquinistas, mecánicos y, de una manera general, para todo el personal que tripule cualquier embarcación o aeronave que se ampare con la bandera o insignia mercante mexicana. Será también necesaria para desempeñar los cargos de capitán de

²⁰¹ Tomado de Arellano García, Carlos, en Cuevas Cansino, Francisco, et al., Manual de Derecho Internacional Mexicano, op. cit., p. 58.

puerto y todos los servicios de practicaje y comandante de aeródromo”.

Del texto transcrito se desprenden las limitaciones que impone la norma fundamental para el ejercicio de cargos relacionados con la materia naval, cuyo tratamiento será objeto de otro apartado de este capítulo, sin embargo desde ahora mencionamos que el horizonte normativo que influye en el tema de la Marina Nacional, también se modificaron la Ley de Navegación y la Ley de Puertos, sin embargo, esta última no trata concretamente ninguna limitación a la doble nacionalidad.

En cuanto a la Ley de Navegación, tenemos que el artículo 22 ordena que Los capitanes, pilotos navales, patrones, maquinistas navales, operarios mecánicos y, de una manera general, todo el personal que tripule cualquier embarcación mercante mexicana deberá ser mexicano por nacimiento que no adquiera otra nacionalidad y estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos.

Por su parte el artículo 50 de dicha ley establece que para ser piloto de puerto se requiere ser mexicano por nacimiento que no adquiera otra nacionalidad y estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos.

Esta exposición sobre los efectos jurídicos de la reforma legislativa en materia doble nacionalidad, atento a las limitaciones de esta figura jurídica en las leyes que enmarcan a la Marina Nacional, es desde luego complemento del capítulo

segundo de este trabajo, y también se articula con el aspecto teleológico de la reforma.

Es evidente que el tratamiento de la Armada está vinculado a los temas del Ejército, seguridad pública, Fuerza Aérea Mexicana; y también esta administrado con el rubro de la limitación a ocupar cargos públicos, que son materia de este capítulo, sin embargo, como se puede advertir, se justifica su tratamiento por separado, debido a la especificidad que se desprende del párrafo cuarto del artículo 32 constitucional.

Es decir, las limitaciones a la doble nacionalidad en la legislación secundaria, si bien encuentran su premisa mayor en el segundo párrafo del artículo 32 de la carta fundamental, también se deben estudiar a la luz de las disposiciones que reglamentan el párrafo cuarto del citado numeral, al abordar el tema de la Marina Nacional.

No soslayamos recordar que al principio de este capítulo ya criticamos lo relativo al párrafo segundo del artículo 32 mencionado, en cuanto a la posibilidad jurídica de que las leyes secundarias actualicen tales limitaciones, tal como la académica Laura Trigueros lo apunta, en el sentido de que únicamente la Constitución de la República puede establecer limitaciones a los derechos que la misma reconoce.²⁰²

²⁰² Trigueros Gaisman, Laura, *El Sistema de Doble Nacionalidad, la Nueva Reforma a la Constitución*, op. cit., p.124.

4. FUERZA AÉREA MEXICANA

Como se afirmó al tratar el rubro del Ejército en este capítulo, la Fuerza Aérea Mexicana está vinculada a aquel de manera indisoluble, pero por cuestión de especificidad en el tratamiento del tema de las limitaciones a la doble nacionalidad que establece legislación secundaria, consideramos útil manejar el tema de manera autónoma.

Al decir del jurista Juan Palomar de Miguel, define por Fuerza Aérea, "Poder Bélico de que dispone un país en el espacio atmosférico".²⁰³

De conformidad con el marco jurídico que la rige, la Fuerza Aérea Mexicana es una Fuerza Armada permanente que desempeña sus actividades bajo el mando de la Secretaría de la Defensa Nacional.

Es decir en términos de la legislación que rige a la Fuerza Aérea ésta se encuentra sometida a la dirección del Alto Mando de la Secretaría de la Defensa Nacional. El Mando y Estado Mayor de la Fuerza Aérea están concentrados en el Cuartel General de la Fuerza Aérea, con sede en la Ciudad de México; sus unidades están desplegadas en bases y estaciones aéreas militares a lo largo del territorio de México.

²⁰³ Palomar de Miguel, Juan, Diccionario para Juristas, editorial Porrúa, México., 2000, p. 566.

Al igual que el Ejército, la Fuerza Aérea tiene como misiones generales: defender la integridad, independencia y soberanía de la Nación; garantizar la seguridad interior; auxiliar a la población civil en caso de necesidades públicas; realizar acciones cívicas y obras sociales; en casos de desastre, prestar ayuda para el mantenimiento del orden, y la reconstrucción de las zonas afectadas.

Por virtud de la naturaleza de las funciones que realiza la Fuerza Aérea, el elemento humano que compone sus filas debe estar sujeto a un adiestramiento y capacitación especial; y es aquí en donde se requirió realizar el ajuste a la normativa que establece las limitaciones que demandó el constituyente permanente en materia de doble nacionalidad.

Sin embargo, las disposiciones que rigen el adiestramiento e instrucción para los cargos castrenses del aire, se encuentran plasmadas a nivel reglamentario, por ello es labor del Ejecutivo Federal, en ejercicio de la facultad reglamentaria cerrar el círculo e impedir que la oficialidad y los mandos de la Fuerza Aérea recaigan en dobles nacionales. Pero el estudio de dichas piezas reglamentarias rebasaría los límites de este trabajo, por lo que nos abstenemos de realizarlo aquí.

Es evidente, pues, que al haberse tratado con la debida extensión el tema del Ejército Mexicano, huelga repetir en este apartado los argumentos vertidos con anterioridad, por lo que estimamos que el estudio sistemático de las limitaciones a la doble nacionalidad en la legislación secundaria que regula la Fuerza Aérea

Mexicana, debe realizarse conjuntamente con la normativa que rige al Ejército Mexicano en tal sentido.

5. LIMITACIÓN A LA EDUCACIÓN

Este rubro, que se incluye dentro del contexto de las limitaciones que establece la legislación secundaria en materia de doble nacionalidad, en realidad constituye una crítica al discurso político que se desprende de las discusiones que se realizaron en el Congreso de la Unión por el constituyente permanente cuando se impulsó la reforma al artículo 37 de la Carta fundamental.

Si atendemos a lo expresado en el capítulo primero de este trabajo, en cuanto a la teleología de la reforma en comentario, se observa que entre otros beneficios que el legislador pretendió brindar a los mexicanos en el extranjero particularmente a los emigrados a Estados Unidos de América, se encuentra reiteradamente el acceso a la educación pública de los mexicanos radicados en dicho país.

Es por ello que consideramos útil no omitir el tratamiento del tema de la educación con relación a la doble nacionalidad y sus limitaciones, cuenta habida que no sólo en la iniciativa de reforma constitucional, sino que, se insiste, en los discursos de los legisladores que defendieron el planteamiento del Ejecutivo Federal, se enarboló como argumento el supuesto beneficio que obtendrían nuestros compatriotas en el extranjero, de aprobarse el cambio en la carta magna.

Sin embargo, estrictamente hablando, del caudal de leyes secundarias reformadas para adecuar esta legislación al espíritu de la modificación constitucional, no se advierte que exista limitación alguna a la educación a quienes ostenten la doble nacionalidad en nuestro país, salvo si se puede entender como limitación a la educación el coto que establecen las leyes militares a quienes deseen formarse en la instrucción castrense.

Es decir, fuera de la prohibición para acceder a la educación militar que ordenan las leyes que rigen las fuerzas armadas del país, en ninguna otra legislación secundaria existe la privación del derecho a la educación dirigida a dobles nacionales. Y, es obvio el coto en materia castrense, habida cuenta que los egresados de instituciones educativas militares adquieren automáticamente grados de oficialidad y por consiguiente de mando.

En este contexto, se aclara, pues, que más que una limitación a los dobles nacionales en materia educativa, el constituyente permanente persiguió un beneficio, pero no en el ámbito de la aplicación de las leyes mexicanas, sino para que surtiera efectos en los emigrantes a otros países y muy señaladamente al vecino país del norte. A nuestro juicio, la reforma legislativa no tiene el alcance que se pretendió al reformar la Constitución.

Tampoco con la modificación de las leyes secundarias se desprende el efecto teleológico buscado por el legislador ordinario. Lo que si tenemos claro es que, para fines prácticos, la reforma de marras tiene como única consecuencia de

beneficio a los mexicanos residentes en el extranjero, el aspecto de la irrenunciabilidad a la nacionalidad mexicana.

En esta tesitura, resta apuntar que únicamente en la legislación reformada del fuero castrense sí se establecen limitaciones a la educación, para evitar que los grados militares de mando recaigan en sujetos que ostenten la calidad de doble nacionales, a saber, la Ley Orgánica del Ejército y la Fuerza Aérea, la Ley Orgánica de la Armada, y la Ley del Servicio Militar. Ahora bien, en el capítulo segundo de este trabajo se plasmaron las piezas legislativas secundarias reformadas para dar congruencia al decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de enero de 1998, por lo que nos remitimos aquí a dicho apartado en obvio de repeticiones.

En otro orden de ideas, se observa que al hablar del binomio educación-nacionalidad, encontramos que uno de los posibles beneficios de la reforma, según los legisladores artífices de la misma, lo es el aspecto de los valores culturales que son susceptibles de preservarse en los mexicanos emigrados, al tener la certeza de que jamás perderán la posibilidad de seguir siendo nacionales, pero este aspecto de la educación no es materia de este trabajo.

6. LIMITACIÓN AL TRABAJO

Para continuar con los efectos jurídicos de la reforma en materia doble nacionalidad, tocaremos las limitaciones de esta figura en leyes secundarias

relacionadas con el derecho al trabajo, sin dejar de advertir que este rubro hace frontera con el tema del coto a ocupar cargos públicos; y se justifica su tratamiento autónomo por estimarse útil establecer su distingo como complemento del capítulo segundo, acorde con el aspecto teleológico de la reforma.

La base constitucional a las limitaciones laborales en el campo de la doble nacionalidad, se encuentran en los párrafos cuarto y quinto del artículo 32 constitucional; pero se advierte que, mientras en el cuarto párrafo se trata de una prohibición absoluta para realizar actividades, en el párrafo quinto únicamente se establece la preferencia de los ciudadanos mexicanos sobre los extranjeros, para ser titulares de concesiones y ejercer empleos, cargos o comisiones públicos.

Ahora bien, para el estudio de este apartado, consultaremos algunas opiniones de juristas que se han ocupado del análisis de las limitaciones laborales a quienes ostentan doble nacionalidad.

Según la Maestra Trigueros, entre los principales efectos de la doble nacionalidad se tienen las restricciones que la legislación secundaria establece en cuanto a la libertad de trabajo.²⁰⁴ Y dicha jurista relaciona este fenómeno con las disposiciones de la Ley General de Población.

Sin embargo, a nuestro juicio, las normas emanadas de dicho cuerpo normativo escapan al ámbito material de aplicación de la legislación que versa sobre

²⁰⁴ Tomado de Trigueros Gaisman, Laura, *La Doble Nacionalidad en el Derecho*, op. cit., p. 597.

nacionalidad, habida cuenta que solamente regula las restricciones que en materia laboral sujetan a los extranjeros en la República, en su caso; es quizá por este motivo que la Ley General de Población no sufrió modificación alguna por virtud de la reforma constitucional en comentario.

Por su parte, el jurista Víctor García Moreno, informa que la Cancillería Mexicana cuando emprendió el estudio del espectro legislativo que había que reformar para dar congruencia a la teleología de la reforma constitucional en las leyes secundarias, detectó que era necesario modificar más de 55 ordenamientos jurídicos.²⁰⁵

Según el estudioso en cita, el grupo de asesores de Derecho Internacional Privado de la Cancillería clasificó en tres categorías los ordenamientos susceptibles de reforma para la adecuación de mérito, a saber:

"I.- Cargos u actividades comunes. Es decir, aquellos cargos y actividades que no entrañarían problema alguno si son ocupados y realizados por personas con doble nacionalidad (corredor, jurado, inspector de trabajo, juez de paz, actuario de Juzgado de Distrito, adquisición del dominio de tierras, aguas y sus accesiones, adquisición de tierras y aguas en la "zona prohibida", adquisición de uso y explotación de ejidos, ejercicio en el Distrito Federal de ciertas profesiones

²⁰⁵ Tomado de García Moreno, Víctor Carlos, Revista Lex, Difusión y Análisis, Suplemento-Ecología, época 3ra, año II, número 9, publicación mensual, marzo 1996, editorial Laguna, S . A. de C. V., México, 1996, p. 58.

técnico-científicas, ejercer el notariado, etc.)”.²⁰⁶

En la segunda categoría, al decir del autor en comentario los asesores indicados establecieron lo siguiente:

“II.- Cargos y actividades políticos y técnicos. Esta categoría se refiere a cargos y actividades que tampoco implicarían problema alguno ya que para ocuparlos o ejercerlas se requiere, además de la nacionalidad, otro tipo de condiciones, tales como residencia, tener conocimientos técnicos, arraigo, etc. (Presidente de la República; Rector de la UNAM, Senador, Diputado Federal, Asambleísta, Secretario de Despacho, Ministro de la Suprema Corte, Gobernador de cualquiera de los Estados, Magistrado Electoral, etc.)”.²⁰⁷

En tercer lugar, según el jurista García Moreno, el grupo colegiado asesor estimó que deberían incluirse cargos relacionados con la seguridad nacional; así, se estableció el tercer grupo:

“III.- Cargos y actividades considerados como estratégicos y de seguridad nacional. Se refiere a aquellos sectores que por el tipo de cargo o actividad que involucra, es importantísimo analizar si es menester realizar reformas a ciertos ordenamiento jurídicos a efecto de reservar dichos cargo o actividades a personas que *exclusivamente* posean la nacionalidad mexicana (pertenecer a la marina

²⁰⁶ Ídem.

²⁰⁷ Ídem.

nacional de guerra, fuerza aérea, pilotos de cualquier embarcación o aeronave mexicana, capitán de puerto, agente de policía judicial federal, agente aduanal, miembro del ejército mexicano o armada de México, etc.)”²⁰⁸.

Como se puede advertir de lo expresado por el autor aludido, desde 1995 el Ejecutivo Federal previó que la reforma constitucional en materia de doble nacionalidad debía ser complementada en la legislación secundaria con disposiciones que marcaran restricciones al ejercicio de actividades laborales y cargos públicos, a quienes obtuvieran la doble nacionalidad.

Es materia del siguiente apartado desarrollar lo relativo a las limitaciones al ejercicio de cargos públicos, por tanto, en esta parte de nuestro estudio, únicamente haremos la aproximación a lo relacionado con las actividades laborales en general.

Según el investigador Manuel Becerra Ramírez, el artículo 32 Constitucional desarrollado en la legislación secundaria da continuidad a una tradición que encuentra sus raíces en la Constitución de 1857, que establecía limitaciones a los sujetos que no eran nacionales mexicanos.

Al decir de este tratadista, el artículo 32, establece entonces varias calidades de individuos: los mexicanos que tengan otra nacionalidad, que el citado dispositivo equipara a los extranjeros en lo que se refiere a la posibilidad de optar por ciertos

²⁰⁸ Idem.

empleos; y, los mexicanos que gozan de todos los derechos que otorga la Constitución (derechos a los empleos, derechos económicos...).²⁰⁹

La maestra Laura Trigueros opina, sin embargo, que "La limitación no se aplica a quienes tienen doble nacionalidad por nacimiento, puesto que, en este caso, la nacionalidad extranjera, al igual que la mexicana, no se adquiere por un acto de voluntad, sino que el Estado en cuestión la atribuye por el hecho del nacimiento; se trata de una nacionalidad de origen".²¹⁰

Sigue diciendo la jurista Trigueros: "Tampoco cae en el supuesto constitucional quien adquiera una nacionalidad extranjera antes de la entrada en vigor de la reforma; en este caso operaría el supuesto de pérdida de nacionalidad previsto por la fracción uno del artículo 30, apartado A) de la constitución vigente; pero esa consecuencia no es automática, necesariamente debe derivar de una resolución judicial".²¹¹

Y concluye la autora en comentario al afirmar categóricamente que "Sólo podrá considerarse operante la prohibición en los casos de adquisición voluntaria de una segunda nacionalidad después de su entrada en vigor".²¹²

Es evidente que lo manifestado por la autora nos lleva a considerar que las

²⁰⁹ Tomado de Becerra Ramírez, Manuel, Las Reformas a la Constitución en Materia de Nacionalidad, La Nacionalidad en México, op. cit., p. 55.

²¹⁰ Trigueros Gaisman, Laura, El Sistema de Doble Nacionalidad. La Nueva Reforma a la Constitución, op. cit., p. 124.

²¹¹ Ibidem, p. 125.

²¹² Ibidem.

limitaciones tanto constitucionales como provenientes de la legislación secundaria carecen del alcance y efectos que a primera vista ofrecen los textos legales, de donde se sigue que la aplicación de tales restricciones, con estricto apego a la ley resultará difícil, si no imposible de realizarse.

Siguiendo a la maestra Trigueros, en el contexto del proceso de apertura comercial en el que se encuentra inserto el país la reforma de marras podría provocar problemas en los procesos de intercambio, habida cuenta que la reforma legislativa no solo abarca limitaciones a cargos del servicio público, sino que se hace extensiva a actividades que se ejercen en circuitos comerciales tales como pilotos, maquinistas, mecánicos, etc.²¹³

Enseguida se citan los textos legales reformados de la Ley Federal del Trabajo, a saber, los artículos 189, 216 y 612 fracción I:

“Artículo 189.-

“Los trabajadores de los buques deberán tener la calidad de mexicanos por nacimiento **que no adquieran otra nacionalidad** y estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos.

“Artículo 216.-

“Los tripulantes deben tener la calidad de mexicanos por

²¹³ Ibidem, p. 126.

nacimiento **que no adquieran otra nacionalidad** y estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos.

“Artículo 612.-

“El Presidente de la Junta será nombrado por el Presidente de la República, percibirá los mismos emolumentos que correspondan a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y deberá satisfacer los requisitos siguientes:

“I. Ser mexicano por nacimiento **que no adquiera otra nacionalidad**, mayor de veinticinco años de edad y estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos;

“II. Tener título legalmente expedido de licenciado en derecho;

“III. Tener cinco años de ejercicio profesional, posteriores a la fecha de adquisición del título a que se refiere la fracción anterior, por lo menos;

“IV. Haberse distinguido en estudios de derecho del trabajo y de la seguridad social;

“V. No pertenecer al estado eclesiástico; y

“VI. No haber sido condenado por delito intencional sancionado con pena corporal”.

No se omite mencionar, que más adelante se retoma la reforma a esta ley en lo concerniente a la limitación a los cargos públicos, al tratar lo relativo al Presidente de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, por ser materia del apartado que

trata de la limitación a ocupar cargos públicos.

De manera concomitante, y para redondear las limitaciones laborales a los dobles nacionales, tenemos las modificaciones que en tal sentido se realizaron a la Ley de Navegación y a la Ley de Aviación Civil.

Como se apuntó en el capítulo segundo de este trabajo, la Ley de Navegación, restringe la capacidad a dobles nacionales para: ser capitán, piloto naval, piloto de puerto, patrón, maquinista naval, operario y cualquier persona que tripule embarcaciones mercantes mexicanas. Por su parte, la Ley de Aviación Civil, ordena que el comandante del aeropuerto deberá ser mexicano por nacimiento que no adquiera otra nacionalidad.

Al tocar este tema en el capítulo segundo, se citó la opinión que al respecto vierte el maestro Montalvo Parroquín, en el sentido de que se trata de una medida proteccionista: "...observándose a todas luces el temor con el que actúa [el legislador] al reformar todos estos artículos, por una posible intromisión o invasión a México... aunque los argumentos legislativos puedan ser diferentes".²¹⁴

7. LIMITACIÓN A OCUPAR CARGOS PÚBLICOS

Como corolario de la exposición de las limitaciones impuestas por la reforma legislativa en los ordenamientos secundarios en materia de doble nacionalidad,

²¹⁴ Ibidem, p. 124.

queda por expresar lo relacionado con el acotamiento al ejercicio de cargos públicos, atento a lo que ordenan los párrafos segundo y cuarto del artículo 32 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Para la debida aproximación al tema, consideramos útil acudir a diversas fuentes que ilustran y explican doctrinariamente el fenómeno legislativo que hasta hoy en día actualizó la directiva constitucional aludida, para limitar el ejercicio de ciertos cargos públicos a quienes no ostentan doble nacionalidad.

Como se indicó en el apartado que antecede, el jurista Víctor García Moreno nos ilustra en el sentido de que el grupo de asesores de Derecho Internacional Privado de la Cancillería mexicana clasificó en tres categorías los ordenamientos susceptibles de reforma para la adecuación teleológica de la reforma constitucional.²¹⁵

Así, en primer término, señalaron aquellos cargos susceptibles de ocuparse por sujetos con doble nacionalidad, tales como jurado, inspector de trabajo, Juez de Paz, Actuario de Juzgado de Distrito, notario.²¹⁶

En segundo lugar se indicaron los cargos públicos a que pueden acceder únicamente quienes no tengan doble nacionalidad, reuniendo otras características, tales como residencia, arraigo, etc., entre los cuales se señalaron:

²¹⁵ Tomado de García Moreno, Víctor Carlos, op. cit., p. 58.

²¹⁶ Idem.

Presidente de la República; Rector de la UNAM; Senador; Diputado Federal; Asambleísta; Secretario de Despacho; Ministro de la Suprema Corte; Gobernador de cualquiera de los estados; Magistrado Electoral.²¹⁷

En tercer lugar se situaron los cargos relacionados con la seguridad nacional, tales como las Fuerzas Armadas y la Policía Judicial Federal, entre otros.²¹⁸

Desde esta perspectiva, el Ejecutivo Federal emprendió la tarea legislativa con el fin de modificar los ordenamientos secundarios, para acotar el ejercicio de cargos públicos a quienes no ostenten la calidad de dobles nacionales.

Por su parte, el jurista Miguel Ángel González Félix, se pronuncia en el sentido de que la reforma en estudio instituye varios tipos de mexicanos, al expresar "En efecto la reforma establece diferencia entre los mexicanos, los que pueden ocupar ciertos cargos públicos y los que no; los que pueden transmitir la nacionalidad y los que no; los que pueden aspirar a ser Presidente de la República y los que no".²¹⁹

Sigue diciendo el jurista citado: "Uno de los problemas que se tuvo durante el estudio de la reforma, era cómo darle un carácter general y no particular, es decir las modificaciones a la Constitución beneficiaron a los mexicanos en general que

²¹⁷ Ídem.

²¹⁸ Ídem.

²¹⁹ González Félix, Miguel Ángel, La Reforma Constitucional a los Artículos 30, 32, y 37. Antecedentes y Contenidos, op. cit., p. 84.

se encuentran en el extranjero... Sin embargo, si se reconoce que por necesidades muy válidas se tuvo que establecer ciertas clases de mexicanos respecto a ciertos derechos específicos".²²⁰

Enseguida el Licenciado González Félix se refiere muy concretamente al tema que nos ocupa aduciendo "Aquí en efecto se quiso definir un principio de generalidad, estableciendo el mismo derecho para todos, pero en el momento de analizar casos específicos se tuvo que poner limitaciones, por cuestiones de seguridad... como es el caso de los requisitos para ser Presidente de la República y para el caso de transmisión de nacionalidad".²²¹

Más adelante, este autor nos indica que el texto del artículo 32 de la Constitución reformado implica que "... todos los cargos de la Constitución mexicana quedaron reservados a mexicanos que no hayan obtenido otra nacionalidad, cargos como el de Presidente de la República, Secretarios de Estado, Diputados, Senadores, Procurador General de la República, Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, todos quedaron restringidos".²²²

Según el estudioso en comentario, para establecer las limitaciones de referencia no bastaba con reglamentar en tal sentido la Ley de Nacionalidad, sino que se imponía tocar el texto constitucional, para hacerlo extensivo a otras leyes

²²⁰ Ibidem, p. 85.

²²¹ Ibidem.

²²² Ibidem, p. 82.

emanadas del Congreso de la Unión.²²³

Es así que el párrafo segundo del artículo 32 aludido hubo de reforzarse en tal sentido, lo que permitió, según dicho tratadista, la “modificación de 31 ordenamientos legales que restringen otros cargos públicos que no se encuentran contemplados en la Constitución”.²²⁴

La maestra Laura Trigueros también aborda el tema, como ya se expuso en otros apartados de este capítulo; sin embargo queremos destacar que la tratadista, de manera aguda, hace notar que la restricción a ocupar cargos públicos impuestas a dobles nacionales “... no alude a aquellos sujetos que la hubieran adquirido a su entrada en vigor; por lo tanto, debe entenderse que, si ya poseían una doble nacionalidad, siempre que cumplan el requisito mencionado de no adquirir otra con posterioridad, están en posibilidad de desempeñar tales cargos públicos”.²²⁵

Asimismo, al tratar el tema de las limitaciones al ejercicio de cargos públicos, la jurista Trigueros, conteste con los dos anteriores tratadistas citados, también opina que “El nuevo texto constitucional agrava la situación que ya existía con anterioridad, de crear diferentes categorías de mexicanos. Estas pudieran llegar a seis”.²²⁶

²²³ Idem.

²²⁴ Idem.

²²⁵ Trigueros Gaisman, Laura, El Sistema de Doble Nacionalidad. La Nueva Reforma a la Constitución, op. cit., p. 124.

²²⁶ Ibidem, p. 130.

Ahora bien, después de considerar los planteamientos doctrinarios expuestos, estimamos necesario especificar cómo quedaron plasmadas las limitaciones a ocupar cargos públicos en la legislación secundaria, por lo que enseguida se citan las piezas legislativas reformadas para tal efecto.

La Ley del Servicio Exterior Mexicano, se reformó para establecer que para ser designado Embajador o Cónsul, los candidatos invariablemente deben ser mexicanos por nacimiento y no obtener otra nacionalidad. Asimismo, estas enmiendas ordenan que los hijos de los miembros del Servicio Exterior Mexicano nacidos en el extranjero, se considerarán mexicanos.

La Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanas, fue modificada para establecer que quienes pertenezcan al Ejército y a la Fuerza Aérea deberán ser mexicanos por nacimiento y no obtener otra nacionalidad. Al igual, que para los que pretendan ingresar a dichas fuerzas Armadas.

La Ley Orgánica de la Armada de México, también fue tocada en el mismo sentido que la anteriormente señalada.

El Código de Justicia Militar, al igual que los anteriores ordenamientos jurídicos señalados, establece la prohibición de que los Magistrados puedan gozar de doble nacionalidad.

La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, fue modificada en el sentido que, los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito no podrán adquirir otra nacionalidad además de la mexicana.

La Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, fue reformada en el sentido de impedir que los Magistrados de dicho tribunal adquieran una doble nacionalidad.

La Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal, en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, se reformó estableciendo que, el Presidente del Consejo, los Consejeros, el Secretario General de Acuerdos de la Sala Superior, los miembros del Comité Técnico Interdisciplinario, los Secretarios de acuerdos y los Defensores de menores, deberán ser mexicanos por nacimiento que no adquieran otra nacionalidad.

La Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, establece que para ingresar y permanecer como Agente del Ministerio Público de la Federación, Agente de la Policía Federal Investigadora, y perito de carrera, se requiere ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos y que no adquiera otra nacionalidad.

La Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, fue reformada para establecer que el Procurador debe ser mexicano por nacimiento que no adquiera otra nacionalidad, al igual que para ingresar y permanecer como

Agente del Ministerio Público y Policía Judicial se requiere ser mexicano por nacimiento que no adquiera otra nacionalidad.

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece que los Consejeros Electorales y los Directores Ejecutivos, deberán ser mexicanos por nacimiento y no deberán adquirir, otra nacionalidad.

La Ley de Navegación, se reformo en el sentido de que los capitanes, pilotos navales, patrones, maquinistas navales, operarios mecánicos y todo el personal que tripule una embarcación mercante mexicana, deberán ser mexicanos por nacimiento.

La Ley de Aviación Civil, contempla que el Comandante de Aeropuerto, deberá ser mexicano por nacimiento que no haya adquirido otra nacionalidad.

La Ley Federal del Trabajo, establece que el Presidente de la Junta deberá ser mexicano por nacimiento y que no adquiera otra nacionalidad.

La Ley del Seguro Social, ordena que el Director General de dicha institución, deberá ser mexicano por nacimiento y que no adquiera otra nacionalidad.

La Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, quedó reformada en el sentido de que los miembros de la Junta Directiva

y los Vocales de la Comisión Ejecutiva, deberán ser mexicanos por nacimiento y que no adquieran otra nacionalidad.

La Ley Federal de las Entidades Paraestatales, se reformó para indicar que los Directores Generales de los Organismos Públicos Descentralizados no podrán tener otra nacionalidad aparte de la mexicana.

La Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Nuclear, contempla que para ser Director General de la Comisión Nacional de Seguridad Nuclear y Salvaguardias, se deberá ser mexicano por nacimiento, que no adquiera otra nacionalidad.

Ley de la Comisión Nacional de Derecho Humanos, fue ajustada para el efecto de que el Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, no tuviera la calidad de doble nacional.

La Ley Federal de la Correduría Pública, fue modificada para establecer que corredor público y los aspirantes a corredores, no tendrán doble nacionalidad.

La Ley Orgánica del Instituto Nacional de Antropología e Historia, prohíbe que el titular del INAH, ostente doble nacionalidad.

La Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, establece que el Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública no pueda tener doble nacionalidad.

La Ley de la Comisión Reguladora de Energía, establece que los comisionados designados por el Titular del Ejecutivo Federal, a propuesta del Secretario de Energía, carezcan de doble nacionalidad.

La Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro ordena que el Presidente y los miembros del Comité Consultivo y de Vigilancia, designados por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, carezcan de doble nacionalidad.

La Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, se vio reformada para establecer que los Magistrados de dicho órgano jurisdiccional no cuenten con otra nacionalidad aparte de la mexicana.

La Ley del Banco de México, establece que los miembros de la Junta de Gobierno del Banco y Subgobernadores, no ostentarán doble nacionalidad.

La Ley Federal de Competencia Económica, establece que los Comisionados deberán cumplir, entre otros requisitos, abstenerse de tener la calidad de doble nacionalidad.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional, se reformo para establecer que el cargo de Magistrado del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, se deberá ejercer por sujeto que carezca del atributo de doble nacionalidad.

La Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, establece que ni el Presidente, ni los miembros de la Junta de Gobierno, Vicepresidentes, Contralor Interno y Directores Generales, puedan gozar del privilegio de doble nacionalidad.

Para concluir nuestra exposición, queremos recordar que, desde el punto de vista de la sistemática jurídica todo sistema jurídico se encuentra inserto en una dinámica de continua construcción, es decir, nunca el derecho será algo acabado. Pero, cualquier modificación que sufra el derecho debe estar sujeta a reglas estrictas. No puede ser de manera arbitraria; y, asimismo, debe responder a un contexto social e histórico que los justifique.

Esto es así, siguiendo al maestro Juan Manuel Terán, quien afirma que "... un sistema jurídico... a partir de las reglas que están en juego, incluye también las situaciones concretas derivadas de esas reglas..."²²⁷ Así, sigue diciendo el filósofo: "En la producción derivativa del derecho, hay dos aspectos: primero, las normas o situaciones de las cuales derivan otras; segundo, la regla conforme la cual deriva tal situación".²²⁸

²²⁷ Terán, Juan Manuel, *Filosofía del Derecho*, 11ª edición, editorial Porrúa, México, 1989, p. 163.

²²⁸ *Idem.*

Y, más adelante concluye el citado jurista: "Las situaciones conforme a las cuales es dictado el derecho es lo que ha sido llamado *el derecho del derecho*. El derecho del derecho son las reglas que rigen el modo de creación permanente del derecho dentro de un sistema jurídico... normas, cuya materia es sólo regular cómo ha de ser dictado el derecho".²²⁹

Por otra parte, el propio maestro Terán agrega: no sólo basta con que se sigan las formalidades que establece la propia Constitución para ser reformada ésta y otras leyes, sino que también es necesario que todo cambio que se realice, sobre todo en la Constitución, debe tener una justificación no sólo histórica sino en la ética y la lógica.

Es decir, dado que el derecho es un modo de la voluntad o de la acción, por ende hay que analizar, cuál es el sentido de esa acción, pues aún cuando el derecho es esencialmente, una forma del *deber ser*, tal *deber ser* tiene un contenido de carácter valorativo, algo que en justicia es debido.²³⁰

Y, en el caso de la figura de la doble nacionalidad, como se menciona en diversos apartados de esta tesis, la reforma legislativa en esta materia, si bien a nivel de discurso político pretende proteger ciertos valores, entre ellos algunos de corte nacionalista, en la práctica se observa que no se alcanzan los fines propuestos,

²²⁹ *Ibidem*, p. 164.

²³⁰ *Ibidem*, p. 176-181.

por lo que es incuestionable el carácter demagógico de esta modificación legislativa.

Esto es así, pues, al avanzar en la elaboración de este trabajo nos pudimos percatar de la grave responsabilidad que asumió el Estado al emprender la reforma a la Constitución en materia de nacionalidad, y la consecuencia que tuvo dicha reforma en el acervo de piezas legales secundarias. En principio consideramos que cualquier modificación que se realiza en la Constitución es de gran trascendencia; pues dada la naturaleza rígida de nuestra Carta Fundamental, ésta debe permanecer intocada.

Al decir del maestro Terán, "Afirmar que la Constitución puede ser reformada o variada en cualquier momento, implica una contradicción... el poder constituido no puede cortar las bases mismas de su Constitución..."²³¹ Por su parte, el pensador alemán Hegel, dice que "la Constitución Política es la organización del Estado y el proceso de su vida orgánica en referencia a sí mismo; en ellos el Estado diferencia sus momentos dentro de sí y los despliega hasta que alcanzan una existencia firme".²³²

Los criterios apuntados son la base de la opinión vertida en el sentido de que, en principio, la Carta Fundamental debe permanecer sin modificación, salvo cuando se trate de cuestiones que realmente justifiquen la alteración del texto que el

²³¹ Ibidem, p. 160.

²³² Hegel, George W. F., *Filosofía del Derecho*. Trad. Juan Garzón Bates, 2da. edición, editorial Imprenta Universitaria, 1935-1985, UNAM, México, 1985, p. 264.

constituyente originario proveyó en consecuencia de las razones históricas que motivaron el acto constitutivo. A nuestro juicio, pues, no era necesario modificar la Constitución para alcanzar los fines teleológicos que se desprenden de la reforma en materia de doble nacionalidad.

El juicio que emitimos en el párrafo que antecede es congruente con las diversas opiniones de los juristas consultados para la realización de este trabajo, quienes en todo momento han apuntado que la reforma en comentario fue un fracaso legislativo en orden a la teleología perseguida tanto por el constituyente permanente al reformar la Constitución, como por el legislador ordinario al tocar 33 piezas legislativas para ajustarlas al texto reformado.

El maestro Juventino Castro y Castro, nos ilustra a este respecto, al afirmar que hubiera bastado reformar la Ley de Nacionalidad para lograr superar la problemática que plantea la figura de la doble nacionalidad, sin necesidad de modificar la constitución.²³³ Según al autor en cita, la Ley de Nacionalidad abrogada era una de las mejores leyes en esta materia, comparadas con la de los Estados Unidos de América, Gran Bretaña y, en general, con las de Estados modernos. Asimismo el jurista manifiesta su escepticismo sobre una abundante legislación para el tratamiento de esta figura.²³⁴

²³³ Tomado de Castro y Castro, Juventino, Notas sobre los Problemas respecto a la doble nacionalidad (artículo escrito en septiembre de 1980), en Biblioteca de Amparo y Derecho Constitucional, volumen 3, editorial Oxford University Press, México, 2002, p. 136-137.

²³⁴ ídem.

Para finalizar, dejamos apuntado que tenemos la firme convicción de que un Estado de derecho es ante todo un Estado en que prevalece la justicia. No hay una fórmula para crear o establecer justicia, la ley la define y la función pública la aplica o la traiciona, es decir la garantía de la justicia no radica en la ley, sino en una cultura de justicia. Montesquieu decía: "una injusticia contra uno solo, es una amenaza para todos".

CONCLUSIONES

1. Desde el punto de vista teleológico, la reforma legislativa en materia de doble nacionalidad, se explica mediante el análisis de las políticas públicas que se expresan en la exposición de motivos de la iniciativa enviada al Congreso de la Unión por el Ejecutivo Federal de la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y las discusiones del Congreso de la Unión desarrolladas en torno a este tópico. A partir de esta perspectiva llegué a las siguientes conclusiones:

1.1. El discurso político que justificó la reforma legislativa parte de la falsa premisa proteccionista que pretende que, por influjo de dicha reforma, los mexicanos residentes en Estados Unidos de América tendrán asegurada la defensa de sus derechos laborales, acceso a la seguridad social, y no ser sujetos de discriminación. Sin embargo, los dispositivos reformados únicamente tienen el alcance de prohibir la privación de la nacionalidad de origen, por lo que, en mi opinión, de ningún modo se logra la finalidad del discurso político planteado en este sentido.

1.2. También es falso que por virtud de la reforma, se puede hacer valer el principio de la nacionalidad efectiva. A mi juicio, con la mera aplicación de la reforma no se garantiza el reconocimiento de dicho principio, debido a que para que esto suceda es menester acreditar lazos efectivos con el Estado receptor,

tomando en consideración la temporalidad de residencia y la fuente laboral del interesado.

1.3. Por otra parte, advierto que si la teleología de la reforma fue reconocer en nuestro sistema jurídico la categoría de dobles nacionales, tampoco la modificación a la Constitución, por sí sola, trae como consecuencia que se actualice este supuesto, a virtud de que para que surta efectos plenos el reconocimiento de la doble nacionalidad se requiere acudir a la suscripción de convenios internacionales.

1.4. Asimismo, el discurso del constituyente permanente, justificó la modificación constitucional, en la necesidad de propiciar el avance de México hacia la integración económica en el entorno de la globalización, particularmente con Estados Unidos. Estimo que el objetivo planteado no se actualizará, debido a la asimetría económica entre ambos países, y a que Estados Unidos no contempla en el corto ni el mediano plazos, celebrar convenio alguno con México en materia de doble nacionalidad.

1.5. En consecuencia de lo anterior, si la teleología de la reforma sobre doble nacionalidad estuvo orientada a mejorar la situación de los mexicanos emigrados a Estados Unidos de América, los efectos de dicha reforma, a mi parecer, son letra muerta, pues no se dan los resultados fácticos que se desprenden de la intención finalista del legislador.

2. Del análisis de los artículos de la Constitución reformados y las leyes secundarias modificadas, para desarrollar los principios de la figura de la doble nacionalidad, concluyo lo siguiente:

2.2. La reforma del artículo 30 constitucional, expresa una ampliación de la categoría de mexicano por nacimiento, pues incluye a los nacidos en el extranjero, hijos de padres mexicanos por naturalización. Desde mi punto de vista, la reforma es desafortunada por el modo en que permite la doble nacionalidad, puesto que acota este derecho generacionalmente, y al *ius soli*. Es decir, restringe este derecho a la primera generación posterior a la reforma, y reduce su aplicación a los progenitores nacidos en territorio nacional, para que sus hijos tengan nacionalidad doble.

2.3. El artículo 32 constitucional reformado introduce la expresión "doble nacionalidad" en el texto constitucional; este dispositivo es la fuente para la modificación de 31 ordenamientos secundarios y la abrogación de la Ley de Nacionalidad y establecer la vigente, cuya finalidad esencial debió ser evitar conflictos por doble nacionalidad y regular el ejercicio de los derechos de aquellos que gocen de nacionalidad doble.

2.4. El artículo 37 constitucional se reformó para establecer la garantía de la no pérdida de la nacionalidad mexicana. El decreto contaba con un régimen transitorio que acotaba el beneficio a un término de cinco años, lo que evidencia, a mi entender, un desaseo del constituyente permanente por restringir el ejercicio de

un derecho a una temporalidad arbitraria. Ante el error, se reformó el artículo segundo transitorio del decreto y se eliminó el término de cinco años.

2.5. Como efecto de la introducción de la figura de la doble nacionalidad en la Constitución, hubo necesidad de realizar la reforma de 31 leyes federales, que versó sustancialmente en acotar el ejercicio de ciertos cargos públicos a quienes posean la calidad de dobles nacionales. Asimismo observé que todas las leyes relacionadas con las Fuerzas Armadas prohíben que sus elementos tengan doble nacionalidad.

2.6. La nueva Ley de Nacionalidad, a mi juicio, acusa ausencia de técnica legislativa, amén de que contiene yerros, entre los que destacan los temas relacionados con la prueba de la nacionalidad, las cartas de naturalización, entre otros. Esta ley debió limitarse a establecer criterios para resolver conflictos sobre nacionalidad, y ser reglamentaria únicamente del artículo 32 Constitucional; sin embargo, no sólo pretende reglamentar los artículos 30 y 37 sino que, indebidamente, también reglamenta el 33 que se refiere a extranjería, por lo que se varió el objeto de la ley y la intención del constituyente.

3. El ejercicio de derecho comparado del instituto jurídico de la doble nacionalidad, mediante el parangón entre España, Colombia, Ecuador y Paraguay arroja el dato de que esta figura no es exclusiva de México, y es una práctica internacional corriente. Y la política pública que animó la reforma constitucional está identificada

con el proceso de globalización en el que se encuentran insertas las naciones de todo el mundo.

3.1. La Constitución Española establece la figura de la doble nacionalidad, que se actualiza mediante la celebración de tratados bilaterales preferentemente con países hispanoamericanos; asimismo prevé la no pérdida de la nacionalidad de origen. El Código Civil Español establece principios rectores de la nacionalidad y el alcance de la figura de la doble nacionalidad. A mi juicio existe identidad entre este país y los países en parangón por la aplicación de los principios del *ius soli* y *ius sanguini* con fuerte acento en el *ius domicilli*, y la naturalización como concesión discrecional del Estado.

3.1.1 La nota de diferencia importante es que en España las comunidades autónomas, jurídicamente consideradas "naciones", se rigen tanto por la Constitución Española, como por sus Estatutos Autonómicos; por ende sus integrantes tienen la calidad de españoles con la doble nacionalidad autonómica, por mandato expreso de la ley. Esta cuestión aunada a ser Parte del Tratado de la Unión Europea, permite que los españoles no sean considerados extranjeros dentro de otro Estado comunitario.

3.2. Al analizar la regulación de la doble nacionalidad en los tres países hispanoamericanos comparados, pude observar que todos han celebrado tratados bilaterales con España. Dichos convenios estipulan la remoción de la renuncia a la nacionalidad de origen, y prevén como requisitos para la doble nacionalidad:

ostentar la nacionalidad de origen; la residencia efectiva en el país de acogida; la adquisición de la segunda nacionalidad sujeta a la ley del país de acogida y su inscripción en un Registro. Sin embargo, me percaté que en *stricto sensu* el alcance fáctico de estos convenios sólo da lugar a que opere una sola nacionalidad plenamente, puesto que en ningún caso los sujetos de la norma pueden invocar simultáneamente dos nacionalidades.

3.3. La Constitución colombiana recoge el principio de la no pérdida de la nacionalidad por adquirir otra; también establece que la adopción de la nacionalidad colombiana no obliga a la renuncia de la de origen, a diferencia de la legislación mexicana, que obliga a su renuncia. Dicha Constitución observa los principios del *ius soli*, el *ius sanguini*, pero al igual que los demás países comparados se extiende al *ius domicili*, cuestión que la legislación mexicana no contempla.

3.3.1. Aparte del Código Civil y la Ley 43/93, el mosaico normativo secundario colombiano en materia de nacionalidad incluye más de 16 cuerpos legales, entre decretos reglamentarios, actos legislativos y leyes especiales que desarrollan y resuelven los principios constitucionales relativos a los temas de renuncia y pérdida de la nacionalidad, así como la nacionalidad por adopción y la recuperación de la nacionalidad; al respecto soy de la opinión que dicho marco normativo es congruente con el compromiso bilateral contraído con el Reino de España.

3.3.2. En el marco multilateral Colombia es parte de los siguientes instrumentos en materia de nacionalidad: a) Convención Americana sobre Derechos Humanos, o Pacto de San José de Costa Rica; b) Convención Interamericana sobre Domicilio de las Personas Físicas en el Derecho Internacional Privado; Convención sobre Ciertos Asuntos Relativos a los Conflictos de Leyes sobre Nacionalidad; c) Convención de Viena sobre Relaciones Consulares (Protocolo de Firma Facultativa sobre Adquisición de Nacionalidad); Protocolo Relativo a Obligaciones Militares en Ciertos Casos de Doble Nacionalidad; d) Conferencia de la Haya, sobre Codificación del Derecho Internacional; e) Convención de Montevideo.

3.4. Ecuador, también regula la doble nacionalidad a nivel constitucional en donde las voces *nacionalidad* y *ciudadanía* son sinónimas, cuestión equiparable con la terminología empleada por los países miembros de la Unión Europea. Sin embargo me percaté que el Código Civil establece la distinción entre *ciudadanía* y *nacionalidad*. En dicho código el *ius soli* se identifica con el *ius domicilli*; prevé además que los extranjeros tienen derecho a ser doble nacionales, sin perder su nacionalidad de origen; y, dicho código, establece que es imprescindible celebrar convenios internacionales para que la doble nacionalidad surta efectos. Ecuador carece de un instrumento normativo especial sobre nacionalidad, según pude investigar.

3.4.1. Ecuador es Parte de dos instrumentos multilaterales en la materia, a saber: a) Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José de

Costa Rica; y b) Convención Interamericana sobre Domicilio de las Personas Físicas en el Derecho Internacional Privado.

3.5. La Constitución paraguaya prevé la figura de la doble nacionalidad acotada a que medie tratado internacional, como sucede en los demás países comparados; asimismo, recoge los principios del *ius solis*, *ius domicilli* y *ius sanguinis*, y de la no pérdida de la nacionalidad. Me percaté que el Código Civil de Paraguay, establece el *ius domicilli* como aspecto esencial, incluso en mayor escala comparada respecto de Ecuador. Observé que Paraguay no cuenta con legislación administrativa secundaria en materia de nacionalidad.

3.5.1. En el marco multilateral, se observó que, en la modalidad regional, Paraguay es parte del MERCOSUR y este órgano se vincula a nuestro estudio por el reconocimiento de derechos de residencia entre los Estados Parte y los Asociados, que se traduce en efectos similares a los casos de doble nacionalidad.

4. En el capítulo cuarto entré al estudio de las limitaciones derivadas de la doble nacionalidad en las leyes federales secundarias que se modificaron en congruencia con los cambios sufridos a nivel constitucional, y básicamente para desarrollar el mandato que establece el párrafo segundo del artículo 32. A mi juicio, tanto la reforma constitucional como de las disposiciones secundarias, atento al aspecto teleológico, se pueden calificar como un yerro legislativo, debido a la imposibilidad de aplicar la reforma de manera cabal.

4.1. Por otra parte, el desaseo de la redacción del dicho párrafo segundo, me obligó a realizar una reflexión crítica como cuestión previa al tratamiento del tema, resultando las siguientes observaciones: a) es erróneo que se prevea que las leyes secundarias establezcan limitaciones a Carta Magna, pues únicamente la Constitución puede establecer límites a los derechos que la misma reconoce; b) el texto constitucional da a entender que la limitación a ocupar cargos públicos no se aplicará a quienes ya poseían una doble nacionalidad antes de la reforma; c) es confuso si el dispositivo sólo prohíbe desempeñar cargos públicos a mexicanos por nacimiento que adquieran otra nacionalidad, o incluye a quienes poseen de facto la nacionalidad mexicana por nacimiento y otra nacionalidad; d) el texto implica que los mexicanos con doble nacionalidad pueden adquirir propiedades en la faja prohibida en el artículo 27 constitucional; e) es dudoso si la restricción es aplicable a mexicanos por nacimiento que no hayan adquirido otra nacionalidad, pero posean otra nacionalidad desde su nacimiento; f) quienes hayan adquirido una nacionalidad extranjera antes de la reforma no son sujetos de la norma, pues se contravendría el supuesto de la no pérdida de nacionalidad.

4.2. Del acervo normativo que rige al Ejército y la Fuerza Aérea Mexicana, observé que se reformaron 4 piezas legales para que sus miembros no obtenga otra nacionalidad, y sean exclusivamente mexicanos por nacimiento, desde su reclutamiento, pasando por el alumnado de instituciones de educación castrense, y hasta su retiro.

4.3. También encontré limitaciones en el rubro de seguridad pública, consistentes en que el Secretario Ejecutivo del Consejo Nacional de Seguridad Pública no puede tener doble nacionalidad. Se reformaron asimismo la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, la Ley para el Tratamiento de Menores Infractores, para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, para limitar el ejercicio de cargos o mandos superiores o estratégicos a quienes posean la calidad de doble nacionales.

4.4. En cuanto a la Marina Nacional advertí que se reformó la Ley Orgánica de la Armada de México para que sus miembros no obtengan doble nacionalidad. Limitación que abarca desde el reclutamiento del personal de la Armada, hasta el alumnado de las instituciones de instrucción. Bajo este rubro, identifiqué limitaciones en la Ley de Navegación, para impedir que sean doble nacionales los pilotos de puerto, los capitanes, pilotos navales, patrones, maquinistas navales, operarios mecánicos y todo el personal que tripule cualquier embarcación mercante.

4.5. Pude observar que es falso el discurso político de los legisladores que impulsaron la iniciativa del Ejecutivo Federal, en cuanto al supuesto beneficio en materia de acceso a la educación, que obtendrían nuestros compatriotas residentes en Estados Unidos de América, por virtud de la inclusión de la figura de la doble nacionalidad en la Constitución.

4.6. En torno a la limitación al trabajo, de nuevo observé el error legislativo al romperse la sistemática jurídica de elaboración de piezas legales, debido a que el legislador en lugar de establecer las limitaciones laborales en la Ley General de Población, como era debido, lo hace en la Ley de Nacionalidad, dado que las restricciones laborales sujetan a los extranjeros en la República. Tampoco la limitación laboral aplica a quienes hayan obtenido una nacionalidad extranjera antes de la vigencia de la reforma, debido al supuesto de la no pérdida de nacionalidad, pero que no opera de modo automático, pues derivaría de una resolución judicial.

4.7. Por último, en cuanto a la limitación a ocupar cargos públicos atento al texto del artículo 32 de la Constitución, se observó que la reforma instituye varios tipos de mexicanos: los que pueden ocupar ciertos cargos públicos y los que no; los que pueden transmitir la nacionalidad y los que no pueden aspirar o no a ser Presidente de la República, Secretario de Estado, Diputado, Senador, Procurador General de la República, Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Otra falla legislativa que observé consiste en que las restricciones a ocupar cargos públicos, no se pueden aplicar a quienes hubieran adquirido una doble nacionalidad antes de la vigencia de la reforma.

5. En suma no advierto que lograra la finalidad de la política pública proteccionista que pretendiera el legislador, dirigida a los mexicanos residentes en Estados Unidos de América, debido a que para tal efecto se requeriría contar con un convenio internacional; y, aun mediando convenio, sólo operaría una sola

nacionalidad: jamás se podrían invocar simultáneamente dos nacionalidades. Es evidente que los resultados fácticos de la reforma se hubieran obtenido sin necesidad de modificar la Constitución. Por su parte, la nueva Ley Nacionalidad debió limitarse a reglamentar el artículo 32 Constitucional, pero se excedió al regular los artículos 30, 33 y 37. Las leyes secundarias reformadas en consecuencia, establecen restricciones a la doble nacionalidad a los miembros de las fuerzas armadas y dirigidas a cargos públicos de la administración pública en áreas estratégicas y otras a fines.

BIBLIOGRAFÍA

a) Libros

Aguayo Quezada, Sergio, et. al., En Busca de la Seguridad Perdida, editorial Siglo XXI, México, 1990.

Allegue Agüete, Pilar, Pluralismo Normativo, Soberanía y Diversidad Cultural, Anuario de Filosofía del Derecho, Nueva Época, vol. XVI, Madrid, Universidad de Córdoba, 1999.

Ancona Sánchez-Zamora, Elsa Martina, El Derecho a la Doble Nacionalidad en México - La Nacionalidad en Tiempos de Globalización e Interdependencia, LVI Legislatura, Cámara de Diputados, editorial Instituto de Investigaciones Legislativas, México, 1996.

Aragón Reyes, Manuel, Estudios de Derecho Constitucional, Centro de Estudios Constitucionales, Universidad Autónoma de Madrid, Madrid, 1998.

Bazdresch, Luis, Garantías Constitucionales, Curso Introductorio Actualizado, editorial Trillas. México, 1990.

Betti, Emilio, Interpretación de la Ley y de los Actos Jurídicos. Trad. de J. L. de los Mozos, editorial Edersa, Madrid, 1975.

Blázquez Rodríguez, Irene, Los Nacionales de Terceros Países en la Unión Europea, Servicio de Publicaciones - Universidad de Córdoba, Consejería de Gobernación - Junta de Andalucía, España, 2001.

Calvero, Bartolomé, Manual de Historia Constitucional de España, Alianza Editorial, S. A., Madrid, 1989, Madrid.

Comanducci, Paolo, Razonamiento Jurídico. Elementos para un Modelo. Trad. Pablo Larrañaga, Editorial Fontamara, México, 1999.

Cano Bazaga, E., El Acceso de los Extranjeros a la Nacionalidad Española, La Ley de Extranjería a la Luz de las Obligaciones de España en Derechos Humanos, Universidad Internacional de Andalucía, editorial Akal, Madrid, 2002.

Cano Bazaga, Elena, "El Sistema de Acceso de los Extranjeros a la Nacionalidad Española tras la Ley 36/2002, de 8 de octubre: ¿Un Sistema para la Integración?", Anuario de Derecho Comparado, Universidad Autónoma de México, México, 2003.

Contreras Vaca, Francisco José, Derecho Internacional Privado, Parte General, tercera edición, editorial Oxford University Press, México, 2002.

Cuevas Cansino, Francisco, et al., Manual de Derecho Internacional Privado Mexicano, editorial Porrúa, México, 1997.

Essen, Johan, Teoría del Conocimiento (no registra el nombre del traductor), Editores Unidos, México, 1993.

Fiestas Loza, Alicia, Anuario de Historia del Derecho Español, tomo LIX, editorial Artes Gráficas y Ediciones, S.A., Madrid, 1989.

García-Pelayo, Derecho Constitucional Comparado, sexta edición, editorial Alianza Editorial, Madrid, 1984.

Goldstein, Sydney, en Poblaciones en México. - Algunos Comentarios Sobre Migración y Desarrollo -, UNESCO, editorial Gedit S.A, Bélgica, 1978.

González Martín, Nuria, Derechos de los Inmigrantes - Cámara de Diputados LVII Legislatura – UNAM -, Colección. Nuestros Derechos, editorial. UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2000.

Hegel, George W. F, Filosofía del Derecho. Trad. Juan Garzón Bates, 2da. edición, editorial Imprenta Universitaria, 1935-1985, UNAM, México, 1985,

Juárez Pérez, Pilar, Nacionalidad Estatalidad y Ciudadanía Europea, Monografías Jurídicas, editorial Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A., Madrid, 1998.

Juárez Pérez, Pilar, Nacionalidad Estatalidad y Ciudadanía Europea, Monografías Jurídicas, editorial Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S. A., Madrid, 1998.

Larenz, Karl, Metodología de la Ciencia del Derecho. Trad. de M. Rodríguez Molinero, editorial Ariel, Barcelona, 2001.

Lleras de la Fuente, Carlos, *et al.*, Interpretación y Génesis de la Constitución de Colombia, editorial Carrera 7ª, Bogotá, Colombia, 1992.

Miaja de la Muela, Adolfo, Derecho Internacional Privado, t.2, sexta edición, editorial Atlas, Madrid, 1974.

Montalvo Parroquín, Adolfo, La Doble Nacionalidad en México, editorial Delma, S. A de C.V, México, 1999.

Niboyet, Juan Paulino, Principios de Derecho Internacional Privado. Trad. Andrés Rodríguez Ramón, México.

Pereznieto Castro, Leonel, Derecho Internacional Privado, Parte General, séptima edición, editorial Oxford University Press, México, 1999.

Planiol, Marcelo, Ripert, Jorge, Tratado Práctico de Derecho Civil Francés, t. I. Trad. Mario Díaz Cruz, Las Personas, editorial Facsimilar de 1929-1945, coedición Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2002.

Rives Sánchez, Roberto, La Constitución Mexicana hacia el Siglo XXI, editorial Plaza y Valdez editores, S.A. de C.V., México, 2000.

Rodríguez Huerta, Tania Gabriela, Reflexiones en torno a la reforma de los artículos 30, 32 y 37 de la Constitución Mexicana, Anuario de Derecho Público.- Los Controles Constitucionales, número 1 1997, editorial, McGraw Hill, México, 1997.

Sáenz de Santamaría, Paz Andrés; González Vega, Javier A. y Fernández Pérez, Bernardo, Introducción al Derecho de la Unión Europea, editorial Eurolex, Madrid, 1997.

Saxe John -Fernández, y James Petras, Globalización, Imperialismo y Clase Social, editorial Lumen-Humanitas, Buenos Aires, 2001.

Terán, Juan Manuel, Filosofía del Derecho, onceava edición, Porrúa, México, 1989.

Texeiro, Valladao, Haroldo, Derecho Internacional Privado, editorial Trillas, México, 1987.

Tuirán, Rodolfo, "Desarrollo, Comercio y Migración: El Caso de México", Ponencia Presentada en el Seminario: Los Acuerdos de Libre Comercio y sus Impactos en la Migración, noviembre 15-16, Guatemala, 2000.

Villalpando César, José Manuel, Introducción al Derecho Militar Mexicano, 1ª edición, grupo editorial Miguel Ángel Porrúa, Escuela Libre de Derecho Fondos para la Difusión del Derecho., México, 1991.

Von Ihering, Rudolf, La Lucha por el Derecho en Estudios Jurídicos, volumen 6. Trad. Adolfo González Posada, Colección Grandes Clásicos del Derecho, tercera serie, editorial Oxford University Pres. España. 2000.

b) ENCICLOPEDIAS Y DICCIONARIOS

Cabanellas, Guillermo, Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, tomo III D-E. Vigésima edición, editorial Heliasta SRL, Buenos Aires- República Argentina, 1990.

Diccionario Jurídico Mexicano, tomo I-O, tercera edición, editorial Porrúa, UNAM, México, 1989.

Enciclopedia Jurídica Omeba, t. XX, editorial Driskill, Buenos Aires, 1978.

González Oropeza, Manuel, Diccionario Jurídico Mexicano, México, 1991.

Palomar de Miguel, Juan, Diccionario para Juristas, editorial Porrúa., México, 2000.

c) LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Federal de Competencia Económica.

Ley Federal de Correduría Pública.

Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional.

Ley Federal del Trabajo.

Ley Orgánica de la Armada de México.

Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.

Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanas.

Ley Orgánica del Instituto Nacional de Antropología e Historia.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación

Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.

Ley del Seguro Social.

Ley de Aviación Civil.

Ley de Inversión Extranjera.

Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Ley de la Comisión Reguladora de Energía.

Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

Ley de Navegación.

Ley del Banco de México.

Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Ley del Servicio Exterior Mexicano.

Ley del Servicio Militar.

Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal.

Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Nuclear.

Código de Justicia Militar.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Decreto por el que se publica el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

d) JURISPRUDENCIA

ACTAS DE NACIMIENTO, RECTIFICACIÓN DE LAS. PRUEBA IDONEA PARA ACREDITAR LA NACIONALIDAD. Séptima Época Instancia: Tercera Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Parte: 145-150. Cuarta Parte.

ACTAS DE NACIMIENTO. HACEN FE DE SU CONTENIDO HASTA EN TANTO NO EXISTA UNA DECLARACIÓN JUDICIAL RESPECTO A LOS VICIOS O DEFECTOS QUE CONTENGAN (CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA COMÚN Y PARA TODA LA REPÚBLICA EN MATERIA FEDERAL). Novena Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: XIX, mayo de 2004. Tesis: I.9o.C.120 C. Materia: Civil. Tesis aislada.

e) HEMEROGRAFÍA

Álvarez Conde, Enrique, Una Década de Desarrollo Constitucional, Revista de la Universidad Complutense, número 15 monográfico, Estudio en Homenaje al Profesor Don Luis Sánchez Asesta, editorial Artes Gráficas Benzal, S. A., Madrid, 1989.

Arroyo Montero, Rafael, Modificación de los Convenios de Doble Nacionalidad como Instrumentos de Integración, Revista Española de Derecho Internacional, volumen XVIII, Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, Madrid, 1999.

Becerra Ramírez, Manuel, Las Reformas a la Constitución en Materia de Nacionalidad. La Nacionalidad en México, Revista Lex, época 3ra, año IV, número 34, publicación mensual, abril 1998, editorial Laguna, S. A. de C. V., México, 1998.

Corona, Rodolfo, Monto y Uso de las Remesas en México, Revista El Mercado de Valores, vol. LXI, número 8, México. 2001.

Corona, Rodolfo. Estimación del Número de Emigrantes Permanentes de México a Estados Unidos 1850-1990 en la Revista del Colegio de la Frontera Norte, editorial, Colegio de la Frontera Norte, México, 1990.

España Arrieta, Omar, La Reforma Constitucional de la Doble Nacionalidad: ¿Acierto o desatino?, Revista del H. Congreso del Estado de Guerrero, México, 1999.

Revista Altamirano, número 14, febrero-marzo 2000, año 3, segunda época, Constitución Mexicana de 1917 Promulgación, Trayectoria y Decretos, editorial Talleres de Sistemas Gráficos, México, 2000.

García Moreno Víctor Carlos, Revista Lex, Difusión y Análisis, Suplemento-Ecología, Época tercera, año II, número 9, publicación mensual, marzo 1996, Editorial Laguna, S. A. de C. V., México, 1996.

Gil Araujo, Sandra, Las Migraciones en las Políticas de la Fortaleza. Sobre las Múltiples Fronteras de la Europa Comunitaria, Revista Tercer Milenio, número 168, España, 2004.

González Martín, Nuria, Régimen Jurídico de la Nacionalidad en México, Cuadernos Constitucionales -México-Centroamérica, número 33, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1999.

La Jornada, periódico diario, 13 de febrero de 1997.

La Jornada, periódico diario, 3 de agosto de 2003.

López, Olvera, Miguel Alejandro, Revista de la Facultad de Derecho, tomo XLIX, número 223-224, enero-abril, UNAM, México, 1999.

Mansilla y Mejía, María Elena, Una Nueva Ley de Nacionalidad, Revista Respuesta, enero 1998, Revista numero 13, año 3, del Centro Universitario México, División de Estudios Superiores, Universidad Marista, Escuela de Derecho, editorial Imagen Grafica, S. A. de C. V., México, 1998.

Mohar, Gustavo, Historia Reciente y Debate en EU sobre Migración y Presencia de los Mexicanos, Revista El Mercado de Valores, Vol. LXI, número 8, México, 2001.

Relación con la Aplicación del Método Sociológico, Revista de la Facultad de Derecho de México, UNAM, México, abril-junio de 1953.

Recaséns Siches, Luis, Nuevas Perspectivas del Derecho Comparado, Revista de la Facultad de Derecho de México, UNAM, México, abril-junio de 1953.

Rodríguez Mateos, P., "La Doble Nacionalidad en la Sistemática del Derecho Internacional Privado", Revista Española de Derecho Internacional, vol. XLII, 2, Madrid, 1990.

Trigueros Gaisman, Laura, El Sistema de Doble Nacionalidad, la Nueva Reforma a la Constitución, Revista del Senado de la República, abril-junio 1997, volumen 3, editorial Rayuela, México, 1997.

Trigueros Gaisman, Laura, La Doble Nacionalidad en el Derecho Mexicano, Revista Jurídica, Anuario de Derecho de la Universidad Iberoamericana, número 26, Departamento de Derecho, México, 1996.

f) DOCUMENTOS

Ancona Sánchez, Elsa, La Reforma a las Leyes Secundarias en Materia de Doble Nacionalidad, Instituto Nacional de Administración Pública A.C., Memorias del Seminario sobre los Aspectos Jurídicos y Administrativos de la Doble Nacionalidad, editorial INAP, México, 1998

Carrillo Castro, Alejandro, El Marco Teórico de la Nacionalidad y Doble Nacionalidad, en Instituto Nacional de Administración Pública A. C., Memorias del Seminario sobre los Aspectos Jurídicos y Administrativos de la Doble Nacionalidad, editorial INAP, México, 1998.

Castillo G., Manuel Ángel, Las Migraciones Centroamericanas en México, en Los Procesos Migratorios Centroamericanos y sus Efectos Regionales. Compilador Rodolfo Casillas, editorial Cuadernos de Flacso, 1, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Académica de México, México, 1992.

Delgado Wise, R., et al., "The Emergence of Collective Migrants and Their Role in Mexico's Local and Regional Development", Canadian Journal of Development Studies, vol. XXII, no 3, 2001.

García Moreno, Carlos, Análisis Jurídico de la Ley de Nacionalidad, en Memorias del Seminario sobre los Aspectos Jurídicos y Administrativos de la Doble Nacionalidad, editorial INAP, México, 1998.

González Félix, Miguel Ángel, La Reforma Constitucional a los artículos 30, 32, y 37.-Antecedentes y Contenido, en Memorias del Seminario sobre los Aspectos Jurídicos y Administrativos de la Doble Nacionalidad, editorial INAP, México, 1998.

Pujalte, Carlos, Aplicación de la Reforma Constitucional y Legal en Materia de Doble Nacionalidad, en Memorias del Seminario sobre los Aspectos Jurídicos y Administrativos de la Doble Nacionalidad, editorial INAP, México, 1998.

Silvero Salgueiro, Jorge, versión estenográfica de la conferencia dada en el Instituto Max Planck de Derecho Público Comparado y Derecho Internacional (Heidelberg-Alemania), octubre de 1995.

Solís Cámara, Fernando, Los Flujos Migratorios de México y la Necesidad de la Reforma Constitucional sobre la No Pérdida de la Nacionalidad, Instituto Nacional de Administración Pública A. C., Memorias del Seminario sobre los Aspectos Jurídicos y Administrativos de la Doble Nacionalidad, editorial INAP, México, 1998.

Tuirán, Rodolfo, "Desarrollo, Comercio y Migración: el Caso de México", Ponencia Presentada en el Seminario: los Acuerdos de Libre Comercio y sus Impactos en la Migración, noviembre 15-16, Guatemala, 2000. Documento encontrado en el Instituto Matías Romero, SRE.

Diario de Debates, año III, numero 39, Cámara de Diputados, del Honorable Congreso de la Unión, diciembre 9 de 1996.

Diario de Debates, año III, número 39, Cámara de Diputados, del Honorable Congreso de la Unión, diciembre 9 de 1996.

Dictamen de Primera Lectura del Artículo 30, Cuarta Reforma, 9 de Diciembre de 1996, Subdirección de Documentación Legislativa de la H Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión.

Exposición de Motivos de la Iniciativa de Reforma a los artículos 30, 32 y 37 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Subdirección de Documentación Legislativa de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, 3 de diciembre de 1996.

Palabras Pronunciadas por el Diputado Horacio Gutiérrez Bravo, en Asuntos Migratorios de México. Opiniones de la Sociedad, Secretaría de Gobernación-Instituto de Investigaciones Jurídicas, Facultad de Derecho, UNAM, editorial Talleres Gráficos de México, 1995.

Posición fijada por el Diputado Raúl Alejandro Fuentes Cárdenas del Partido del Trabajo, Dictamen Segunda Lectura de la Segunda Reforma al Artículo 37 Constitucional, Subdirección de Documentación Legislativa y Archivo Histórico de la Cámara de Diputados del Honorable del Congreso de la Unión.

j) OTRAS FUENTES

www.cajpe.org.pe/rij/bases/legisla/ecuador/1.htm

www.consulecuadorsp.com.br

www.embcol.org.at/servicios/nacionalidadcolombiana2000

www.extranjeria.info.

www.ifai.gob.mx

www.juridicas.unam.mx.

www.presidencia.gov.py.

www.semar.gob.mx

www.stjes.gob.mx.

www.unime.it

[www.worldbank.org//Global Development Finance](http://www.worldbank.org//Global%20Development%20Finance).