

Ciudadanos y Naciones

Ma. Del Rosario Huerta Lara*

*Todo derecho fundamental es universal
La ciudadanía No es universal
Ergo
La ciudadanía No es un derecho fundamental*

SUMARIO: Introducción. 1. De los Derechos del Hombre y el Ciudadano. 2. La nacionalidad múltiple y la ciudadanía europea. 3. Convención sobre el Conflicto de Leyes de Nacionalidad de 1930. 4. Nacionalidad y binacionalidad en México. 5. Ley de nacionalidad. 6. La pérdida de la nacionalidad. Colofón.

Como muchas categorías constitucionales, el concepto de Ciudadanía se ha trastocado a partir del reordenamiento mundial de los sistemas jurídicos. Las formas actuales de la (des)integración global no sólo han modificado el status económico que conocieron los Estados-nación del siglo XX. Estamos ante la realidad de nuevos Estados supranacionales y comunitarios, de la integración regional, la emigración internacional. Lo transnacional, lo binacional y multicultural en torno a la nacionalidad múltiple, son la piedra de toque de hoy día, de modo que la ciudadanía a estas alturas para nada se constriñe exclusivamente a lo nacional como lo concibió el derecho decimonónico. En este trabajo se sustenta el necesario avance a la universalización de los derechos ciudadanos como una meta posible en un mundo globalizado capaz de tutelar estos derechos con garantías igualmente universales; como contrapunto se pasa revista de su recepción en México hasta la normatividad vigente.

Introducción

Si partimos de la premisa de que TODO DERECHO FUNDAMENTAL ES UNIVERSAL, el derecho a tener una ciudadanía como consecuencia de una nacionalidad, aunque se refiera a uno de los enumerados por la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y el Ciudadano, trataría más que de una clase de derechos, de una condición

* Investigadora del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Veracruzana.

derivada de un status jurídico que amplía o restringe el campo concreto de la persona humana, esto es, el país donde se realizan estos derechos fundamentales derivados de la dignidad. De manera que este concepto de ciudadanía no se debe confundir con los llamados derechos fundamentales. Tratándose de algo menos esencial, cardinal, primordial, principal, central, nuclear, básico y elemental, corresponde a otro orden, secundario y accesorio, opuesto a toda noción de fundamental. La ciudadanía pertenece al dominio de la particularidad opuesta al todo, en permanente tensión con los universales. De esta oposición entre lo universal y particular, la ciudadanía se torna un ejercicio inseguro y precario, objeto de restricciones parciales o totales por parte de las distintas legislaciones nacionales. En la actualidad, la nacionalidad es el obstáculo principal para que la sociedad elabore una auténtica ciudadanía consagrada como derecho fundamental y universal, acorde a los llamados derechos de la persona que están investidos de universalidad y son materia de derecho público internacional. Mientras esto no ocurra, los titulares de este derecho proseguirán sujetos a las jurisdicciones domésticas y a su legislación nacional en espera que una oleada de universalidad mayor las eleve al rango de derechos fundamentales.

En los Estados nacionales, la nacionalidad precede de manera causal y directa al concepto de ciudadanía, tal y como lo concibió la Ilustración y elaboró el constitucionalismo del siglo XIX. La nacionalidad, en tanto categoría jurídica, histórica y política es la que determina el carácter particular (no universal) de la ciudadanía. Su origen en la legislación nacional le impide cualquier universalidad, por lo que bajo ningún concepto, vista la ciudadanía de esta manera, se trata de un derecho de los considerados fundamentales. En consecuencia, los derechos políticos que son los derechos secundarios reservados únicamente a los ciudadanos con capacidad de obrar –como el derecho al voto, el sufragio pasivo, el derecho de acceder a los cargos públicos y, en general, todos los derechos potestativos en los que se manifiesta la autonomía política y sobre los que se fundan la representación y la democracia política– no están investidos de esa universalidad.

Por el contrario, la realidad de nuevos Estados supranacionales y comunitarios, la integración regional, la emigración internacional, lo transnacional, lo binacional y multicultural en torno a la nacionalidad múltiple, son la piedra de toque de hoy día, de modo que la ciudadanía a estas alturas para nada se constriñe exclusivamente a lo nacional como lo concibió el derecho decimonónico. A ello, el derecho contemporáneo propone: “... una definición estructural, en el sentido que prescinde de la naturaleza, de los intereses y de las necesidades tutelados mediante su reconocimiento como derechos fundamentales, debe basarse únicamente en el carácter universal de su imputación: universal, en el sentido puramente lógico y *avalorativo* de la cuantificación universal de la clase de los sujetos que son titulares de los mismos. De hecho son tutelados como universales, y por consiguiente

fundamentales, la libertad personal, la libertad de pensamiento, los derechos políticos, los derechos sociales y similares”¹.

1. De los Derechos del Hombre y del Ciudadano

A diferencia de los derechos del hombre, los derechos del ciudadano no son conocidos como derechos naturales, no son derechos naturales, sino simplemente derechos positivos garantizados por la sociedad. La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 distingue expresamente los derechos del ciudadano de los derechos del hombre. En ella, ningún artículo provee una lista de los derechos del ciudadano. Sin embargo, son fáciles de localizar gracias al vocabulario preciso de la Declaración que califica a sus detentadores como *ciudadanos* reagrupados dentro del vocablo *sociedad* y los sujetos de los derechos naturales son siempre *los hombres*. Pareciera un azar o de una voluntad simétrica, cuatro derechos del ciudadano pueden ser así localizados frente a cuatro derechos del hombre.

Los dos primeros figuran dentro del artículo 6. Se trata del derecho de concurrir a la formación de la Ley y el derecho de acceder a empleos públicos. El tercero, el derecho de votar por el impuesto está enunciado en el art. 14. El último, inscrito en el art. 15, es el derecho de demandarle cuentas a los agentes públicos. A estos cuatro derechos corresponden dos deberes del ciudadano: El derecho de obedecer la Ley, previsto en el art. 7, y el deber de pagar impuestos, enunciado en el art. 13².

Contrariamente a los pactos ingleses, la Declaración de 1789 tiene un sentido universal. En otros términos, pretende aplicarse a la humanidad entera y no solamente a los franceses. “Esta pretensión aparece claramente en los debates de la Asamblea Nacional. Un diputado afirma, por ejemplo, que una declaración debe de ser de todos los tiempos y de todos los pueblos. Y tres días más tarde, otro recordatorio de que no se trata de hacer una declaración de derechos solamente para la Francia sino para el hombre en general”³.

¹ Una definición como esta “prescinde de circunstancias de hecho. Es válida para cualquier ordenamiento, con independencia de los derechos fundamentales previstos o no previstos en él. Tiene por tanto el valor de una definición perteneciente a la Teoría General del Derecho. En cuanto es independiente de los bienes, valores o necesidades sustanciales que son tutelados por los derechos fundamentales, es además, ideológicamente neutral. Así es válida cualquiera que sea la filosofía jurídica o política que se profese, positivista o iusnaturalista, liberal o socialista e incluso antiliberal y antidemocrática. Sin embargo, este carácter formal no impide que sea suficiente para identificar en los derechos fundamentales la base de la igualdad jurídica. En efecto, gracias a esto la universalidad expresada por la cuantificación universal de los (tipos de) sujetos de tales derechos, los titulares vienen a configurarse como un rasgo estructural de éstos, que como veremos comporta el carácter inalienable e indisponible de los intereses sustanciales en que los mismos consisten. De hecho en la experiencia histórica del constitucionalismo, tales intereses coinciden con las libertades y con las demás necesidades de cuya garantía, conquistada al precio de luchas y revoluciones dependen la vida, la supervivencia, la igualdad y la dignidad de los seres humanos. Pero tal garantía se realiza precisamente a través de la forma universal recibida mediante su estipulación como derechos fundamentales en normas constitucionales supraordenadas a cualquier poder decisorio: si son normativamente de >todos< (los miembros de una determinada clase de sujetos), estos derechos no son alienables o negociables sino que corresponden a prerrogativas no contingentes e inalterables de sus titulares y a otros tantos límites y vínculos insalvables para todos los poderes, públicos y privados”. Luigi Ferrajoli, *Derechos y garantías*, Edit. Trotta, Madrid, 1999.

² Gilles Lebreton, *Libertés publiques & droits de l’homme*, 4ª. Edición, Edit. Armand Colin, París, 1995-1999.

³ Ob. cit.

Esta voluntad de universalismo se reencuentra en el contenido mismo de la Declaración. La palabra francés no aparece en efecto más que una sola vez en la primera línea del preámbulo con la sola intención de señalar el origen geográfico de la Declaración.

Siguiendo el texto, el titular de derechos y deberes es siempre designado de manera abstracta: el hombre, el ciudadano, la nación, la sociedad, la voluntad general.

Por otra parte, la brevedad de la Declaración se explica en gran parte por esa preocupación de universalismo. Quiriendo hablar a nombre de la humanidad, los diputados de 1789, deben, en efecto, limitarse a proclamar grandes principios filosóficos, suficientemente vagos para ser aceptados, en revancha son conducidos a dejar de lado las garantías jurídicas de los principios proclamados, por la excelente razón que ellas varían necesariamente al grado de las tradiciones de cada pueblo. Es porque ellas son simplemente esbozadas por la Declaración y ellas son reenviadas por excederse a la Constitución y a las leyes futuras.

2. La nacionalidad múltiple y la ciudadanía europea

El Tratado de la Unión Europea (Maastricht, 1992), es el prototipo más reciente que adoptan los nuevos Estados supranacionales, como es el caso de la Unión Europea que, a partir de todo un acervo jurídico comunitario, crea un nuevo status jurídico a la categoría de ciudadano, reconociendo este derecho a toda persona que ostente la nacionalidad de un Estado miembro y, reconociendo, igualmente, que los ciudadanos de la Unión son titulares de los derechos y sujetos de los deberes previstos en el propio Tratado, señalando que la ciudadanía de la Unión Europea, como nueva institución, dimana de otra institución preexistente que es el concepto de nacionalidad, que complementa y a la vez se superpone, “estableciéndose un vínculo indisoluble entre la nacionalidad de los Estados miembros y la ciudadanía de la Unión”⁴.

Desde el punto de vista del análisis del contenido del derecho de ciudadanía, es de significar que el Tratado opta por un sistema de derechos específicos, frente a la declaración general de derechos que unifica el tratamiento jurídico de los derechos y libertades fundamentales, y desde este punto de vista es necesario reconocer la importancia de que, si bien en el derecho constitucional la ciudadanía es entendida como un conjunto de derechos y deberes de quien ostenta dicha condición, en el Tratado existe una ausencia de delimitación de deberes del ciudadano. El Estatuto de Ciudadanía incorporado por el Tratado comprende un conjunto de derechos que reflejan el vínculo específico que se establece entre los ciudadanos nacionales de los Estados miembros y los de la Unión Europea y por ello, junto a mecanismos de protección jurídica como el derecho de petición o el derecho de dirigirse al Defensor del Pueblo, se incluyen derechos destinados a configurar un verdadero estatuto civil y político, como son los derechos de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales y las elecciones al Parlamento Europeo; así como el derecho de acogerse en el territorio de un tercer país en el que no esté representado el Estado miembro del que sea nacional, y a la protección diplomática de las autoridades consulares y diplomáticas de cualquier Estado miembro, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado.

⁴ J. González Rivas, *Derecho Constitucional*, Edit. Bosch, Barcelona, España, s.f.

3. Convención sobre el Conflicto de Leyes de Nacionalidad de 1930⁵

De acuerdo a este instrumento, una persona puede ser considerada como nacional por cada Estado cuya nacionalidad posea. Sin embargo, un Estado no puede prestar protección diplomática a uno de sus nacionales contra otro Estado cuya nacionalidad también posea dicha persona, y dentro de un tercer país, esa persona es tratada como si tuviera una sola nacionalidad. La adopción de esta fórmula está contenido en dos principios:

1. Cada Estado tiene el derecho de considerar como sus nacionales a los individuos residentes en su territorio, que conforme a sus propias leyes tengan tal carácter, desentendiéndose de las disposiciones de cualquier otro país.

2. Ningún Estado podrá conceder protección en contra de otro Estado a aquéllos de sus nacionales que, conforme a la legislación de este último sean consideradas también por el mismo como sus nacionales.

4. Nacionalidad y binacionalidad en México

La legislación federal reconoce la nacionalidad mexicana por nacimiento a todos aquellos individuos que la justifiquen conforme a la Ley, aún cuando posean o hayan adquirido otra nacionalidad, por ello sus derechos y obligaciones serán respetados, condicionándolos a que no podrán invocar las leyes y protección de un gobierno extranjero, pues quien así proceda, perderá en beneficio de la Nación los bienes y cualquier otro derecho dentro del territorio nacional, sobre los cuales haya invocado dicha protección.

En el mismo sentido, para el desempeño de cargos públicos que requieran la calidad de mexicanos por nacimiento, los interesados deberán mostrar el certificado de nacionalidad mexicana y probar que no han adquirido otra y, de tenerla, renunciar a ella, renuncia que debe incluir toda sumisión, obediencia y fidelidad a cualquier Estado extranjero.

5. Ley de nacionalidad

La fracción XVI del art. 75 de la Constitución, establece la facultad del Congreso de la Unión para dictar leyes sobre nacionalidad y naturalización, en arreglo al artículo 30 constitucional que define cuándo y cómo “la nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o naturalización”. Con fundamento en ello, se han expedido diversas leyes sobre nacionalidad, siendo la más reciente, la Ley de Nacionalidad (*Diario Oficial de la Federación*, 23 de enero de 1998), reglamentaria de los artículos constitucionales 30, 32 y 37, apartados A y B. Sus disposiciones son de orden público y de observancia general en todo el territorio nacional. Su aplicación corresponde al Ejecutivo Federal, específicamente a la Secretaría de Relaciones Exteriores. En su contenido esta ley preceptúa el Certificado de Nacionalidad mexicana, como el instrumento jurídico por el cual se reconoce la nacionalidad mexicana por nacimiento y el que no se haya adquirido otra nacionalidad. Asimismo, define a la Carta de Naturalización como el instrumento mediante el cual se otorga la nacionalidad a los extranjeros.

⁵ Adoptada en la Primera Conferencia de Codificación de Derecho Internacional Privado, celebrada en la Haya, en el mes de abril de 1930.

El artículo 3 de la citada ley dispone que son documentos probatorios de la nacionalidad mexicana: el acta de nacimiento, el certificado de nacionalidad mexicana, el cual se expedirá a petición de parte; carta de naturalización, pasaporte, cédula de identidad ciudadana. Por su parte, el artículo 33 de la Ley Suprema, dispone para los extranjeros que no posean las calidades establecidas en el citado art. 30 constitucional, que tienen el derecho a las garantías que otorga el Capítulo I, Título Primero de dicha Constitución. No obstante, el Ejecutivo de la Unión, tendrá la facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente. Los extranjeros, de ninguna manera, podrán inmiscuirse en los asuntos políticos del país, acota la Norma Constitucional. En los artículos 31 y 36 de la Carta Magna se contienen las obligaciones, y en los diversos 32 y 35 los derechos y prerrogativas de los mexicanos. Asimismo, en el precepto constitucional 37 se enumeran los casos de pérdida de la nacionalidad por naturalización, y de la ciudadanía de los mexicanos, incluyendo la novedad de que ningún mexicano por nacimiento podrá ser privado de su nacionalidad, tal como indica el apartado A, del referido artículo 37.

Este desigual status político y económico entre mexicanos y extranjeros previsto en la Constitución, es lo que se ha dado en llamar prerrogativas de los mexicanos, que incluyen el conjunto de derechos subjetivos que exclusivamente corresponden a los mexicanos, y en consecuencia, excluye a los extranjeros, lo cual opera de modo absoluto en el ámbito político y parcialmente en el económico, ya que en las demás órbitas del Estado mexicano se reconoce la igualdad jurídica entre nacionales y extranjeros con estancia legal en el país como inmigrantes o inmigrados. En materia política los mexicanos tienen la prerrogativa exclusiva de formular peticiones ante los órganos del Estado, así como también el derecho exclusivo de asociarse y reunirse para hacer valer sus derechos de carácter político, gremial, sindical o profesional, y de votar y ser votados para cargos de elección popular, cosa que está prohibida para los extranjeros en observancia a los artículos constitucionales 8, 9 y 35 fracciones I, II y III.

Por otra parte, de acuerdo a las reformas y adiciones al art. 32 constitucional, contenidas en el decreto publicado el 20 de marzo de 1997 en el *Diario Oficial de la Federación* y en vigor desde marzo de 1998, se adicionó el contenido de los párrafos primero y segundo del citado precepto, que a la letra dice:

“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 de doble nacionalidad.

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

Esta reforma constitucional está dirigida a proteger a los mexicanos por nacimiento, para que no pierdan dicha calidad en los casos en que por residencia, trabajo o matrimonio en otro país, éste también los catalogue como sus nacionales, pues se les da la protección necesaria para que sigan conservando sus derechos y obligaciones como mexicanos; asimismo, se recalca el supuesto del desempeño de cargos o funciones públicas en donde es necesario acreditar la situación de mexicanos por nacimiento, forzosamente, y para ese efecto no deben obtener otra nacionalidad o en su caso, renunciar previamente a la misma,

antes de asumir una responsabilidad oficial en México, para que sea válida la elección o nombramiento respectivo. Para acceder a los más importantes cargos de la función pública se requiere tener la calidad de mexicano por nacimiento, *v.gr.* para ser Presidente de la República, Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, Procurador General de la República, Secretario de Estado, ello en observancia a la Constitución Política Federal; de igual forma, para ser Gobernador, Diputado de la Legislatura local, Magistrado del Tribunal Superior de Justicia del Estado y Presidente Municipal, se requiere ser mexicano por nacimiento.

De acuerdo a los artículos 31 y 36 constitucionales, son obligaciones de los mexicanos: la educativa, que implica el deber de todo mexicano de inscribir en las escuelas públicas o privadas a sus hijos o pupilos. La militar y cívica, que implica la obligación del servicio militar. El artículo 5 constitucional corrobora de forma obligatoria y como de orden público, el servicio de las armas para todos los mexicanos por nacimiento o naturalización. Por otra parte, la obligación contributiva o tributaria de los mexicanos va enfocada a cubrir el gasto público de la Federación, del Distrito Federal, de las entidades federativas y de los municipios, misma que deben hacerla en la forma proporcional y equitativa que dispongan las leyes. Otra obligación de los mexicanos, es la relativa a su inscripción en el catastro de la municipalidad y que tiene como propósito que los ciudadanos de la República manifiesten la propiedad que ostenten en la industria, el comercio, la prestación de servicios, o bien que manifiesten la profesión o el trabajo de que subsistan; lo cual contiene una finalidad tributaria, toda vez que se pretende llevar un control de las diversas actividades económicas de los mexicanos, para que en observancia de las leyes de la materia, queden obligados a contribuir en esa esfera de gobierno.

Por otra parte, el Registro Nacional de Ciudadanos y la Cédula de Identidad Ciudadana, constituyen dos importantes servicios de interés público que presta el Gobierno federal por conducto de la Secretaría de Gobernación, que para los ciudadanos mexicanos se trata de dos obligaciones que deben cumplirse por tratarse de verdaderos medios probatorios de la identidad y de la ciudadanía nacionales.

Votar, además de un derecho, es una obligación de los ciudadanos mexicanos como lo contempla la fracción III del artículo 36 constitucional, se trata de un compromiso ineludible. La falta de cumplimiento de esta obligación política de los ciudadanos, dará lugar a la suspensión de dicho derecho por un término de un año, independientemente de otras sanciones que se contengan en la legislación electoral respectiva.

6. La pérdida de la nacionalidad

De acuerdo a N. Sánchez Gómez, la pérdida de la nacionalidad mexicana implica necesariamente la de la ciudadanía, más la pérdida de la ciudadanía no trae aparejada la pérdida de la nacionalidad⁶. La nacionalidad se pierde por voluntad del interesado y por una sanción legal; como una medida disciplinaria o sanción se puede perder dicha nacionalidad si el que la detenta no se hace merecedor a ella, porque ha incurrido en infracciones previstas en la legislación. Generalmente se aplica a quienes la han adquirido por naturalización, toda vez que las adiciones que sufrió el artículo 37 constitucional publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de marzo de 1997 y en vigor desde

⁶ N. Sánchez Gómez, *Segundo Curso de Derecho Administrativo*, Edit. Porrúa, México, 2002.

1998, los mexicanos por nacimiento no podrán ser privados de su nacionalidad, y aquéllos que la hayan perdido por haber adquirido voluntariamente otra nacionalidad y se encuentren en pleno goce de sus derechos, podrán recuperarla, previa solicitud que hagan a la Secretaría de Relaciones Exteriores, embajadas o consulados de México en el exterior, dentro de los cinco años siguientes al 20 de marzo de 1998, acreditando su plena identificación personal y su derecho a la nacionalidad mexicana, en acatamiento al artículo cuarto transitorio de la Ley de Nacionalidad.

Colofón:

La anterior reflexión aplicada respecto a la naturaleza de la ciudadanía como la asume y desarrolla el sistema constitucional mexicano hasta evolucionar a los principios de la Constitución de 1917, muestra algunas connotaciones del sistema jurídico mexicano, por ejemplo, los derechos ciudadanos no están considerados como derechos naturales sino como derechos positivos garantizados por la sociedad y no tienen el carácter de fundamentales por no pertenecer a los universales. Como consecuencia del acceso a la igualdad jurídica a mayor número de titulares de derechos ciudadanos: mujeres, jóvenes, indígenas, el concepto de ciudadanía se ha ampliado, desde las primeras constituciones decimonónicas hasta la de 1917, siguiendo la pauta de disminuir o eliminar impedimentos relativos al género, la edad, el estado civil, el estado económico, la religión, la nacionalidad y su doble, para la adquisición de la ciudadanía. En la historia constitucional mexicana los derechos políticos son derechos secundarios, casi siempre acotados por restricciones extrajurídicas y reservados únicamente a los ciudadanos considerados con capacidad de obrar respecto al derecho al voto, el sufragio pasivo, el derecho de acceder a los cargos públicos y, en general, todos los derechos potestativos en los que se manifiesta la autonomía política y sobre los que se fundan la representación y la democracia política.

Bibliografía

- ESPAÑA, *Constitución Política de la Monarquía Española de 1812*.
- FERRAJOLI, Luigi, *Derechos y Garantías*, Edit. Trotta, Madrid, 1999.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, y VALENCIA CARMONA, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, Edit. Porrúa-UNAM, México, 1999.
- GONZÁLEZ, Ma. del Refugio, *Historia del derecho mexicano*, Edit. McGraw Hill-UNAM, México, 1997.
- GONZÁLEZ RIVAS, J., *Derecho Constitucional*, Edit. Bosch, Barcelona, España, s.f.
- LEBRETON, Gilles, *Libertés publiques & droits de l'homme*, 4ª. edición, Edit. Armand Colin, París, 1995-1999.
- MÉXICO, *Constitución Política de la República Mexicana de 1857*.
- MÉXICO, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Edit. Porrúa-UNAM-I.I.J., 1999.
- MÉXICO, *Ley de Nacionalidad*, Edit. Porrúa, ed. 2000.
- SÁNCHEZ GÓMEZ, N, *Segundo Curso de Derecho Administrativo*, Edit. Porrúa, México, 2002.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes Fundamentales de México (1808-1982)*, Edit. Porrúa, México, 1982.