

EL CONCEPTO DE NACIONALIDAD EN LAS CONSTITUCIONES MEXICANAS. APERTURA E INTROSPECCIÓN

Fernando SERRANO MIGALLÓN

SUMARIO: I. *Los documentos preconstitucionales.* II. *Las Constituciones decimonónicas.* III. *La Constitución de 1917 y sus reformas en materia de nacionalidad.*

El concepto de nacionalidad es uno de los sustentos de todo orden jurídico y constitucional. En ella se refleja la conciencia de un Estado, la idea que tiene de sí mismo y es la medida de su apertura al exterior y de su introspección dentro de su propia cultura. Al determinar quién es nacional y quién no lo es, el Estado dibuja un sujeto ideal, una idea de individuo en torno al cual construye todo su edificio cultural. Los requisitos y exclusiones para la obtención y conservación de la nacionalidad, reflejan el sentimiento de pertenencia de un grupo, su facilidad o dificultad para admitir nuevos miembros en su entorno y aun la universalidad que puede permitirse respecto del otorgamiento de la protección que otorga a las personas en su ámbito jurídico.

A lo largo de la historia de México, los conceptos de nacionalidad y extranjería han sufrido pocos cambios, si se les compara con otros preceptos constitucionales; pero que han representado cambios radicales en la concepción de la mexicanidad. En el siglo XIX, son predominantes las ideas religiosas y de fidelidad al Estado, como criterios fundamentales para el otorgamiento y conservación de la nacionalidad; para finales del siglo XX y principios del XXI, la nacionalidad se vuelve un concepto más flexible que acepta la doble pertenencia, la posibilidad de conservar la nacionalidad poseyendo otra u otras y se vuelve un aspecto meramente cultural y jurídico, excluyendo cualquier referencia a credos religiosos o ideológicos.

I. LOS DOCUMENTOS PRECONSTITUCIONALES

La historia de la regulación de la nacionalidad mexicana comienza con los *Elementos Constitucionales* de López Rayón, de 1811. Esta protonorma mexicana en la materia se basa en un elemento de hecho que debió ser considerado en el ámbito de la creación de un nuevo Estado. López Rayón sabe que de lograrse la independencia mexicana, punto en el que no abriga dudas, será necesario conformar el ámbito jurídico personal de las normas constitucionales; en un momento en que la propia nación no se encuentra perfectamente definida, se comprende su amplísimo concepto de nacionalidad. Dice su elemento 19o.: “Todos los vecinos de fuera que favorezcan la libertad e independencia de la nación, serán recibidos bajo la protección de las leyes”.¹

Si bien el elemento resulta difuso, en el sentido de que no establece expresamente el concepto de nacional mexicano, la mención de la protección de las leyes, implica que la población habría de dividirse entre quienes son recibidos bajo dicha protección y quienes no lo son, esto es, entre nacionales y extranjeros. El hecho de que el documento fuera redactado en un momento de beligerancia deja claro un punto, la nacionalidad se adquiere por su adhesión al movimiento de independencia; esto evidentemente agrava la situación del extranjero, pues lo convierte inmediatamente en enemigo de la independencia y, por lo tanto, fuera de la protección de las leyes nacionales. Aparentemente, el elemento 20o. modera este marco jurídico:

20o. Todo extranjero que quiera disfrutar los privilegios de ciudadano americano, deberá impetrar carta de naturaleza a la Suprema Junta que se concederá con acuerdo del Ayuntamiento respectivo y disensión del Protector Nacional: más sólo los Patricios obtendrán los empleos, sin que en esta parte pueda valer privilegio alguno o carta de naturaleza.²

Este elemento establece una práctica que será constante hasta nuestros días; la concesión de la nacionalidad a los extranjeros a través de la carta de naturalización. El aspecto de los extranjeros avecindados en México y que hubieran prestado ayuda a los ejércitos coloniales o simplemente no

¹ Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México*, México, Porrúa, 2002, p. 26.

² *Idem.*

hubieren apoyado a los insurgentes, no queda protegido por el elemento 20o., pues se refiere a los extranjeros que no fueran vecinos, es decir, aquellos que conservaran su nacionalidad extranjera y que no hubieran participado de ningún modo en la guerra de independencia. Si la voluntad del legislador hubiera sido otra, bien hubiera podido utilizar el mismo término empleado en el elemento anterior.

Por otra parte, establece otro de los aspectos que hasta los textos constitucionales del siglo XIX, seguirá presente; la reserva de los empleos públicos. El término “Patricio”, señala históricamente a las familias ancestrales, bien puede traducirse en términos de la época a aquellas personas afincadas en México por más de dos generaciones. La interpretación es válida en el sentido de que esta norma preconstitucional no tuvo aplicación práctica.

Otro de los textos preconstitucionales de importancia fundamental, uno de los históricamente más entrañables para los mexicanos es los *Sentimientos de la Nación* de José María Morelos. El estratega no propone ningún concepto de mexicanidad, ni siquiera lo menciona en su proyecto, pero en su artículo noveno establece la primera de las exclusiones, siguiendo el pensamiento de Rayón, limita la obtención de los empleos públicos: “9o. Que los empleos lo obtengan sólo los americanos”.³

La idea del americanismo será constante durante el siglo XIX, antes de que en el habla vulgar, americano se convirtiera en sinónimo de estadounidense. Esta norma protectora se complementa con la disposición contenida en el artículo 11o.: “Que la patria no será del todo libre y nuestra, mientras no se reforme el gobierno, abatiendo el tiránico, sustituyendo el liberal y echando fuera de nuestro suelo al enemigo español que tanto se ha declarado contra esta nación”.⁴

Una vez más, como corresponde a documentos propios de periodos bélicos, el elemento ideológico, para el que es fundamental el hallazgo, construcción y definición del enemigo. El español deja de ser un elemento demográfico de la nación para convertirse en el otro al que es necesario excluir para construir la auténtica nacionalidad; sin embargo, deberán pasar todavía varios siglos para que la Constitución construyera una nacionalidad basada en el perfil pluriétnico del país. Los *Sentimientos de la Nación* constituyen el compendio del discurso ideológico de la guerra de indepen-

³ Tena Ramírez Felipe, *op. cit.*, nota 1, p. 30.

⁴ *Idem.*

dencia, no pretendió articular un texto constitucional aplicable, pero nos permite ver la forma en que los mexicanos de la época entendían a su propio pueblo.

II. LAS CONSTITUCIONES DECIMONÓNICAS

La Constitución de Cádiz de 1812 se puede considerar el primer documento constitucional formal y funcional de la historia constitucional mexicana. Desde luego, no se trata de una Constitución mexicana en estricto sentido, sino la que le correspondía como parte de una entidad política mayor, plurinacional, el imperio español. Al efecto, la primera regla sobre nacionalidad de este ordenamiento, es la igualdad en esos términos de todos los españoles, más allá de su lugar de origen: “Artículo 1o. La nación española es la reunión de todos los españoles de ambos hemisferios”.⁵

Debe considerarse que las posesiones españolas de la época se encontraban tan distantes una de otra, como Asia, las Filipinas; América Latina, Nueva España, y de varias regiones europeas. El hecho es que el concepto de nacionalidad expresado por este artículo señala la existencia de un concepto convencional, es decir, basado en la pertenencia al imperio, sin que se perciban otros elementos de identificación. La articulación de este precepto básico está comprendida en el artículo 5o.:

Artículo 5o. Son españoles:

- I. Todos los hombres libres nacidos y avecindados en los dominios de las Españas y los hijos de éstos.
- II. Los extranjeros que hayan obtenido de las Cortes carta de naturaleza.
- III. Los que sin ella lleven diez años de vecindad, ganada según la Ley en cualquier pueblo de la monarquía.
- IV. Los libertos desde que adquieran la libertad en las Españas.⁶

La primera de las condiciones para la nacionalidad española es la libertad; sólo los hombres libres pueden considerarse miembros del cuerpo nacional; el estamento jurídico de la libertad en el imperio español, es abierto, puede adquirirse, de ahí la fracción IV; los que habiendo sido esclavos por cualquier título y que logren su libertad en España, o en cualquiera de sus

⁵ *Ibidem*, p. 60.

⁶ *Idem*.

posiciones, adquiere en ese momento su nacionalidad española; debe tomarse en cuenta, sin embargo, que el mero hecho de vivir o de llegar a territorio español no convertía al esclavo en hombre libre. Se mantiene el principio del *ius soli*, como el primer criterio para la adquisición y mantenimiento de la nacionalidad, a él debe sumarse el de la vecindad, es decir, el de haber fijado en alguno de dichos territorios su residencia. El principio del *ius sanguini* no estuvo contemplado en esta Constitución.

Por otra parte, la nacionalidad española podía adquirirse por dos medios: la obtención de la carta de naturaleza o bien, por la residencia de diez años. Ambos procedimientos implican, de cualquier forma, un acto generoso, ya del gobierno o bien de las Cortes y no un derecho connatural a los sujetos.

México emprende los prolegómenos de su historia constitucional con un proyecto fallido de Imperio. Las Bases constitucionales aceptadas por el Segundo Congreso Mexicano al instalarse el 24 de febrero de 1822, establecían la “igualdad de derechos civiles en todos los habitantes libres del Imperio, sea el quiera su origen en las cuatro partes del mundo”.⁷ Esta norma, que más que hablar de nacionalidad, establece la igualdad de todos aquellos que hubieren alcanzado el estatuto de ciudadanos. El producto de este Congreso fue el *Reglamento provisional político del Imperio Mexicano*, documento constitucional de vida efímera; regulaba la nacionalidad en su artículo 7o.:

Artículo 7o. Son mexicanos sin distinción de origen, todos los habitantes del imperio, que en consecuencia del glorioso grito de Iguala han reconocido la independencia; y los extranjeros que vinieren en lo sucesivo, desde que con conocimiento y aprobación del gobierno se presenten al ayuntamiento del pueblo que elijan para su residencia, y juren fidelidad al emperador y á las leyes.⁸

Del mismo modo que sucedía en los primeros textos preconstitucionales, el Reglamento aspiró a formar un sentimiento nacional amplio; para lograrlo, reconoce la nacionalidad a todos los habitantes del territorio nacional que no ejercitaran acciones en contra de la independencia; por otra parte, los extranjeros que llegaran a México manifestaran su adhesión a las

⁷ *Ibidem*, p. 124.

⁸ Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, nota 1, p. 126

leyes y juraran lealtad al Emperador; destaca el hecho de que se suprime la institución de la carta de naturaleza, sustituyéndola por un acto administrativo emanado de los propios ayuntamientos.

El artículo 8 del mismo ordenamiento abunda en materia de extranjería y nacionalidad:

Artículo 8. Los extranjeros que hagan, ó hayan hecho servicios importantes al imperio; los que puedan serle útiles por sus talentos, invenciones ó industria, y los que formen grandes establecimientos, ó adquieran propiedad territorial por la que paguen contribución al estado, podrán ser admitidos al derecho de sufragio. El emperador concede este derecho, informado del ayuntamiento respectivo, del ministro de relaciones y oyendo al consejo de estado.⁹

Este artículo presenta cierta confusión de conceptos. Por un lado, omite la alusión al concepto de nacionalidad, pero por el otro, establece la admisión al derecho de sufragio; esto es, al más importante de los derechos políticos y, por lo tanto, de la ciudadanía. Desde luego, debe entenderse que se refiere a la nacionalidad también dado que es el presupuesto de la ciudadanía. Por otra parte, establece varios principios para la adquisición de la nacionalidad cuya práctica fue perdiéndose con el tiempo, los criterios económicos y financieros. Para obtener la nacionalidad mexicana se requería ser un individuo cuyas dotes personales fueran atractivas para el desarrollo de la nación, ya porque fueran ejercitados en el pasado o bien porque pudieran redundar en adelantos al comercio, la ciencia o la industria nacionales; o bien, la propiedad de bienes inmuebles, concretamente extensiones de tierra inscrita en los registros catastrales y que, en tal sentido, causaran impuestos a favor de la nación. Se conserva la figura de la manifestación de voluntad soberana del Estado, en este caso encarnada en la persona del Emperador, que recibe la información del ayuntamiento conforme al artículo 7 del Reglamento y tomando opinión, no obligatoria, del Consejo de Estado.

El primero de los textos constitucionales propiamente mexicanos fue la Constitución de Apatzingán de 1824. Fue uno de los documentos emanados de la guerra de independencia, en el que se aprecia la forma aplicable de un texto constitucional orgánico. Su concepto en materia de nacionali-

⁹ *Idem.*

dad es más claro y más acorde a un texto jurídico. En el artículo 7o. dice: “La base de la representación nacional es la población compuesta de los naturales del país, y de los extranjeros que se reputen por ciudadanos”.¹⁰ También en el artículo 13 se define: “Se reputan ciudadanos de esta América todos los nacidos en ella”.¹¹

El primero de los elementos para la construcción de la nacionalidad es el *ius soli*, es decir, el derecho que corresponde a un sujeto por su lugar de nacimiento. Establecido de la manera más amplia, comprende por primera vez a los pueblos originarios,

Artículo 14. Los extranjeros radicados en este suelo, que profesaren la religión católica, apostólica, romana y no se opongan a la libertad de la nación, se reputarán también ciudadanos de ella, en virtud de carta de naturaleza que se les otorgará y gozarán de los beneficios de la ley.¹²

El extranjero, por sí mismo, ya no se considera un enemigo; al contrario, se le tiene como sujeto susceptible de adquirir la nacionalidad, ello en el supuesto de cumplir dos condiciones fundamentales; por un lado, profesar la religión católica, lo cual puede entenderse como una constante en el diseño del sentimiento nacional y, por el otro, no oponerse a la libertad de la nación, lo cual debe interpretarse como una obligación de abstenerse de realizar actos contrarios a la soberanía de México; se confirma el procedimiento jurídico de la carta de naturalización y, aunque no se explica quién o bajo qué circunstancia será emitida dicha carta, sí se establecen los efectos jurídicos de la misma que es equiparar a los mexicanos nacidos en territorio nacional y a aquellos otros que hubieren obtenido carta de naturaleza.

Una confusión de conceptos es notable en este documento. Mientras que la teoría política contemporánea y la práctica constitucional en todo el mundo dan por hecho que la nacionalidad es un presupuesto de la ciudadanía, para la Constitución de Apatzingán, parece no haber diferencia. En efecto, mientras que la nacionalidad es un derecho que emana de la pertenencia a un grupo humano, la ciudadanía consagra la facultad y la prerro-

¹⁰ *Ibidem*, p. 169.

¹¹ *Idem*.

¹² *Idem*.

gativa de ejercer derechos políticos. Los textos constitucionales futuros aclararían con mayor o menor fortuna estos conceptos fundamentales.

Los proyectos constitucionales centralistas fueron recurrentes en el sentido restrictivo de la nacionalidad; si bien perfeccionaron en cierto modo los mecanismos para su adquisición y su conservación, no lograron constituir un sentimiento nacional afianzado en la conciencia colectiva. Así, las *Leyes constitucionales de 1836*, inician su proyecto normativo haciendo referencia al tema de la nacionalidad:

Artículo 1. Son mexicanos:

- I. Los nacidos en territorio de la República, de padre mexicano por nacimiento o por naturalización.
- II. Los nacidos en país extranjero de padre mexicano por nacimiento si al entrar en el derecho de disponer de sí, estuvieren ya radicados en la República o avisaren que resuelven hacerlo, y lo verificaren dentro del año después de haber dado el aviso.
- III. Los nacidos en territorio extranjero de padre mexicano por naturalización, que no haya perdido esta cualidad, si practican lo prevenido en el párrafo anterior.
- IV. Los nacidos en el territorio de la República de padre extranjero, que hayan permanecido en él hasta la época de disponer de sí, y dado al entrar en ella el referido aviso.
- V. Los nacidos en territorio extranjero que, introducidos legalmente después de la independencia, juraron el acta de ella y han continuado residiendo aquí.
- VI. Los nacidos en territorio extranjero que, introducidos legalmente después de la independencia hayan obtenido carta de naturalización, con los requisitos que prescriben las leyes.¹³

Este artículo contiene ya los elementos que definen la nacionalidad en la mayor parte de las legislaciones modernas; por una parte, en su fracción I, establece el *ius soli* como criterio general de pertenencia a la nación; la fracción II, concomitantemente, establece con ciertas limitaciones el *ius sanguini*, que sólo pudo intuirse en las legislaciones anteriores pero que se establece con plena vigencia en este caso. Debe hacerse notar, por otra parte, que el *ius soli* no es perfecto, sino que requiere de la nacionalidad mexicana del padre, sin que se haga ninguna mención a la nacionalidad de

¹³ *Ibidem*, p. 205.

la madre; asimismo, tampoco es perfecto el *ius sanguini* así legislado pues lo limita a la confirmación del derecho adquirido con la radicación, o la intención de radicar, en territorio nacional, una vez llegada la mayoría de edad. El discurso constitucional ha cambiado y ha dejado su apertura inicial para emprender una era restrictiva que será común a todos los proyectos centralistas.

Este criterio restrictivo, como lo muestra la fracción III, incluye también a los hijos de mexicanos por naturalización que hubieren nacido en el extranjero, a los cuales sujeta a la realización de actos administrativos para la conservación de su nacionalidad; esto es, establece criterios para una nacionalidad sujeta a condición suspensiva, como igualmente sucede con quienes debiendo tener la nacionalidad por haber nacido en territorio mexicano pero hijos de extranjeros como lo establece la fracción IV. Debe hacerse notar cierta continuidad con el primer proyecto monárquico pues reconoce el estatuto jurídico concedido en aquella época, al referirse al juramento de cumplir la Ley y no haber cambiado de residencia. Por otra parte, recupera el acto administrativo de concesión de la nacionalidad, a la cual llama, como será en adelante, carta de naturalización; para ella añadirá el requisito de la legal introducción, como un presupuesto para la adquisición de la misma carta y sujeta su regulación a una norma secundaria. Podemos decir que es en este texto donde la forma de adquisición y conservación de la nacionalidad adquiere plena forma.

El Proyecto de reforma de 1840 estableció precisiones tanto a la nacionalidad adquirida por nacimiento y la adquirida por naturalización. El artículo 7o., regula la primera de estas instituciones:

Artículo 7. Son mexicanos por nacimiento:

- I. Los nacidos en el territorio de la República de padre mexicano.
- II. Los no nacidos en el territorio de la nación, que estaban avecindados en ella en 1821, prestaron servicios á su independencia y han continuado residiendo aquí.
- III. Los que habiendo nacido en territorio, que fue parte de la nación mexicana, desde entonces han permanecido en ella.
- IV. Los nacidos fuera del territorio de la República de padre mexicano por nacimiento, que se halle ausente en servicio de la nación, o de paso y sin avecindarse en país extranjero.¹⁴

¹⁴ *Ibidem*, p. 253.

En lo sustancial, la fórmula del *ius soli* adquiere su regulación definitiva, el simple hecho del lugar de nacimiento; si bien elimina los requisitos adicionales para el goce del *ius soli*, sí mantiene el criterio del extranjero considerado como enemigo, pues para equiparar al derecho de nacionalidad por nacimiento a los extranjeros residentes en México en los últimos días de la vida colonial, exige dos condiciones, la residencia y la comisión de actos en apoyo a la guerra de independencia. Este tipo de restricciones son coherentes con el discurso centralista conservador que falsifica el pasado indígena y construye su edificio ideológico en la preservación del sentimiento criollo de las últimas etapas de la Nueva España.

Por otra parte, a fin de recuperar en cierto modo los caudales de población de territorios asimilados a Estados Unidos, o bien que obtuvieron su independencia en el área de Centroamérica, el proyecto de reformas pretende conservar el estatuto de mexicano por nacimiento a quienes hubieren realizado el acto positivo de su cambio de residencia a territorio nacional, que bien visto, puede considerarse un acto de lealtad a la patria desmembrada. Se mantienen las restricciones al *ius sanguini* y la ausencia de criterios sobre la nacionalidad de la madre; al efecto, el proyecto de norma constitucional requiere que el padre mexicano se encuentre de paso en el extranjero, esto es, que no haya fijado su residencia habitual en otro país o bien, que se encuentre en alguna misión diplomática o de carácter militar o administrativo. Esta norma restrictiva hubiera hecho prácticamente nugatorio el ejercicio del *ius sanguini*.

El artículo 8 del Proyecto establece las normas para la adquisición de la nacionalidad por naturalización:

Artículo 8. Son mexicanos por naturalización:

- I. Los nacidos en el territorio de la República, de padre extranjero, que habiendo permanecido en él hasta la época de disponer de sí, avisaren ser su ánimo continuar aquí su residencia.
- II. Los no nacidos en la República, que se habían fijado en ella, cuando declaró su independencia, juraron el Acta de esta, y continuaron residiendo aquí.
- III. Los nacidos en territorio extranjero, que introducidos legalmente en la República, después de que se hizo independiente, hayan obtenido ú obtengan carta de naturalización, con los requisitos prescritos en las leyes.
- IV. Los nacidos fuera del territorio de la República, de padre mexicano por naturalización, que no haya perdido esta cualidad, si al entrar en el

derecho de disponer de sí, ya estuvieren aquí radicados, ó avisaren que se resuelven á hacerlo, y lo verificaren dentro de un año después de haber dado el aviso.¹⁵

No existen mayores cambios respecto de las instituciones establecidas en las *Leyes Constitucionales de 1836*. Por otra parte, el Primer proyecto de Constitución de 1842, establece algunos cambios en su propuesta de artículo 14:

Artículo 14. Son mexicanos:

- I. Los nacidos en el territorio de la nación ó fuera de ella, de padre o madre que sean mexicanos por nacimiento, o de padre por naturalización.
- II. Los no nacidos en el territorio de la nación que estaban avecindados en él en 1821 y no han perdido la vecindad.
- III. Los que habiendo nacido en territorio que fue parte de la nación han continuado en ésta su vecindad.
- IV. Los nacidos en el territorio de la nación de padre extranjero, si durante el primer año de su nacimiento no manifestare el padre que quiere que su hijo sea considerado como extranjero.
- V. Los extranjeros que adquieran legítimamente bienes raíces en la República, ó que se casen con mexicana, y los que, aunque no tengan estas cualidades, adquieran carta de naturaleza por las circunstancias que determinen las leyes.¹⁶

Comienza por descartar la división en dos artículos para cada una de las formas de adquisición de la nacionalidad, esto es, por nacimiento o por naturalización. La fracción I establece el derecho de la madre para transmitir la nacionalidad a su hijo, punto hasta entonces inédito en el ámbito constitucional mexicano, pero lo hace sólo en el sentido de la madre mexicana por nacimiento, no así para la naturalizada. En otras palabras, la equiparación real entre mexicanos por nacimiento o por naturalización todavía estaba lejos de suceder; suprime el carácter del extranjero como enemigo, pues le basta la conservación del domicilio desde 1821, para la conservación de la nacionalidad, aun para quienes se hubieren opuesto a la independencia nacional, lo cual bien puede considerarse una especie de amnistía por ministerio de Ley.

¹⁵ *Ibidem*, p. 254.

¹⁶ *Ibidem*, p. 372.

Existe en este proyecto una norma *sui generis*. La nacionalidad es un derecho personalísimo que se puede adquirir por las dos vías ya conocidas, que puede suspenderse hasta la mayoría de edad del sujeto pero que no puede depender de la voluntad de un tercero. Este proyecto, sin embargo, establecía que si durante el primer año de vida del sujeto nacido en territorio nacional, el padre extranjero manifestaba que su hijo debía ser considerado extranjero, ocurría la pérdida de la nacionalidad. Este evidente error en la apreciación de la institución de la nacionalidad es, por otra parte, coherente con el discurso ideológico restrictivo de los conservadores.

Asimismo, propone por primera vez, la adquisición de la nacionalidad por matrimonio, manteniendo los criterios económicos, de propiedad y la institución de la carta, que vuelve a llamar de naturaleza, como un acto administrativo constituyente de la nacionalidad.

El Segundo proyecto de Constitución de 1842, establece en su artículo 4o., los criterios para la nacionalidad, suprimiendo el criterio de matrimonio pero manteniendo en lo general lo ya establecido en el proyecto anterior.

Finalmente, las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843, establecen los criterios y normas para la nacionalidad en sus artículos 11 al 13. El primero de estos artículos establece las normas fundamentales para la nacionalidad:

Artículo 11. Son mexicanos:

- I. Todos los nacidos en cualquier punto del territorio de la República, y los que nacieren fuera de ella de padre mexicano.
- II. Los que sin haber nacido en la República, se hallaban avencindados en ella en 1821 y no hubieren renunciado su calidad de mexicanos: los que siendo naturales de Centroamérica cuando perteneció á la nación Mexicana se hallaban en el territorio de esta, y desde entonces han continuado residiendo en él.
- III. Los extranjeros que hayan obtenido ú obtuvieren carta de naturaleza conforme á las leyes.¹⁷

Este artículo establece los principios del *ius soli* y del *ius sanguini*, sin restricción alguna, rescata de los proyectos anteriores el ofrecimiento de la nacionalidad a quienes vivieran en territorios anteriormente considerados

¹⁷ *Ibidem*, p. 403.

mexicanos y, además de mejorar su técnica legislativa, constituye una oportunidad para mantener su nacionalidad en territorio extranjero y en tal sentido retornar a territorio nacional. Se mantiene la institución de la carta de naturaleza.

Por otra parte, el artículo 12 especifica las reglas aplicables a los hijos de extranjeros nacidos en territorio nacional o de mexicanos nacidos en el extranjero.

Artículo 12. Los nacidos en el territorio de la República de padre extranjero, y fuera de ella de padre mexicano que no estuviere en servicio de la República, para gozar de los derechos de mexicano, han de manifestar que así lo quieren. La ley designará el modo de verificar esta manifestación y la edad en que deba hacerse.¹⁸

El texto constitucional remite a la legislación secundaria para el establecimiento de los requisitos administrativos del ejercicio del derecho de adquisición de la nacionalidad, pero lo limita a una manifestación de voluntad. De los proyectos mencionados recupera la concesión de la nacionalidad por matrimonio, el artículo 13 lo regula en conjunto con otras instituciones: “Artículo 13. A los extranjeros casados ó que se casaren con mexicana, ó que fueren empleados en servicio y utilidad de la República, ó en los establecimientos industriales de ella, ó que adquirieren bienes raíces en la misma, se les dará carta de naturaleza sin otro requisito si la pidieren”.¹⁹

Por un lado no establece mayor requisito además del matrimonio con mexicano o mexicana. Por otra parte, se establecen las causas para adquirir la nacionalidad por naturalización, delimitando esos requisitos, recurriendo a criterios de utilidad y propiedad como resulta común en las legislaciones decimonónicas.

El siguiente texto en la historia constitucional mexicana es el *Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana*, de 1854. Este documento constitucional se extiende a lo largo de dieciséis artículos, modifica la técnica legislativa tradicional de los conservadores para establecer normas fundamentales, requisitos y condiciones en artículos separados. Así, el artículo 10 establece las normas básicas sobre la nacionalidad mexicana: “Son mexicanos los nacidos en el territorio de la nación; los nacidos fuera

¹⁸ *Idem.*

¹⁹ *Idem.*

de él de padre o madre mexicano; los nacidos fuera de la República, pero que, establecidos en ella en 1821, juraron el Acta de Independencia y no han abandonado la nacionalidad mexicana; los extranjeros naturalizados conforme a las leyes”.²⁰

Los supuestos básicos son el *ius soli*, el *ius sanguini*, ambos sin restricciones, la ampliación de la concesión de la nacionalidad a los extranjeros avencidados en México con anterioridad a la entrada en vigor de la independencia nacional —siempre que hubieren jurado el Acta de independencia—, lo que bien puede entenderse como no haberse opuesto a dicha independencia y que no hubieren renunciado a su nacionalidad mexicana y por último los extranjeros naturalizados cuyos procesos se remiten a la legislación secundaria. En su artículo 11, se mantiene la manifestación de voluntad requerida para el mantenimiento de la nacionalidad para los nacidos en México de padre extranjero —no de madre—, y para el nacido en el extranjero de madre mexicana —no de padre—, esta peculiaridad se complementa con la fijación del mecanismo para hacer valer dicha manifestación de voluntad, incorporando autoridades administrativas en territorio nacional y diplomáticas en el extranjero:

Artículo 11. Los nacidos en el territorio de la República de padre extranjero y fuera de él de madre mexicana, para gozar de los derechos mexicanos han de manifestar que así lo quieren. Esta manifestación se hará ante la primera autoridad política del lugar, si el interesado reside en México, o ante el ministro o cónsul respectivo, si reside fuera del país.²¹

El artículo 12 establece particularidades, que no trascendieron, en materia de adquisición de la nacionalidad por matrimonio: “Artículo 12. La mexicana que casare con extranjero, seguirá la condición de su marido; pero si enviuda, podrá recobrar su nacionalidad en la forma prevenida en el artículo anterior”.²²

Por una parte, sujeta la nacionalidad de la mujer mexicana a un acto civil, transfiriendo su derecho a la esfera de derechos del marido extranjero; esto es, establece el matrimonio con extranjero como una causa de pér-

²⁰ *Ibidem*, p. 506.

²¹ *Idem*.

²² *Idem*.

didada de la nacionalidad; si bien reversible como sucede en el caso de los sujetos cuya nacionalidad está suspendida por ministerio de Ley.

El artículo 13 conserva los criterios de las Bases Orgánicas de 1843, en materia de nacionalidad por naturalización. Por su parte, el artículo 14 establece nuevos requisitos para la concesión de la carta de naturaleza, esto es la acreditación de empleo o medio de subsistencia, como bien puede entenderse la mención de “vivir honradamente”: “Artículo 14. El extranjero que quiera naturalizarse, deberá acreditar previamente, en forma legal, que ejerce alguna profesión o industria útil para vivir honradamente”.²³

Otra de las instituciones que no tuvieron trascendencia es la mencionada en el artículo 15; se trata del establecimiento de la concesión de naturalización de oficio, aplicable a los extranjeros que hubieren obtenido un cargo militar o administrativo; esta institución podía causar contradicción con la reserva de empleos públicos para los mexicanos; ahora bien, esta institución abriría el paso para la discrecionalidad de las autoridades que, en la ideología conservadora, estuvieron siempre abiertos a recibir extranjeros como una forma de mejorar la vida pública de la nación: “Artículo 15. El extranjero se tendrá por naturalizado si aceptare algún cargo público de la nación o perteneciente al ejército o armada, a excepción del caso prevenido en artículo 7o.”²⁴

Las exclusiones para la concesión de la nacionalidad, al contrario de otros textos constitucionales, constan en artículos separados, artículos 16 y 17; las principales son: tener la nacionalidad de un Estado en guerra con la República, prohibición que es sólo temporal pues habría de desaparecer una vez restablecidas las normales relaciones entre los dos estados; tampoco procedía el otorgamiento de la nacionalidad mexicana a los extranjeros a los que se hubiere dictado sentencia firme por delitos considerados graves como la piratería, la trata de esclavos, ser incendiario, falsificación de divisas, parricidio o envenenamiento.

La constitucionalidad mexicana tardaría todavía más de cien años en reconocer la doble nacionalidad; hasta antes de las reformas constitucionales de 2000, la norma permanente fue no reconocer dicha prerrogativa; el artículo 18 de este ordenamiento, establecía que un mexicano, que hubiere obtenido la nacionalidad por cualquier medio y se naturalizara en algún

²³ *Ibidem*, p. 501.

²⁴ *Idem*.

país extranjero, sin dar aviso y sin haber obtenido el consentimiento del gobierno de la República, de hecho le era desconocida su nueva nacionalidad, y aunque aparentemente no perdía su nacionalidad mexicana, en el sentido de que no quedaba eximido del cumplimiento de las obligaciones que le corresponderían por ser mexicano y carecía de derecho para invocar la protección correspondiente a los extranjeros la autoridad mexicana no daba ningún valor a la adquisición de otra nacionalidad por un mexicano, salvo que hubiere obtenido la autorización correspondiente: “Artículo 18. El mexicano, por nacimiento o por naturalización, que se naturalice en país extranjero sin previo y expreso consentimiento del gobierno supremo, no quedará exento de las obligaciones de mexicano, ni podrá en ningún caso alegar derechos de extranjería”.²⁵

Sin embargo, entre las causas de pérdida de la nacionalidad mexicana se encontraba, en la fracción primera, haber obtenido naturalización legal en otro país. Las demás razones de pérdida de la nacionalidad se referían al estamento o a las actividades militares.

Artículo 19. La calidad de mexicano se pierde:

- I. Por naturalizarse legalmente en país extranjero.
- II. Por servir bajo la bandera de otra nación sin licencia del gobierno.
- III. Por admitir el empleo o condecoración de otro gobierno sin permiso del mexicano; se exceptúa la admisión de los empleos y condecoraciones literarias.
- IV. Por enarbolar en sus casas algún pabellón extranjero en caso de ocupación por el enemigo exterior. Probado el delito, el culpable será expulsado del territorio de la República.²⁶

Es notable el marco de discrecionalidad que este instrumento constitucional daba al Poder Ejecutivo; como puede observarse, el gobierno podía dispensar las causas de pérdida de nacionalidad, admitir en empleos públicos a los extranjeros y rehabilitar en su calidad de mexicano al que hubiera perdido su nacionalidad, como lo señala el artículo 20. El mexicano que pierda la calidad de tal, puede ser rehabilitado por el gobierno. Esta situación no implicaba la defensa de ningún derecho, sino una concesión generosa de la autoridad ejecutiva.

²⁵ *Idem.*

²⁶ *Idem.*

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857 recupera el espíritu liberal y federalista de la política mexicana; su discurso nacionalista muestra mayor apertura al extranjero pero siempre dentro de la dinámica de la construcción y afianzamiento del sentimiento de la nacionalidad mexicana. Debe reconocerse que la redacción de este texto constitucional supera notablemente, en cuanto a técnica legislativa se refiere, a todos sus antecedentes.

La Constitución de 1857 establece las normas que regulan la nacionalidad pero, de acuerdo con el credo ideológico liberal, lo consideran un derecho del individuo, por lo menos en el sentido de la nacionalidad por nacimiento, y no una concesión generosa por parte del Estado. Este cambio significativo implicó que la nacionalidad correspondía tanto a los principios de las libertades individuales, como al carácter de la nación que pretendían constituir. La Constitución de 1857, en su artículo 30, establecía:

Artículo 30. Son mexicanos:

- I. Todos los nacidos dentro ò fuera del territorio de la República, de padres mexicanos.
- II. Los extranjeros que se naturalicen conforme a las leyes de la federación.
- III. Los extranjeros que adquieran bienes raíces en la República o tengan hijos mexicanos, siempre que no manifiesten la resolución de conservar su nacionalidad.²⁷

De ahí que, tanto el *ius soli* y el *ius sanguinis*, sin distinción del linaje paterno o materno y sin ningún requisito previo o condición posterior, están plenamente reconocidos por la norma constitucional; por otra parte, se recupera la institución de la carta de naturalización dejando su regulación a la norma secundaria. Diseña una institución, también de corte liberal, que consistía en la adquisición directa de la nacionalidad por adquisición de bienes raíces o procreación de hijos mexicanos, forma que funcionaba de pleno derecho si no existía manifestación de voluntad en contrario.

El discurso ideológico liberal pretendió presentar una nación unificada, sostenida por la igualdad y la libertad; en tal sentido si bien en el discurso buscó favorecer a los mexicanos, estuvo en la práctica abierta a la presencia extranjera que se consideró como un factor de civilización. El artículo 32

²⁷ *Ibidem*, p. 611.

constitucional establecía la preferencia hacia los mexicanos en aquellos cargos en que no fuera necesaria la condición de ciudadano y la exclusión de extranjería para aquellos otros relacionados con la titularidad de derechos políticos. Esto significó que, en efecto, un número amplio de cargos, empleos y comisiones públicas pudieran ser ejercidas por extranjeros.

Artículo 32. Los mexicanos serán preferidos a los extranjeros, en igualdad de circunstancias, para todos los empleos, cargos o comisiones de nombramiento de las autoridades, en que no sea indispensable la calidad del ciudadano. Se expedirán leyes para mejorar la condición de todos los mexicanos laboriosos, premiando a los que se distingan en cualquier ciencia ò arte, estimulando al trabajo y fundando colegios y escuelas prácticas de artes y oficios.²⁸

III. LA CONSTITUCIÓN DE 1917 Y SUS REFORMAS EN MATERIA DE NACIONALIDAD

La Constitución de 1917 significó el acuerdo histórico final en torno a la idea de la nación mexicana. Si bien en los anteriores proyectos históricos y en las distintas etapas de la vida de México, la nación no había terminado su sedimentación, por muchos factores, el movimiento revolucionario de 1910 implicó una renovación total de los conceptos fundamentales de la mexicanidad. La inclusión de las grandes masas de población campesina y obrera, en la lucha revolucionaria, culminó en la consagración de derechos de clase y dio pauta para la evolución moderna del México que hoy conocemos.

La Constitución de 1917, en materia de nacionalidad, sigue las pautas marcadas por su antecedente de 1857; en su versión original, el artículo 30 constitucional disponía:

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 de padres mexicanos; de padre mexicano y madre extranjera, o de madre mexicana y padre desconocido, y

²⁸ *Idem.*

- III. 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 Exteriores carta de naturalización, y
 - II. La mujer extranjera que contraiga matrimonio con mexicano y tenga o establezca su domicilio dentro del territorio nacional.²⁹

Mejorando la técnica legislativa, el artículo 30 divide en dos los supuestos de la nacionalidad mexicana. En la primera, por nacimiento, vuelve a dar completa validez, sin restricciones ni condiciones, a los principios del *ius soli* y del *ius sanguini*. Debe hacerse notar que, como parte de la concepción de su tiempo, mantiene una mención particular en torno a los hijos de “padre desconocido”.

La Constitución de 1917 mantuvo el principio de la preferencia a los mexicanos en los empleos públicos y conservó la exclusión de ciudadanía; sin embargo, producto de la lucha armada, se incluyó una referencia para excluir a los extranjeros del servicio de las armas en tiempo de paz, así como la exclusión de extranjería para servir en las fuerzas mar y aire, así como para la marina mercante, el tráfico aéreo y el sistema de aduanas; esto en atención al concepto de lealtad nacional en defensa de la seguridad y la soberanía.

Artículo 32. Los mexicanos serán preferidos a los extranjeros en igualdad de circunstancias, para toda la clase de concesiones y para todos los empleos, cargos o comisiones del gobierno en que no sea indispensable la calidad de ciudadano. En tiempo de paz ningún extranjero podrá servir en el ejército, ni en las fuerzas de policía o seguridad pública.

Para pertenecer a la Marina Nacional de Guerra o a la Fuerza Aérea, y desempeñar cualquier cargo o comisión en ellas, 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 la calidad de mexicano por nacimiento para desempeñar los cargos de capitán de puerto, y todos los servicios de practica y comandante de aeródromo, así como todas las funciones de agente aduanal en la República.³⁰

²⁹ *Ibidem*, p. 835.

³⁰ *Idem*.

La reforma del 26 de diciembre de 1969 implica cambios de forma que obraron en el sentido de la dignidad de las personas, suprimiendo la mención de los padres desconocidos. Con ello se avanzó en el sentido de los derechos humanos; concomitantemente, se excluyeron las menciones sobre el origen de las personas en las actas del registro civil.

Artículo 30. La nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización.

a) Son mexicanos por nacimiento:

I. ...

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

III. ...³¹

Por otra parte, la reforma del 31 de diciembre de 1974 amplió la concepción de la nacionalidad por matrimonio no sólo a las mujeres, sino también a los varones que contrajeran matrimonio con mexicanos. En este sentido, la Constitución mexicana ha avanzado grandes pasos en la consecución de la igualdad y en la supresión de las normas tradicionalmente excluyentes.

Artículo 30. La nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización.

a) Son mexicanos por nacimiento:

I. ...

II. ..., y

III. ...

b) Son mexicanos por naturalización:

I. ..., y³²

II. La mujer o el varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o con mujer mexicanos y tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional.

Las reformas de 1997 y 2004 derogaron las sanciones de pérdida de nacionalidad mexicana y establecieron la doble nacionalidad. El más importante aspecto de esta reforma es la contenida en el artículo 32 constitucional:

³¹ *Ibidem*, p. 968.

³² *Ibidem*, p. 984.

Artículo 32. La ley regulará el ejercicio de los derechos que la legislación mexicana otorga a los mexicanos que posean otra nacionalidad y establecerá normas para evitar conflictos por doble nacionalidad.

El ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, por disposición de la presente Constitución, se requiera ser mexicano por nacimiento, se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad. Esta reserva también será aplicable a los casos que así lo señalen otras leyes del Congreso de la Unión.

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 practica y comandante de aeródromo.

Los mexicanos serán preferidos a los extranjeros en igualdad de circunstancias, para toda clase de concesiones y para todos los empleos, cargos o comisiones de gobierno en que no sea indispensable la calidad de ciudadano.³³

Como se puede observar, la pena de pérdida de nacionalidad por adquisición de otra nacionalidad ha desaparecido, ahora existe la obligación del Estado de establecer leyes para que el ejercicio de la doble nacionalidad se haga sin contratiempos legales. Otro artículo fundamental en esta reforma es el 37 constitucional, que en lo conducente dice:

Artículo 37.

- A) Ningún mexicano por nacimiento podrá ser privado de su nacionalidad.
- B) La nacionalidad mexicana por naturalización se perderá en los siguientes casos:
 - I. Por adquisición voluntaria de una nacionalidad extranjera, por hacerse pasar en cualquier instrumento público como extranjero, por

³³ *Diario Oficial de la Federación*, 22 de julio de 2004.

usar un pasaporte extranjero, o por aceptar o usar títulos nobiliarios que impliquen sumisión a un estado extranjero, y...³⁴

La nacionalidad mexicana por nacimiento no puede perderse por ninguna causa y la mexicana por naturalización, sólo se pierde cuando el mexicano naturalizado adquiere voluntariamente una nacionalidad extranjera.

Ahora bien, la reforma de 1997, punto inicial de ésta en comento, había puesto un límite de cinco años para regularizar las situaciones de doble nacionalidad; sin embargo, la medida se consideró discriminatoria y el Congreso reformó nuevamente el artículo transitorio que regulaba el trámite para quitarle cualquier plazo para la regulación, el artículo quedó así:

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.³⁵

El proceso de la nacionalidad mexicana, que va desde la consideración del extranjero como enemigo natural, hasta la aceptación de la doble nacionalidad, es el proceso de consolidación de la nacionalidad mexicana. Su larga historia ha significado periodos de apertura y otros de introspección, resultado de todos ellos es la nación pluriétnica de la que ahora gozamos. Es notable también el acercamiento a la noción de que la pertenencia a un grupo nacional es un derecho humano y no una concesión libre del Estado. En tal sentido, podemos afirmar que el proceso constitucional mexicano, su historia, no sólo ha respondido a las necesidades históricas de nuestro pueblo, sino que también ha sabido dirigir dicha historia.

³⁴ *Idem.*

³⁵ *Idem.*