Libro completo en: https://goo.gl/5AH8SM

¿SOY UN BUEN MEXICANO? (NACIONALIDAD, CIUDADANÍA, EXTRANJERÍA)[1]

Guillermo A. Gatt Corona • Notario Público 120 de Guadalajara, Jalisco

La lutte de l'homme contre le pouvoir,
c'est la lutte de la mémoire contre l'oublie.[2]
-Milan Kundera-

A Diego Robles Farías

I.- INTRODUCCIÓN

Hoy lo políticamente correcto, es afirmar con desenfado que se hace necesaria una nueva Constitución para nuestro país. Por mi parte, no estoy tan seguro. Apenas el 5 de febrero de 2017 celebramos el Centenario de su promulgación. Nuestra Carta Magna requiere sin duda de modificaciones, precisiones y especialmente, una dieta rigurosa que la reduzca para contener sólo aquello que los anglosajones lograban con "una buena dosis de acuerdo sobre las cuestiones políticas fundamentales (*agreement on Fundamentals*)".[3] No obstante, nuestra Constitución es también un asidero de estabilidad en un país que requiere de símbolos de identidad en períodos complejos.

Tiene razón Diego Valadés cuando señala que "para las instituciones la edad no es sinónimo de decrepitud... La caduquez de una institución no depende de su longevidad sino de que haya sido o no receptiva de las demandas y de las necesidades expresadas en su entorno"[4]. Por eso, me parece muy adecuado que Valadés sugiera como una alternativa reordenar la Constitución, esto es una "revisión técnica sin modificar sus principios",[5] como ya lo anunciaba años antes Héctor Fix Zamudio al manifestar "la convicción de que un análisis profundo y meditado permitirá a los constitucionalistas mexicanos formular soluciones para

GUILLERMO ALEJANDRO GATT CORONA

Nació en Guadalajara, Jalisco. Es Licenciado en Derecho con Mención Honorífica por el ITESO, Maestro en Derecho Internacional y Comparado Summa Cum Laude por la Universidad de Notre Dame y Doctor en Derecho con mención honorífica por la Universidad Panamericana. Es Notario Público 120 de Guadalajara, Jalisco, Catedrático de Derecho Constitucional y Derecho Internacional en la Universidad Panamericana y el ITESO, autor entre otras obras de "El Derecho de Guerra Contemporáneo: Reflexiones desde el Pensamiento de Francisco de Vitoria".

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

DR © 2017. Colegio Nacional del Notariado Mexicano

Libro completo en: https://goo.gl/5AH8SM

corregir los graves defectos de nuestras numerosas reformas constitucionales, con graves errores de técnica legislativa".[6]

Al igual que en el caso del Reino Unido (que como sabemos tiene una Constitución Consuetudinaria pero muy eficaz), en México "there has never been any general review of the constitution as a whole, although the functions and nature of government and the operation of the party system have changed beyond the dreams of earlier generations whose problems and practices gave rise to our constitutional laws and conventions".[7]

El problema no sólo se da en el marco constitucional, sino también en el legislativo ordinario donde los creadores de normas parecen estar ocupados en "producing laws which are excessive in quantity and deficient in quality".[8] Como lo señala Diego Valadés refiriéndose a la Constitución Mexicana, "la mayor parte de sus reformas han favorecido nuestro desarrollo cultural, social y democrático, pero la técnica agregativa fue irregular y ha encubierto anacronismos importantes, como un sistema presidencial carente de controles políticos y un sistema representativo sin nexos institucionales con la ciudadanía".[9]

Una de las propuestas más lúcidas que he escuchado para lograr ese propósito (reformar, reorganizar y reducir la extensión del texto constitucional) ha sido realizada por Ricardo Sepúlveda que se concentra en la consolidación de leyes orgánicas constitucionales. No es aquí el lugar para analizar la viabilidad de una reforma de esa naturaleza. Baste recordar cuál es el propósito de esas "leyes orgánicas constitucionales":

> "a) La primera obedece a lograr una mayor estabilidad en el contenido de algunas leyes, cuya materia tiene por diferentes razones un significado especial. Los efectos políticos y jurídicos de esta medida son claros; dan lugar a un trabajo de consenso legislativo y fortalecen la seguridad jurídica al generar mayor estabilidad en las leyes; b) En segundo lugar, provocan que la parte del contenido constitucional se desahogue en estos ordenamientos con lo cual se consigue simplificar el ordenamiento y se evita, al mismo tiempo, su reforma constante".[10]

Dicha propuesta permite reducir la extensión del texto constitucional y al mismo tiempo mejorar su sistematización para evitar los problemas que hoy tiene.[11] Coincido con el Dr. Rodolfo Vigo cuando señala cómo

> "A los fines de posibilitar o facilitar la inteligibilidad y operatividad de un cuerpo normativo, resulta necesario establecer que el mismo no es mero agregado caótico sino una totalidad ordenada y sistémi-

1 Agradezco a Daniela Hernández Bishel, Pablo A. Herrera Hernández y José Francisco Macías Calleja, por su apoyo, revisión y comentarios a este texto.

2 "La lucha del hombre contra el poder, es la lucha de la memoria contra el olvido". (Traducción libre del autor).

3 PEREIRA MENAUT Antonio Carlos, Lecciones de Teoría Constitucional, Porrúa – Universidad Panamericana, México, 2005, p. 5.

4 VALADÉS RÍOS Diego, La Constitución Reformadora, en https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3271/8.pdf, p. 2.

5 Ibidem, p. 28.

6 FIX ZAMUDIO Héctor, citado por SEPÚLVEDA IGUINIZ Ricardo en Una Propuesta para el Establecimiento de las Leyes Orgánicas Constitucionales en México, Cuestiones Constitucionales, Núm. 15, Julio a Diciembre 2006, p. 225.

7 "Nunca se ha realizado una revisión integral de la constitución, a pesar de que las funciones y naturaleza del gobierno y la operación del sistema de partidos han cambiado más allá de los sueños de las generaciones anteriores, cuyos problemas y prácticas han dado pie a nuestras leyes y convenciones constitucionales". WADE H. W. R., Constitutional Fundamentals, Stevens & Sons, The Hamlyn Trust, Londres, 1980, p. 2.

8 "Producir leyes que son excesivas en cantidad y deficientes en calidad" (traducción libre del autor). Ibidem, p. 22.

9 VALADÉS RÍOS Diego, op. cit., p. 23.

10 SEPÚLVEDA IGUINIZ Ricardo, op. cit., p. 226.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
DR © 2017. Colegio Nacional del Notariado Mexicano

Libro completo en: https://goo.gl/5AH8SM

ca... De hecho, los textos constitucionales traducen – al margen de que se alcance de manera más o menos acabada- un cierto plan u orden racional según el modo y los títulos bajo los cuales se distribuyen las diferentes materias y sus respectivas regulaciones; suponer lo contrario implicaría admitir que la irracionalidad preside el derecho vigente".[12]

En la medida en que exista acuerdo sobre los temas fundamentales, es factible reformar la Constitución vigente para hacerla congruente con la visión de Sir Kenneth Wheare, donde el texto "debe contener lo mínimo y ese mínimo debe ser a su vez traducible en normas legales".[13] Todos sabemos que una "Constitución breve la tiene quien puede y no quien quiere, pues hay factores que condicionan al legislador constituyente aunque desee ser sobrio. Así, el hecho de que en una sociedad falte o sea escaso el acuerdo sobre lo fundamental puede aconsejar regular cuestiones de las que Bryce sugiere dejar para las futuras costumbre y usos".[14] Seguramente no se puede lograr tener 7 artículos como la Constitución de los Estados Unidos de América, pero sí, un texto mucho más breve que lo que hoy la conforma.[15]

Naturalmente, un proceso de esta naturaleza exige una enorme responsabilidad de los actores políticos que forman parte del Constituyente Permanente, para tener visión de Estado, razonabilidad, y perder la visión limitada y mezquina del partidismo y la correspondiente partidocracia.

En la revisión que se realice en torno a cómo mejorar el texto constitucional, habrá que poner atención especial a los Capítulos II, III y IV denominados respectivamente "De los Mexicanos", "De los Extranjeros" y "De los Ciudadanos Mexicanos" que son quizá los apartados de nuestra Carta Magna con mayor cantidad de imprecisiones históricas, referencias a entes inexistentes y absurdos jurídicos. A través de estas páginas, trataré de hacer algunas reflexiones preliminares en torno a cuáles son algunos de los problemas más relevantes a resolverse en esta temática en nuestra Constitución y algunas sugerencias de mejoría.

Dichos capítulos que podrían probablemente concentrarse en uno solo regulan entonces fundamentalmente tres temas (aunque por supuesto hay otras referencias a cada una de estas áreas a través del texto constitucional):

a) Nacionalidad,
b) Ciudadanía, y
c) Extranjería

II.- NACIONALIDAD Y CIUDADANÍA

México (a diferencia de otros países) ha asumido la definición de "na-

11 Dichos problemas de sistematización son muchos. Por ejemplo, hoy parecería por la estructura de nuestra Carta Magna, que la Comisión Nacional de Derechos Humanos forma parte del Poder Judicial y no que es un Órgano Constitucional Autónomo, dada su ubicación en el texto.

12 VIGO Rodolfo Luis, *De la Ley al Derecho*, Editorial Porrúa, México, 2003, pp. 115-116.

13 PEREIRA MENAUT Antonio Carlos, op. cit., p. 20.

14 *Ibidem*, pp. 21-22.

15 Con frecuencia Ricardo Sepúlveda Iguiniz se refiere al absurdo de cómo nuestra Constitución regula cosas tan específicas (que claramente corresponden a la legislación secundaria) como por ejemplo, los minutos de mensajes televisivos que tendrá cada partido político durante las precampañas. Dicho problema no es exclusivo de México. "En cuanto a ejemplos de materias no constitucionales es famosa la Constitución suiza (disposición transitoria 12 y artículo 25 bis), que prohíbe desangrar a los animales de matadero sin haber sido previamente aturdidos". *Ibidem*, p. 23.

16 Ver BATIFFOL Henri, Traité de Droit International Privé, LGDJ, Paris, 1993.

17 GONZÁLEZ SCHMAL Raúl, Programa de Derecho Constitucional, Limusa, Universidad Iberoamericana, México, 2007, p. 190.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

DR © 2017. Colegio Nacional del Notariado Mexicano

Libro completo en: https://goo.gl/5AH8SM

cionalidad" de Henri Batiffol[16] como "la pertenencia jurídica de una persona a la población constitutiva de un Estado"[17] y así la distingue de manera clara del concepto de "ciudadanía" que trae aparejados los derechos políticos. En muchos países, los dos conceptos son empleados como sinónimos, partiendo de la definición de nacionalidad a la que haría referencia Niboyet.[18]

De esta manera, al ser un término empleado de manera análoga en distintos ámbitos jurídicos, puede haber con frecuencia confusiones por el uso del término "ciudadano". Esto ocurre, porque en muchos países, como en los Estados Unidos de América, no existe ninguna diferencia sustancial entre ser nacional americano y ciudadano americano. Washington ha asumido implícitamente la definición de nacionalidad de Niboyet como "el vínculo político y jurídico que relaciona a un individuo con un Estado", prácticamente identificando los conceptos de nacionalidad y ciudadanía.[19]

Conforme a la legislación de los Estados Unidos, un niño de 3 años de edad, nacido en Anaheim, California, es ciudadano americano. Las únicas personas para quienes la distinción es relevante es para (i) aquellos nacionales americanos que han nacido en una "posesión externa de los Estados Unidos de América", que a partir del año 2005, solo ocurre en Samoa Americana y las Islas Swains, y (ii) personas nacidas fuera de los Estados Unidos, hijos de padre o madre que sean nacionales americanos no ciudadanos.[20]

En cambio, en México, ni los menores de edad, ni quienes se acredite que no tienen un "modo honesto de vivir" son ciudadanos; sino únicamente nacionales.

No todos los países otorgan la nacionalidad por los mismos motivos. Algunos Estados están menos dispuestos a reconocer su nacionalidad que otros.[21]

El artículo 30 de la Constitución expresa quiénes son mexicanos y en tratándose de quienes lo son por nacimiento, refleja la postura generosa y abierta al mundo que caracteriza a nuestra patria. El texto del Apartado A debe ser nuestro motivo de orgullo, ya que no sólo considera mexicanos por nacimiento a quienes nacen en territorio nacional (incluyendo a quien pueda nacer sobrevolando el espacio aéreo de México en una aeronave extranjera, así como a quienes nacen en el mar territorial o las aguas marítimas interiores[22]), sino también a quienes nacen en el extranjero (si alguno de sus padres es mexicano por naturalización, o por nacimiento nacido en territorio mexicano), y a los que nacen en embarcaciones con pabellón o aeronaves con bitácora mexicana.

De tal manera, conforme al artículo 30[23], apartado A) de la Constitución, son mexicanos por nacimiento (i) *ius soli*, quienes nacen en

18 "La nationalité est le lien politique et juridique qui rattache un individu á un État. Tout individu devant avoir une nationalité, on conçoit l'importance d'une pareille matière. L'État est fait des individus qui le composent. On pourrait, á la rigueur, concevoir un État sans territoire ; tel a été le cas jadis a l'époque des invasions. Mais il n'est pas d'État possible sans ressortissants.
Tout État doit donc déterminer les conditions auxquelles il considère des individus comme ses ressortissants, et d'autres termes définir sa propre substance. Il y a là pour l'État un intérêt absolument vital, puisque diverses obligations des individus découlent de leur nationalité (le service militaire, par exemple) ; d'autre part, les nationaux à leur tour font valoir des droits qui ne leur sont pas concédés si un lien politique n'est pas établi". NIBOYET J. P., Manuel de Droit International Privé, 2a edición, Librairie du Recueil Sirey, Paris, 1928, p. 2.

19 GONZÁLEZ SCHMAL Raúl, Programa de Derecho Constitucional, Limusa, Universidad Iberoamericana, México, 2007, p. 190.

20 Así lo dispone la oficina de asuntos consulares del Departamento de Estado de los Estados Unidos de América: "As defined by the INA (Immigration and Nationality Act 8 USC 1552 (b)), all U.S. citizens are U.S. nationals but only a relatively small number of persons acquire U.S. nationality without becoming U.S. citizens. Section 101(a) (21) of the INA defines the term "national" as "a person owing permanent

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
DR © 2017. Colegio Nacional del Notariado Mexicano

Libro completo en: https://goo.gl/5AH8SM

el territorio de la República, (ii) *ius sanguini* vinculado a un *ius soli* en primer grado[24], quienes nacen en el extranjero, hijos de padre o madre nacidos en territorio nacional, (iii) *ius sanguini* vinculado a un *ius optandi*, quienes nacen en el extranjero, con padre o madre que son naturalizados al momento del nacimiento[25] y (iv) *ius soli fictio iure*, al extenderse a nacimientos ocurridos en aeronaves o embarcaciones mexicanas.

En un interesante texto Pablo Yankelevich ha sostenido que "la adopción del *ius soli* como criterio fundante de la nacionalidad mexicana rige en México desde 1934"[26]. No obstante, parece el mexicano ser un sistema ecléctico que subsume criterios tanto de *ius soli*, como de *ius sanguini*, a fin de poder reconocer a un amplio espectro como mexicanos por nacimiento. Si todos los países del orbe asumieran una postura semejante, se evitaría con claridad el problema de los apátridas o *heimatlose*[27].

En cambio, el texto del apartado B) del artículo 30 constitucional puede ser engañoso en torno a que existen aparentemente dos formas distintas para naturalizarse mexicano: (i) quienes obtienen de la Secretaría de Relaciones Exteriores una Carta de Naturalización y (ii) quienes contraen matrimonio con mexicano, teniendo su domicilio en territorio nacional "y cumplan con los demás requisitos que al efecto señale la ley". Parece "engañoso" porque al final, cualquier extranjero que se naturalice, debe obtener una Carta de Naturalización en los términos previstos por la Ley de Nacionalidad.[28]

No es aquí el lugar para detallar con precisión la deuda histórica que tenemos con los mexicanos por naturalización. Baste con decir que la regulación jurídica que hoy tenemos en nuestra Constitución parece estar basada hacia ellos en una desconfianza injustificada, más propia del siglo XIX que del XXI.

A manera de ejemplo es interesante advertir cómo México discrimina constitucionalmente a los mexicanos por naturalización, al exigir en múltiples ocasiones (en mi opinión, de manera exagerada o no sustentada en el contexto actual) como requisito indispensable para ostentar diversos cargos, el ser mexicano por nacimiento. Esa cualidad es indispensable por ejemplo para los miembros de la Comisión Federal de Competencia Económica y del Instituto Federal de Telecomunicaciones[29], Diputado, Senador[30], Presidente de la República[31], Secretario de Despacho[32], Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación[33], Fiscal General de la República[34], Gobernador de un Estado[35], diputado de la legislatura de la Ciudad de México y Jefe de Gobierno de la Ciudad de México[36], Magistrado del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México[37], Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación[38], etc.

allegiance to the state"... Section 308 INA confers U.S. nationality but not U.S. citizenship, on persons born in "an outlying possession of the United States" or born of a parent or parents who are non-citizen nationals who meet certain physical presence or residence requirements". http://travel.state.gov./content/travel/en/legal-considerations/us-citizenship-laws-policies.html consultado el 16 de Marzo, 2017.

21 "It is commonly accepted that a child born of nationals of a particular state should be granted the nationality of that state by reason of descent. This idea is particularly utilised in contiental European countries, for example, France, Germany and Switzerland, where the child will receive the nationality of his father, although many municipal systems do provide that an illegitimate child will take the nationality of his mother. On the other hand, in common law countries such as Britain and the US the doctrine of the jus sanguinis is more restricted, so that where the father has become a national by descent it does not always follow that that fact alone will be sufficient to make the child a national. The common law countries have tended to adopt the jus soli rule, whereby any child born within the territorial limits of the state automatically becomes a national thereof...". SHAW Malcolm, International Law, Cambridge University Press, 7ª Edición, Cambridge, 2014, p. 480.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

DR © 2017. Colegio Nacional del Notariado Mexicano

Libro completo en: https://goo.gl/5AH8SM

22 Según son definidas éstas por la Convención de Montego Bay, por referencia expresa del Artículo 42 de la Constitución.

23 El actual texto del artículo 30 de la Constitución establece lo siguiente (a partir de 1997 y hasta la fecha):

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

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.

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.

24. El requisito para que una persona nacida en el extranjero sea mexicana por nacimiento, consistente en que uno de sus padres haya nacido en territorio nacional es absolutamente sensata. De otra manera, pasado el tiempo, cualquier persona que tenga en cualquier lazo generacional, un ascendiente mexicano, podría argüir la nacionalidad mexicana. Me parece que se ha equivocado de manera muy seria el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito cuando determinó lo siguiente: NACIONALIDAD MEXICANA POR NACIMIENTO. TIENEN DERECHO A ELLA QUIENES HUBIERAN NACIDO EN EL EXTRANJERO Y AL MENOS UNO DE SUS PADRES TAMBIÉN HUBIERA NACIDO EN EL EXTRANJERO, PERO TENGA RECONOCIDA ESA NACIONALIDAD. El artículo 30, inciso A), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que corresponde la nacionalidad mexicana por nacimiento a quienes nazcan en territorio nacional, en alguna embarcación o aeronave mexicana, o bien, en territorio extranjero y al menos uno de sus padres sea mexicano nacido en territorio nacional o naturalizado. Dicho precepto no comprende expresamente el caso de quienes, habiendo nacido en el extranjero, al menos uno de sus padres también haya nacido fuera de México, pero tenga reconocida la nacionalidad mexicana por nacimiento; sin embargo, si conforme a lo previsto por la fracción III de la mencionada hipótesis constitucional, son mexicanos por nacimiento las personas nacidas en el extranjero, de quienes al menos uno de sus padres sea mexicano por naturalización, es correcto asumir, por mayoría de razón, que dicha regla debe hacerse extensiva a los nacidos en el extranjero cuyos padres hayan nacido también en el extranjero y al menos uno tenga reconocida la nacionalidad mexicana por nacimiento.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 226/2013. Oliver Gerardo López Jones. 5 de septiembre de 2013. Unanimidad de votos. Ponente: Carlos Ronzon Sevilla. Secretaria: Olga María Arellano Estrada. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, 10ª Época, 2004940, Tribunales Colegiados de Circuito, Libro XXVI, Noviembre de 2013, Tomo 2, Pág. 1369.

25 Hago la precisión porque es perfectamente factible que una mexicana por naturalización pierda su nacionalidad en los términos del artículo 37 apartado B) de la Constitución Mexicana. No obstante, el hijo que haya tenido en Mozambique, todavía estando naturalizada, no dejará de ser mexicano por nacimiento conforme se estipula en el apartado A) del mismo ordenamiento.

26 YANKELEVICH Pablo, Naturalización y Ciudadanía en el México Posrevolucionario, en Estudios de Historia Moderna y Contemporánea de México, No. 48, UNAM, 2015, p. 147.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

DR © 2017. Colegio Nacional del Notariado Mexicano

Libro completo en: https://goo.gl/5AH8SM

Esta larga lista de cargos públicos y privados para los que se requiere necesariamente ser mexicano por nacimiento y no por naturalización llega al extremo cuando en el artículo 32 constitucional lo amplía de manera exponencial, señalando en la parte conducente lo siguiente:

> En tiempo de paz, ningún extranjero podrá servir en el Ejército, ni en las fuerzas de policía o seguridad pública. Para pertenecer al activo del Ejército en tiempo de paz y al de la Armada o al de la Fuerza Aérea en todo momento, o desempeñar cualquier cargo o comisión en ellos, se requiere ser mexicano por nacimiento.
>
> 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 puerto y todos los servicios de practicaje y comandante de aeródromo...

¿De verdad se pondrá en peligro la seguridad nacional si es mexicano por naturalización el mecánico de un barco atunero con pabellón mexicano que zarpa de Ciudad Lázaro Cárdenas? El texto del artículo 32 parece entenderse a la luz de una lógica decimonónica, pero no de un argumento sensato en el contexto actual.

Si bien es cierto que la mayor parte de los países establece en sus distintos ordenamientos (sea en sus Constituciones u otras disposiciones normativas), restricciones en torno a los cargos a los que podría acceder no sólo un extranjero, sino incluso un naturalizado, ésta ha de ser razonable para garantizar la seguridad nacional.

Tal vez esta exageración tenga su fundamento en lo que Yankelevich sugiere cuando señala que "el extranjero en México constituye un motivo de permanente intranquilidad. Su presencia ha sido valorada como una amenaza al bienestar real o imaginado de una nación que convirtió la resistencia a la ambición foránea en uno de sus pilares identitarios [39]".[40]

Lo que habría de hacerse, es desentrañar conforme a la realidad nacional, cuáles son aquellos cargos en los que se desea tener a un mexicano por nacimiento para buscar garantizar (en la medida en la que eso es humanamente posible) el arraigo, empatía, amor a la Patria que ordinariamente (aunque está lejos de ser una garantía) traería consigo la nacionalidad por nacimiento. En mi opinión, esa prohibición debería estar dispuesta solamente para el Presidente de la República y por extensión (al ser factible que lleguen a ser titulares del Poder Ejecutivo), al Secretario de Gobernación y al Presidente del Senado.

27 Debe reconocerse que hay esfuerzos serios por reducir el número de personas que no tienen nacionalidad. Diversos instrumentos internacionales reconocen a la nacionalidad como un derecho humano, incluyendo la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Convención Internacional para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención de los Derechos del Niño, la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la Convención sobre la Nacionalidad de la Mujer Casada, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, la Convención para Reducir los casos de Apatridia, la Convención sobre el estatuto de los Apátridas y la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados. Existen textos interesantes sobre los esfuerzos en este sentido, en la página de internet del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos www.ohchr.org/EN/Issues/Pages/Nationality.aspx consultado el 22 de Diciembre, 2015.

28 El artículo 2 de la Ley de Nacionalidad define la Carta de Naturalización como el "instrumento jurídico por el cual se acredita el otorgamiento de la nacionalidad mexicana a los extranjeros".

29 Artículo 28.

30 Artículos 55 y 58.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

DR © 2017. Colegio Nacional del Notariado Mexicano

Libro completo en: https://goo.gl/5AH8SM

No encuentro justificación razonable para evitar que mexicanos por naturalización (que con frecuencia, como buenos "conversos", tienen mayor cariño y orgullo, así como conocimiento de nuestro país que los que lo somos por nacimiento) puedan llegar a ser diputados, senadores, presidentes municipales y aún gobernadores de alguna entidad federativa.

III.- OBLIGACIONES DE LOS MEXICANOS Y DE LOS CIUDADANOS MEXICANOS

Desafortunadamente, los artículos 30 a 38 de la Constitución solo han sido reformados de manera parcial y siguen teniendo enormes deficiencias. En el caso de las obligaciones de los nacionales mexicanos (artículo 31) y los derechos (artículo 35) y obligaciones de los ciudadanos (artículo 36), así como los motivos por los que los derechos inherentes a la ciudadanía pueden suspenderse (artículo 38) y perderse (artículo 37 apartado C), urge una revisión detenida y una enmienda razonable.

Titulé a este artículo "¿Soy un buen Mexicano?" para ilustrar justamente esta falta de apego del aparato constitucional con la realidad. Para demostrarlo no es necesario realizar grandes elucubraciones teóricas; simplemente busque usted responder con sinceridad a estas preguntas tomadas (pero planteadas como interrogantes) de lo que dispone el artículo 31 constitucional:

a) Primer pregunta: ¿Ha usted hecho que sus hijos o pupilos concurran a las escuelas públicas o privadas, para obtener la educación preescolar, primaria, secundaria, media superior y reciban la militar, en los términos que establezca la ley?
b) Segunda pregunta: ¿Ha usted asistido los días y horas designados por el Ayuntamiento del lugar en que reside, para recibir instrucción cívica y militar que lo mantenga apto en el ejercicio de los derechos de ciudadano, diestro en el manejo de las armas, y conocedor de la disciplina militar?
c) Tercer pregunta: ¿Se ha usted alistado y servido en la Guardia Nacional, conforme a la ley orgánica respectiva, para asegurar y defender la independencia, el territorio, el honor, los derechos e intereses de la Patria, así como la tranquilidad y el orden interior?
d) ¿Ha usted contribuido para los gastos públicos, así de la Federación, como de los Estados, de la Ciudad de México y del Municipio en que resida, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes?

¡Qué sorpresa! ¡Está usted reprobado! Cuando mucho, obtuvo dos respuestas correctas de cuatro posibles (suponiendo que tenga hijos, porque seguramente ha pagado impuestos).

31 Artículo 82.
32 Artículo 91.
33 Artículo 95.
34 Artículo 102.
35 Artículo 116.
36 Artículo 122.
37 *Idem*
38 *Artículo 99.*
39 *YANKELEVICH Pablo, Naturalización y Ciudadanía en el México Posrevolucionario, en Estudios de Historia Moderna y Contemporánea de México, No. 48, UNAM, 2015, p. 116.*
40 *El Diario de Debates del Constituyente de Querétaro está lleno de expresiones que demuestran la veracidad de esta afirmación. Por ejemplo, la afirmación del Diputado Martínez de Escobar: "... es indudable, señores diputados, que los extranjeros en México nada bueno han venido a hacer, desde el punto de vista político, no desde el punto de vista agrícola, industria, minero, comercial, pues que a ese respecto si han traído algunos bienes al país... ¿cuándo han venido a este país extranjeros que sean profundos filósofos, vigorosos hombres de ciencia y que permanezcan en nuestra patria difundiendo sus exquisitas enseñanzas?". 33 sesión ordinaria del Congreso Constituyente en www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/DD_Constituyente.pdf, p. 137, consultado el 30 de Marzo, 2017.*

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
DR © 2017. Colegio Nacional del Notariado Mexicano

Libro completo en: https://goo.gl/5AH8SM

¿Por qué es eso? ¿Porque es usted un irresponsable que normalmente incumple con sus obligaciones jurídica o porque, por el contrario, jamás ha sido llamado por el Ayuntamiento de su residencia a ser instruido para ser apto en el manejo de armas y además, la Guardia Nacional[41] no existe?

No resulta difícil entender que nuestra propia responsabilidad no tiene nada que ver con la imposibilidad de cumplir con lo previsto en las fracciones II y III del artículo 31 de la Constitución. Además, "por tratarse de obligaciones, dada la naturaleza democrática del estado mexicano, debe entenderse que la enumeración es limitativa y que el legislador ordinario no las puede incrementar. Las leyes y la costumbre frecuentemente las aumentan. La urgencia y el sentido de solidaridad hacen que los sujetos obligados no las cuestionen"[42].

Pero la distancia entre el texto legal y la realidad no termina ahí, un poco más adelante se establecen las obligaciones del ciudadano (es decir, aquellas que en adición a las previstas en el artículo 31, tienen quienes además de ser mexicanos son mayores de edad y tienen un modo honesto de vivir):

> Artículo 36. Son obligaciones del ciudadano de la República:
> I. Inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que el mismo ciudadano tenga, la industria, profesión o trabajo de que subsista; así como también inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos, en los términos que determinen las leyes. La organización y el funcionamiento permanente del Registro Nacional de Ciudadanos y la expedición del documento que acredite la ciudadanía mexicana son servicios de interés público, y por tanto, responsabilidad que corresponde al Estado y a los ciudadanos en los términos que establezca la ley,
> II. Alistarse en la Guardia Nacional;
> III. Votar en las elecciones y en las consultas populares, en los términos que señale la ley;
> IV. Desempeñar los cargos de elección popular de la Federación o de las entidades federativas, que en ningún caso serán gratuitos; y
> V. Desempeñar los cargos concejiles del municipio donde resida, las funciones electorales y las de jurado.

Mientras que efectivamente las propiedades inmuebles son registradas en el Catastro Municipal, nadie acude a un catastro a manifestar su industria, profesión o trabajo, ni existe el Registro Nacional de Ciudadanos; y la Guardia Nacional sigue siendo un interesante "ente mitológico". Así, lo único que corresponde realmente al ciudadano en

41 "Cuando una institución jurídica carece de vigencia, habría que preguntarse por qué. Lo más probable es que necesitará de una adecuación para poder significar una solución a problemáticas jurídicas concretas; en otras, requerirá desaparecer dado que ha dejado de tener una utilidad práctica, para convertirse en uno de esos sujetos de los que se habla en las clases de historia, con nostalgia o sin ella, como hoy lo hacemos recordando la figura del Vicepresidente, o del Supremo Poder Conservador.
La Constitución Mexicana vigente hoy hace referencia a la "Guardia Nacional" en ocho ocasiones distintas. Sin embargo, en la realidad, no existe dicha Guardia Nacional. La pregunta relevante es ¿Por qué?, y aún más ¿Qué tendría que hacerse al respecto?
México aparentemente tomó la idea de una "Guardia Nacional" de los Estados Unidos de América. Dicha institución existe en el vecino país del Norte, y es referida en su texto constitucional con el ambiguo nombre de "Militia". De manera conjunta con el Ejército y la Marina Norteamericanas son referidas en la sección 8 del Artículo I (relativo al poder legislativo), así como en la sección 2 del Artículo II (que se refiere al poder ejecutivo) de la Constitución Americana de 1787 que hoy sigue vigente, con apenas 27 Enmiendas...
Se trata, por su regulación, de una institución eminentemente federalista que por diversos motivos ha caído en desuso en nuestro país...". GATT CORONA Guillermo Alejandro, De la Guardia Nacional y Otros Entes Mitológicos, en ROBLES FARÍAS Diego (Editor General), Perspectiva Jurídica, No. 6, Facultad de Derecho – Universidad Panamericana – Campus Guadalajara, Guadalajara, 2016, pp. 33-35.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

DR © 2017. Colegio Nacional del Notariado Mexicano

Libro completo en: https://goo.gl/5AH8SM

42 ARTEAGA NAVA Elisur, Manual de Derecho Constitucional, Oxford University Press, México, 2015, p. 10.

43 Artículo 38. Los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden:

I. Por falta de cumplimiento, sin causa justificada, de cualquiera de las obligaciones que impone el artículo 36. Esta suspensión durará un año y se impondrá además de las otras penas que por el mismo hecho señalare la ley;

II. Por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión;

III. Durante la extinción de una pena corporal;

IV. Por vagancia o ebriedad consuetudinaria, declarada en los términos que prevengan las leyes;

V. Por estar prófugo de la justicia, desde que se dicte la orden de aprehensión hasta que prescriba la acción penal; y

VI. Por sentencia ejecutoria que imponga como pena esa suspensión.

La ley fijará los casos en que se pierden, y los demás en que se suspenden los derechos de ciudadano, y la manera de hacer la rehabilitación.

44 Artículo 35. Son derechos del ciudadano:

I. Votar en las elecciones populares;

II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley.

El derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos así como a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente y

los términos del texto transcrito es votar en elecciones y consultas populares, desempeñar cargos concejiles y los de elección popular.

Congruente con el hecho que votar es una "obligación del ciudadano", el artículo 38[43] (uno de los poquísimos que no han sido reformados del texto original que entrara en vigor el 1° de Mayo de 1917) le impone a quien no ha acatado esta responsabilidad, una sanción en los términos de su fracción I primera, para suspenderlc sus derechos ciudadanos por un término de un año.

De esta manera, resulta lo siguiente:

i) Es mi obligación votar;

ii) Si no voto, seré sancionado en los términos del artículo 38 constitucional;

iii) La sanción consistirá en la suspensión de mis derechos ciudadanos por 1 año;

iv) Dichos derechos suspendidos son los previstos en el artículo 35 de la Constitución[44] que consisten fundamentalmente en (**a**) votar, (**b**) ser votado, (**c**) asociarme en materia política, (**d**) formar parte del Ejército, (**e**) ser nombrado para un cargo o comisión del servicio público, (**f**) participar en una iniciativa popular, o (**g**) participar en una consulta popular;

v) Algunas de esas sanciones no pueden darse de manera íntegra como atinadamente lo señala Arteaga Nava: "La suspensión se considera como una pena; por serlo, únicamente la puede imponer una autoridad judicial... A pesar de que la fórmula contenida en el art. 38, aparentemente es general, la suspensión no puede comprender todos. El de petición, cuando está referido a cuestiones políticas, no lo puede ser por cuanto a que es un derecho humano, salvo lo dispuesto por el art. 29"[45];

vi) Varias de dichas sanciones son sólo retóricas porque ni la siguiente votación ni consulta popular podrá ser (salvo el caso de las extraordinarias) durante los 3 años siguientes, y la suspensión es solo por el lapso de 1 año.

vii) En síntesis, la más relevante de las sanciones es que si no voto, no podré votar durante un año, justamente cuando no hay elecciones. También podría cuestionarse la aplicación práctica. Si el voto es secreto, ¿habrá un inspector de identificaciones que verifique que esté marcada la boleta? ¿La obligación de votar incluye la posibilidad de anular el voto?

No cabe duda que hay que revisar con detenimiento en qué casos pueden suspenderse las prerrogativas propias de la ciudadanía conforme al 38 constitucional. Para advertir su anacronía, baste ver que uno de estos motivos sigue siendo la vagancia o ebriedad consuetudinaria.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

DR © 2017. Colegio Nacional del Notariado Mexicano

Libro completo en: https://goo.gl/5AH8SM

Mucho más grave aún es lo establecido en la fracción segunda de dicho precepto que permite suspender derechos ciudadanos a quien esté "sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión". Lo ideal sería que se sancione a quien ha sido declarado culpable y no a quien está sujeto a un juicio de naturaleza penal. Resulta urgente su modificación para que el inicio de un proceso penal no pueda ser un arma para deshacerse de un contrincante político en un proceso democrático.

Ante esta coyuntura, como en toda la revisión constitucional, habría que preguntarse en cada uno de los temas, si resulta indispensable o no que ciertos temas se regulen en la Carta Magna o si no es estrictamente necesaria su inclusión.

La mayor parte de los países desarrollados (véase por ejemplo la Constitución de los Estados Unidos de América de 1787 y la de Francia del 4 de Octubre de 1958) guardan un absoluto silencio en estos temas y dejan la especificación de obligaciones de sus nacionales y (en el caso de Francia) de sus ciudadanos a la legislación secundaria, dado que lo importante en la Constitución es proteger a la persona y por ende, establecer el reconocimiento de derechos humanos y las garantías para implementar su protección.

Habría que cuestionarse qué sucedería si el contenido de los artículos 31 (obligaciones de los mexicanos), 35 (derechos de los ciudadanos), 36 (obligaciones de los ciudadanos) y 38 (suspensión de derechos ciudadanos) fueran extraídos del texto constitucional para ubicarse en la legislación secundaria (o en una ley orgánica constitucional de las que sugiere Sepúlveda).

En cambio, parece que los temas previstos en los artículos 30 (definición de nacionalidad mexicana), 32 (regulación de múltiple nacionalidad), 33 (derechos y limitaciones para los extranjeros), 34 (concepto de ciudadano) y 37 (pérdida de nacionalidad mexicana por naturalización, perpetuidad de la nacionalidad mexicana por nacimiento y pérdida de la ciudadanía) si requieren constar en la Carta Magna.

IV.- PÉRDIDA DE NACIONALIDAD Y CIUDADANÍA.

En México, es factible perder la ciudadanía, así como la nacionalidad. En el caso de la nacionalidad, solo la pueden perder los que la han obtenido por naturalización (conforme a lo dispuesto por el artículo 37 B de la Carta Magna)[46], pero no así (a partir de la reforma constitucional de 1997) quienes son mexicanos por nacimiento.

De esta manera, la "múltiple nacionalidad" en México es un fenómeno perfectamente válido, pero exclusivamente para los mexicanos por nacimiento y no así para los que lo son por naturalización. ¿Es eso

cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación;
III. Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país;
IV. Tomar las armas en el Ejército o Guardia Nacional, para la defensa de la República y de sus instituciones, en los términos que prescriben las leyes;
V. Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición.
VI. Poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las calidades que establezca la ley;
VII. Iniciar leyes, en los términos y con los requisitos que señalen esta Constitución y la Ley del Congreso. El Instituto Nacional Electoral tendrá las facultades que en esta materia le otorgue la ley, y
VIII. Votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional, las que se sujetarán a lo siguiente:
1o. Serán convocadas por el Congreso de la Unión a petición de:
a) El Presidente de la República;
b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión; o
c) Los ciudadanos, en un número equivalente, al menos, al dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores, en los términos que determine la ley.
Con excepción de la hipótesis prevista en el inciso c) anterior, la petición deberá ser aprobada por la mayoría de cada Cámara del Congreso de la Unión,
2o. Cuando la participación total corresponda, al menos, al cuarenta por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

DR © 2017. Colegio Nacional del Notariado Mexicano

Libro completo en: https://goo.gl/5AH8SM

nominal de electores, el resultado será vinculatorio para los poderes Ejecutivo y Legislativo federales y para las autoridades competentes;

3o. No podrán ser objeto de consulta popular la restricción de los derechos humanos reconocidos por esta Constitución; los principios consagrados en el artículo 40 de la misma; la materia electoral; los ingresos y gastos del Estado; la seguridad nacional y la organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente. La Suprema Corte de Justicia de la Nación resolverá, previo a la convocatoria que realice el Congreso de la Unión, sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta;

4o. El Instituto Nacional Electoral tendrá a su cargo, en forma directa, la verificación del requisito establecido en el inciso c) del apartado 1o. de la presente fracción, así como la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados;

5o. La consulta popular se realizará el mismo día de la jornada electoral federal;

6o. Las resoluciones del Instituto Nacional Electoral podrán ser impugnadas en los términos de lo dispuesto en la fracción VI del artículo 41, así como de la fracción III del artículo 99 de esta Constitución; y

7o. Las leyes establecerán lo conducente para hacer efectivo lo dispuesto en la presente fracción.

45 ARTEAGA NAVA Elisur, *op. cit.*, p. 11.

46 Artículo 37.

A) Ningún mexicano por nacimiento podrá ser privado de su nacionalidad.

B) La nacionalidad mexicana por

lo justo? No lo sé pero valdría la pena reflexionar sobre ello, especialmente si el naturalizado mexicano renunció a su nacionalidad anterior, siendo dicha renuncia reconocida por el Estado referido y quedaría en caso de pérdida de nacionalidad mexicana, en estado de apatridia.

El mecanismo referido para la pérdida de la nacionalidad está regulado por la Ley de Nacionalidad[47] en sus artículos 27 a 32, así como en el Reglamento de dicha ley.

Arteaga Nava insiste en que la pérdida de la ciudadanía no debe ser permanente. No obstante, nada en el texto constitucional ni en la Ley de Nacionalidad vigente confirma su postura:

> "El congreso de la unión y las legislaturas de los estados no pueden confiar a una autoridad administrativa la facultad de privar de la ciudadanía. La pérdida, por consistir en una molestia que afecta a una persona, debe ser emitida por una autoridad competente, en el caso la judicial; esta puede hacerlo después de agotar el derecho de audiencia. La pérdida de la ciudadanía no trae aparejada la de la nacionalidad. Nunca puede ser definitiva. Las leyes deben fijar el máximo, señalar las razones y las vías para recuperarla. Debe entenderse que una vez cubierto el plazo de la pérdida, la recuperación de la ciudadanía es automática".[48]

El artículo 22 del Reglamento de la Ley de Nacionalidad establece la atribución de la autoridad administrativa para decretar la pérdida de la nacionalidad mexicana por naturalización, que por supuesto, podrá ser impugnada ante la autoridad jurisdiccional.[49]

El Instituto Nacional Electoral, por ejemplo, a través de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores "realiza acciones permanentes para recibir notificaciones de cancelación de cartas de naturalización o pérdidas de ciudadanía" constantemente.[50]

No obstante, no resulta fácil localizar datos estadísticos acerca de cuántas declaratorias han habido a partir de la entrada en vigor de la Ley de Nacionalidad, para la pérdida de nacionalidad, y tampoco, acerca de quienes han sido declarados en pérdida de la ciudadanía mexicana.

V.-DE LOS EXTRANJEROS EN MÉXICO.

No es aquí lugar adecuado para analizar la regulación constitucional de los extranjeros en México. En general, el texto de nuestra Carta Magna ha mejorado sustancialmente en este tema al otorgar por ejemplo, derecho de audiencia y una ley reglamentaria para la expulsión presidencial a la que se refiere el artículo 33.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

DR © 2017. Colegio Nacional del Notariado Mexicano

Libro completo en: https://goo.gl/5AH8SM

Así, aunque siguen existiendo temas polémicos (tales como si debe o no seguir existiendo una "zona restringida" para la adquisición de inmuebles conforme al artículo 27 de la Constitución, fracción I), en general, hay consenso de que la regulación es sensata, y que existe una mejoría sustancial en el derecho que regula a los extranjeros en México, con la Ley de Migración, que supera claramente los postulados rígidos que prevalecían en materia migratoria en la Ley General de Población.[51]

El derecho mexicano distingue entre los derechos que tienen los ciudadanos mexicanos (con claras diferencias entre quienes lo son por nacimiento de quienes son naturalizados), los nacionales mexicanos y los extranjeros.

> Desde la perspectiva de nuestros documentos constitucionales, se puede decir, en general, que se ha observado una actitud en principio benévola hacia el extranjero, pero la política migratoria ha sido muy oscilante sobre esta materia y, en ocasiones, ha adolecido de una cierta discriminación respecto de determinados países y grupos raciales. No debe soslayarse que, en contra de lo que se afirma comúnmente, los mexicanos no hemos estado inmunes a la xenofobia y no siempre hemos respetado los derechos humanos de los extranjeros.[52]

Por supuesto es cierto lo que señala el Mtro. Raúl González Schmal, en torno a que "no existe una igualdad absoluta en el status jurídico constitucional entre nacionales y extranjeros; éstos están en desventaja frente aquellos, respecto de la posesión de ciertos derechos"[53], en áreas tales como:

a) Ejercicio de Derechos Políticos, incluyendo sufragio activo y pasivo, asociación política,[54] tomar las armas en el ejército, ejercer el derecho de petición en materia política, asumir empleos o comisiones del servicio público, iniciativa popular en los términos del artículo 71 de la Constitución y votar en consultas populares previstas en el artículo 35 de la Carta Magna;
b) Adquisición de bienes inmuebles en la zona restringida establecida por el artículo 27, fracción I de la Constitución, que tiene una extensión de 50 kilómetros a lo largo de las costas y de 100 kilómetros a lo largo de las fronteras[55]; y
c) Concesiones y empleos. Conforme al artículo 32 de la Constitución, solo los mexicanos pueden servir en la Armada y Fuerza Aérea, y solo en caso de guerra es factible que los extranjeros participen en el ejército, fuerza de policía o seguridad pública. El mismo numeral amplía el listado de cargos, como se advertirá más adelante.

El reconocimiento de derechos para los extranjeros y establecer herramientas jurídicas adecuadas para garantizarlas no solamente es

naturalización se perderá en los siguientes casos:

I. Por adquisición voluntaria de una nacionalidad extranjera, por hacerse pasar en cualquier instrumento público como extranjero, por usar un pasaporte extranjero, o por aceptar o usar títulos nobiliarios que impliquen sumisión a un Estado extranjero, y
II. Por residir durante cinco años continuos en el extranjero.

C) La ciudadanía mexicana se pierde:

I. Por aceptar o usar títulos nobiliarios de gobiernos extranjeros;
II. Por prestar voluntariamente servicios o funciones oficiales a un gobierno extranjero, sin permiso del Ejecutivo Federal;
III. Por aceptar o usar condecoraciones extranjeras sin permiso del Ejecutivo Federal.
El Presidente de la República, los senadores y diputados al Congreso de la Unión y los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación podrán libremente aceptar y usar condecoraciones extranjeras;
IV. Por admitir del gobierno de otro país títulos o funciones sin previo permiso del Ejecutivo Federal, exceptuando los títulos literarios, científicos o humanitarios que pueden aceptarse libremente;
V. Por ayudar, en contra de la Nación, a un extranjero, o a un gobierno extranjero, en cualquier reclamación diplomática o ante un tribunal internacional, y
VI. En los demás casos que fijan las leyes.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

DR © 2017. Colegio Nacional del Notariado Mexicano

Libro completo en: https://goo.gl/5AH8SM

47 Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de Enero de 1998, y cuyas más recientes reformas fueron publicadas el 23 de Abril de 2012.

48 ARTEAGA NAVA Elisur, Op. Cit., p. 10.

49 ARTÍCULO 22.- Cuando la Secretaría presuma que existen elementos que puedan configurar los supuestos de pérdida de nacionalidad mexicana por naturalización previstos en el artículo 37, apartado B), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se estará a lo siguiente:

I.- Se notificará personalmente al interesado el inicio del procedimiento de pérdida de nacionalidad mexicana por naturalización otorgándole un término de quince días hábiles, contados a partir del día siguiente al que surta efectos la notificación, a efecto de que manifieste por escrito lo que a sus intereses convenga, pudiendo ofrecer pruebas, apercibido que de no hacerlo se le tendrá por precluido su derecho;

II.- En su escrito, el interesado deberá declarar, bajo protesta de decir verdad, los bienes inmuebles de su propiedad en el territorio nacional;

III.- Del escrito señalado en la fracción anterior se dará vista a la Secretaría de Gobernación, para que emita la opinión correspondiente, en un término no mayor de cuarenta y cinco días hábiles contados a partir de la recepción del oficio de petición, y

IV.- Una vez que haya sido otorgada al interesado su garantía de audiencia; ofrecidas, admitidas y desahogadas las pruebas, si existieren, y recabada la opinión de la Secretaría de Gobernación, la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría dictará la resolución que corresponda, dentro de los sesenta días hábiles siguientes a la fecha en que se reciba dicha opinión.

50 INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, Procedimiento para dar tratamiento a las notificaciones de pérdida de la ciudadanía o renuncia a la nacionalidad que formule la Secretaría de Relaciones Exteriores, 2014, consultado en http://norma.ife.org.mx/documents/27912/913516/2014_ , p. 6, consultado el 31 de Marzo, 2017.

51 Ver ROBLES FARÍAS Diego, La Inversión Extranjera en México, Tirant Lo Blanch – Universidad Panamericana, Ciudad de México, 2016, pp. 271-290 ("Nuevo Régimen Migratorio en México").

52 GONZÁLEZ SCHMAL Raúl, Programa de Derecho Constitucional, Limusa, Universidad Iberoamericana, México, 2007, p. 219.

53 *Ibidem*, p. 199.

54 Leonel Péreznieto señala que "lo inexplicable hoy es cómo una disposición constitucional de un país, supuestamente liberal, prohiba aún la expresión de las ideas políticas de una persona, sea de la nacionalidad que fuere". PÉREZNIETO CASTRO Leonel, Derecho Internacional Privado. Parte General, Oxford University Press, 10ª Edición, México, 2015, p. 83.

55 Han existido diversas propuestas para eliminar o modificar esta disposición. El legislador del Partido Revolucionario Institucional, Manlio Fabio Beltrones inició en 2013, una propuesta de reforma constitucional (que no ha prosperado hasta hoy) para desaparecer esta restricción para fines residenciales. Ver http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/62/2013/abr/20130423_iv.pdf.

56 Dichas visitas significaron además ingresos por más de 17,000 millones de dólares, conforme a lo que Enrique de la Madrid Cordero, Secretario de Turismo indicara. www.cnnexpansion.com/economia/2015/11/27/el-turismo-extranjero-en-mexico-rompe-record-en-2015 consultado el 8 de Diciembre, 2015.

57 www.cnnexpansion.com/economia/2014/02/12/24 consultado el 07 de Diciembre, 2015.

58 Según datos del Sistema Integral de Operación Migratoria. http//www.excelsior.com.mx/nacional/2015/03/25/1015478 consultado el 07 de Diciembre de 2015.

59 RODRÍGUEZ CHÁVEZ Ernesto y COBO Salvador, Extranjeros Residentes en México; Una aproximación cuantitativa con base en los registros administrativos del INM, Centro de Estudios Migratorios, Instituto Nacional de Migración, Secretaría de Gobernación, p. 25.

60 *Ibidem*, p. 29.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

DR © 2017. Colegio Nacional del Notariado Mexicano

Libro completo en: https://goo.gl/5AH8SM

un tema de justicia elemental, sino de pragmatismo, dada la relevancia económica que representa el turismo y la migración de extranjeros para nuestro país. En 2015 la cifra de turistas extranjeros superó los 31 millones[56]; México está constantemente ubicado entre los 15 países del mundo con mayor número de turistas[57], y en el caso de las entradas por vía aérea, el mayor número de ingresos es en aeropuertos de Cancún (con más de 2.5 millones de ingresos por año), la Ciudad de México, Los Cabos, Puerto Vallarta y Guadalajara.[58]

En el tema de migración a nuestro país, conforme a datos del censo del año 2010, los cerca de 260,000 extranjeros residentes en México provienen fundamentalmente de los siguientes países: (i) 22.8% Estados Unidos de América, (ii) 7.1% España, (iii) 5.8% Argentina, (iv) 4.1% Canadá, (v) 3.9% Cuba, (vi) 3.9% China, (vii) 3.8% Venezuela, (viii) 3.6% Francia, (ix) 3.4% Alemania y (x) 3.2% Guatemala.[59]

A diferencia de lo que se podría creer, solo 20.3% de éstos están pensionados o jubilados, en tanto que casi 42% están en México desarrollado su trabajo.[60]

VI.- LA REGULACIÓN DE LA MÚLTIPLE NACIONALIDAD.

Los dos grandes problemas que representa un derecho humano como lo es la nacionalidad, se dan cuando alguno no tiene nacionalidad o cuando tiene más de una.

No es un tema nuevo, ya Francisco de Vitoria en el siglo XVI había buscado resolver en gran medida el problema de la apatridia, así como el de la múltiple nacionalidad. Adelantándose a su tiempo, el dominico sostiene que "todo niño debe tener una nacionalidad; había de evitarse que fuera *heimatlose*; y debía ser una única, no doble nacionalidad. De esta sencilla manera, Vitoria evitaba dos de los problemas más grandes de la jurisprudencia internacional moderna".[61]

> "Vitoria se refería a las posibilidades de naturalizarse al nuevo Estado, perdiendo la nacionalidad anterior ("This doctrine of Victoria obviates dual, triple or quadruple nationality, or nationality to the nth degree if that were possible to the ingenuity of man, as well as that embarrassing condition known as statelessness").[62] En todos los casos, la nacionalidad conforme a Vitoria debería otorgarse por criterios de *ius soli*. El resultado sería mucho más sencillo, aunque tal vez no tan práctico como lo que algunos Estados querrían [63]".[64]

A partir de la reforma constitucional de 1997, los Mexicanos por Nacimiento (pero no así los de Naturalización) pueden tener múltiple nacionalidad. El principio básico en el que se rige la Constitución Mexicana es que a dichas personas, nuestro país los considerará como

61 BROWN SCOTT James, *De Indis et de Iure Belli Relectiones, being parts of Relectiones Theologicae XII by Franciscus de Victoria, Francisco de Vitoria and His Law of Nations*, The Legal Classics Library, Delran, 1999, p. 148.

62 BROWN SCOTT James, *The Catholic conception of International Law*, Georgetown University Press, Washington D.C., 1934, p. 26.

63 Al respecto, Vitoria determina lo siguiente: "si a algún español le nacen allí hijos y quisieran éstos ser ciudadanos del lugar, no parece que se les pueda impedir el habitar en la ciudad o el gozar del acomodo y derechos de los restantes ciudadanos. Se prueba; porque parece que es de derecho de gentes que el que ha nacido en una ciudad se diga y sea ciudadano de ella... Además, si algunos quisieran domiciliarse en alguna de las ciudades, como tomando mujer o mediante otra razón conforme a la cual otros extranjeros suelen hacerse ciudadanos, no parece que puedan prohibírselo más que a los otros y, por consiguiente, gozar de los privilegios de los ciudadanos como los otros, con tal que también soporten las cargas comunes". VITORIA Francisco de, Relectio de Indis, en GETINO Luis G. Alonso, Relecciones Teológicas del Maestro Fray Francisco de Vitoria / Edición Crítica, con facsímil de códices y ediciones príncipes, variantes, versión castellana, 3 volúmenes, notas e introducción por el P. Mtro. Fr. Luis G. Alonso Getino, Madrid, 1933-34, Tomo II, pp. 363-364.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

DR © 2017. Colegio Nacional del Notariado Mexicano

Libro completo en: https://goo.gl/5AH8SM

64 GATT CORONA Guillermo Alejandro, El Derecho de Guerra Contemporáneo; Reflexiones desde el pensamiento de Francisco de Vitoria, ITESO – Universidad Panamericana, Guadalajara, 2013, p. 365.

65 NOTIFICACIÓN, CONTACTO Y ASISTENCIA CONSULAR DE LAS PERSONAS MEXICANAS DETENIDAS QUE TENGAN DOBLE O MÚLTIPLE NACIONALIDAD. LA AUTORIDAD NO PUEDE TOMAR EN CUENTA ELEMENTOS DE ALEGADA PERTENENCIA NACIONAL PARA NEGAR AQUEL DERECHO HUMANO.

Cuando una persona con doble o múltiple nacionalidad -siendo una de ellas mexicana - esté detenida, las autoridades no pueden evaluar elementos de alegada pertenencia nacional de dicha persona -como el idioma, la residencia, los vínculos familiares, etcétera- para negar dicho derecho, pues se trata de un derecho humano que siempre debe ser reconocido. Así, en el caso de una persona con doble o múltiple nacionalidad -siendo una de ellas mexicana -, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estima que ninguna autoridad -policial, investigadora o judicial- puede presumir que quien cuente con nacionalidad mexicana, por ese simple hecho, encuentra cubierto el elemento relativo a la idiosincrasia cultural. Tampoco puede considerarse el hecho de que la persona detenida hable español, pues ello caería en el absurdo de que ningún hispanoparlante podría tener acceso a su derecho a la asistencia consular. En ese sentido, esta Primera Sala ha manifestado que el derecho referido no depende de los conocimientos que tenga el extranjero del idioma del país en el que ha sido detenido. Ahora bien, el conocimiento de la cultura tampoco puede ser elemento determinante para el derecho, pues además de la complejidad en definir la cultura mexicana y lo que ésta comprendería, bastaría probar que un extranjero fuera nacional de un país con similitud cultural a México o que, no siéndolo, hubiera vivido mucho tiempo en nuestro país para asimilar la cultura. La residencia en el territorio nacional tampoco puede ser el elemento a considerar, ya que bastaría que un extranjero (sin nacionalidad mexicana) hubiera vivido cierto tiempo en el país para negarle su derecho a la asistencia consular. Los vínculos familiares en el país tampoco pueden ser determinantes, pues muchos extranjeros -sin nacionalidad mexicana - podrían tener familia en México, lo cual no haría nugatorio su derecho. Por tanto, lo único que la autoridad judicial podría tomar en cuenta -y sólo para determinar los efectos en un caso específico en que dicho derecho haya sido vulnerado- es si, con base en el derecho al debido proceso y al acceso de la tutela efectiva, dicha persona tuvo a su alcance medios adecuados de defensa. Ello no obsta para que, independientemente de que la persona con doble o múltiple nacionalidad hubiera tenido una adecuada defensa, ante la comprobación de la falencia en reconocerle su derecho, se garantice el acceso al mismo de forma inmediata, en cualquier etapa del proceso.

Amparo directo en revisión 496/2014. 8 de octubre de 2014. Mayoría de tres votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidentes: José Ramón Cossío Díaz y Jorge Mario Pardo Rebolledo, quienes reservaron su derecho para formular voto particular. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: Karla I. Quintana Osuna.Tesis: 1ª. CDIV/2014 (10ª.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, 10ª Época, 2007986, Primera Sala, Libro 12, Noviembre de 2014, Tomo I, Pág. 723.

66 Ver también las voces: "NOTIFICACIÓN, CONTACTO Y ASISTENCIA CONSULAR. NO PUEDE HACERSE DISTINCIÓN ALGUNA EN EL RECONOCIMIENTO DE ESTE DERECHO A LAS PERSONAS MEXICANAS DETENIDAS QUE TENGAN DOBLE O MÚLTIPLE NACIONALIDAD. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, 10ª Época, 2007987, Primera Sala, Libro 12, Noviembre de 2014, Tomo I, Pág. 724.

67 La Corte Internacional de Justicia estableció en el caso Nottebohm que, de conformidad con la práctica de los Estados, la nacionalidad era un 'vínculo jurídico que tiene como su base un hecho social de cercanía, una conexión genuina de existencia, intereses y sentimientos, de manera conjunta con la existencia de derechos y obligaciones recíprocos'. Era una manifestación legal de un lazo entre la persona y el Estado que otorga la nacionalidad y un reconocimiento de que la peronsona estaba más íntimamente conectada con ese Estado que con cualquiera otro". (Traducción del autor). SHAW Malcolm, op. cit., p. 480.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

DR © 2017. Colegio Nacional del Notariado Mexicano

Libro completo en: https://goo.gl/5AH8SM

mexicanos, independientemente de que otros países puedan reconocerles su nacionalidad.

Eso genera por supuesto grandes dudas en algunos temas que no han quedado todavía resueltos (a pesar de lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 32 constitucional) en el ámbito internacional y que probablemente requerirán con el paso del tiempo, la negociación y suscripción de un tratado multilateral, destacando lo siguiente: (i) fiscalización de los ingresos de dichas personas (lo cual no queda resuelto con los tratados bilaterales que buscan evitar la evasión fiscal y la doble tributación); (ii) el servicio militar; y (iii) la asistencia consular.

Uno de los temas que genera mayor interés en cuanto a las personas que tienen doble o múltiple nacionalidad, tiene que ver con la asistencia consular a la que se refiere la Convención de Viena de 1963 sobre Relaciones Consulares y el derecho internacional consuetudinario.

Si una persona es a la vez Mexicano y Francés, y es detenido por la comisión del delito de homicidio en Tuxtla Gutiérrez; ¿Puede solicitar a Francia asistencia consular[65]? ¿Depende de si normalmente vive en Guadalajara o Dijon? ¿Qué sucede si su residencia habitual está en Valetta, Malta? No hay todavía soluciones definitorias, y requerirá sin duda su precisión en tratados internacionales, pero por ahora, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha tenido algunas decisiones interesantes en el tema, ampliando la protección a todos los que tengan una nacionalidad extranjera, independientemente de que también ostenten la mexicana (conforme al principio *pro persona*), y sin considerar de manera alguna las condiciones particulares de dicha persona[66].

No todos estarían de acuerdo con esta postura, sino que restringirían la protección consular exclusivamente a aquellos casos en los que la nacionalidad extranjera fuera la "nacionalidad efectiva". Por ejemplo,

> "*The International Court of Justice noted in the Nottebohm case that, according to state practice, nationality was 'a legal bond having as its basis a social fact of attachment, a genuine connection of existence, interests and sentiments, together with the existence of reciprocal rights and duties'*.
>
> It was a legal manifestation of the link between the person and the state granting nationality and a recognition that the person was more closely connected with that state than with any other"[67].

El debate en torno al reconocimiento de la multi-nacionalidad o de la nacionalidad efectiva seguirá estando vigente entre los estudiosos del tema.

VI.- ALGUNAS CONCLUSIONES

Aunque entiendo sus argumentos, no coincido con quienes afirman que es indispensable tener una nueva Constitución. Me parece que existen mecanismos adecuados de reordenamiento de la Carta Magna que podrían reorganizarla, reducir su extensión y mejorar su funcionamiento en el Estado Constitucional de Derecho.

Uno de los apartados menos cuidados por el Constituyente Permanente ha sido el que se refiere a nacionalidad, ciudadanía y extranjería (en los capítulos II, III y IV de nuestra Constitución) que requieren de una revisión adecuada, sin postulados partidistas para (i) seleccionar aquellos temas que deben necesariamente constar en la Ley Fundamental y aquellos que pueden ser dejados a la legislación secundaria o a las leyes orgánicas constitucionales que ha propuesto Ricardo Sepúlveda, (ii) adecuar a la realidad y a la cosmovisión contemporánea, (iii) pagar la deuda histórica que México tiene con los mexicanos por naturalización a los que constitucionalmente se trata como "mexicanos de segunda" y (iv) revitalizar así el sentido de lo que significa ser mexicano y en el caso de los ciudadanos, el ejercicio responsable y prudente de los derechos políticos.

Entre los apartados que podría reflexionarse sobre llevarlos a la legislación secundaria está lo que hoy contienen los artículos 31 (obligaciones de los mexicanos), 35 (derechos de los ciudadanos), 36 (obligaciones de los ciudadanos) y 38 (suspensión de derechos ciudadanos), en tanto que sería necesario adecuar conforme

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

DR © 2017. Colegio Nacional del Notariado Mexicano

Libro completo en: https://goo.gl/5AH8SM

a lo que aquí se ha señalado los artículos 30 (definición de nacionalidad mexicana), 32 (regulación de múltiple nacionalidad), 33 (derechos y limitaciones para los extranjeros), 34 (concepto de ciudadano) y 37 (pérdida de nacionalidad mexicana por naturalización, perpetuidad de la nacionalidad mexicana por nacimiento y pérdida de la ciudadanía).

Antes de que el Constituyente Permanente inicie más reformas, dejemos que los teóricos de la Constitución y los filósofos del derecho tracen los objetivos de largo alcance. "La Constitución desborda a los constitucionalistas e impregna de inquietudes y sugerencias a todos los juristas, pero es en buena medida la iusfilosofía o la teoría del derecho la perspectiva más idónea para comprenderla y operarla".[68]

Cuando plantea el ideario del Estado Constitucional de Derecho, Guastini sostiene en un tono intencionalmente provocador que "un ordenamiento jurídico constitucionalizado se caracteriza por una Constitución extremadamente invasora (*pervasiva, invadente*), capaz de condicionar tanto la legislación como la jurisprudencia y el estilo doctrinal, la acción de los actores políticos, así como las relaciones sociales".[69]

El Estado Constitucional de Derecho solo es factible ahí donde en términos de Loewenstein, la Carta Magna es normativa, ley viva que dirige y fortalece todo el andamiaje del derecho positivo en aras del bien común.

Por usar una imagen, el derecho constitucional
es un conjunto de materiales en construcción,
pero el edificio concreto no es obra de la Constitución en cuanto tal,
sino de una política constitucional que versa sobre las posibles
combinaciones de materiales.[70]

68 VIGO Rodolfo Luis, *Constitucionalización y Neoconstitucionalismo: Algunos Riesgos y Algunas Prevenciones*, en DEL ROSARIO RODRÍGUEZ Marcos, Supremacía Constitucional, Porrúa – Universidad Panamericana, 2009, p. 217.

69 GUASTINI Riccardo, La "*Constitucionalización*" del Ordenamiento Jurídico: El Caso Italiano, en CARBONELL Miguel, *Neoconstitucionalismo*(s), Trotta, Madrid, 2005, p. 49.

70 ZAGREBELSKY Gustavo, *El Derecho Dúctil*, Trotta, Madrid, 2008, p. 13.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

DR © 2017. Colegio Nacional del Notariado Mexicano