



Igualdad y discriminación en México. Un análisis constitucional

SERGIO SALVADOR AGUIRRE ANGUIANO

JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ

JOSÉ DE JESÚS GUDIÑO PELAYO

MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS

Voto de minoría de los ministros de la Suprema Corte de la Nación, en relación con el amparo en revisión 543/2003, en contra del artículo 68 de la Ley General de Población. Los autores agradecen el apoyo de los licenciados Francisca M. Pou Giménez y Raúl M. Mejía para la elaboración de este documento.

Discrepamos del sentido de la sentencia aprobada con los votos de la mayoría, y de los argumentos en los que se fundamenta. En nuestra opinión, al Pleno le correspondía en este caso conceder el amparo a los quejosos contra la aplicación del artículo 68 de la Ley General de Población, por las consideraciones que pasamos sucintamente a exponer.

I

Como ha destacado esta Suprema Corte en la tesis aislada de la Primera Sala C/2001, el principio de igualdad se configura en nuestra Constitución federal como uno de los principios estructurales del orden jurídico, lo cual implica, como dicha tesis destaca, que ha de servir como criterio básico para la producción normativa y su posterior interpretación y aplicación. En consonancia con esta condición, la Constitución plasma diferentes facetas de la igualdad, y se refiere a ella a veces en un plano general y a veces en el contexto de un ámbito material específico. Así, por ejemplo, el primer párrafo del artículo 1 de la Constitución contiene una afirmación general del principio de igualdad en el disfrute de las garantías individuales que la misma otorga; en el tercer párrafo de dicho artículo se establece la prohibición de discriminar por varios motivos expresamente enumerados, y de cualquier otro modo que implique un menoscabo para la dignidad humana o para los derechos y libertades de las personas; en el artículo 2, apartado B, por su parte, se impone a los distintos niveles territoriales de poder, el deber de establecer las instituciones y políticas necesarias para garantizar los derechos y el desarrollo de los pueblos indígenas, con vistas a promover su igualdad de oportunidades y eliminar cualquier práctica discriminatoria; el ar-

tículo 4 especifica que el varón y la mujer son iguales ante la ley; los artículos 13, 14 y 17 garantizan de varios modos la igualdad de las personas sujetas a un proceso jurisdiccional; y la fracción IV del artículo 31, al imponer a los mexicanos la obligación de contribuir para los gastos públicos de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes, proyecta las exigencias del principio de igualdad sobre el ámbito impositivo.

Del conjunto de todas estas menciones, que no constituyen una enumeración exhaustiva sino ejemplificativa, se desprende que en nuestro ordenamiento jurídico la igualdad es un principio complejo que otorga a las personas no solamente la garantía de que serán iguales *ante* la ley –esto es, en su condición de destinatarios de las normas y de usuarios del sistema de administración de justicia– sino también *en* la ley –en relación con el *contenido* de la ley–, la cual tendrá que ajustarse a las disposiciones constitucionales sobre igualdad para ser constitucional. También se desprende, de manera central, que el principio de igualdad debe entenderse en un sentido aristotélico como un principio que exige tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales. Para ajustarse a ello, en algunas ocasiones hacer distinciones estará vedado, pero en otras estará permitido, o incluso constitucionalmente exigido.

II

A los efectos de realizar el control de constitucionalidad de las leyes en casos en los que se planteen cuestiones de igualdad, por lo tanto, lo esencial es explicitar sobre la base de qué criterios y con qué fines deben considerarse iguales o desiguales dos o más situaciones. Sólo así será posible marcar la nece-

saría diferencia entre las distinciones que son constitucionalmente legítimas y aquellas ilegítimas que caen dentro de la prohibición de discriminación establecida de modo específico en el párrafo tercero del artículo 1 de la Constitución.

Esta Suprema Corte, ante un caso en el que la ley distingue entre dos o varios hechos, sucesos, personas o colectivos, debe analizar si dicha distinción descansa en una base objetiva y razonable o si, por el contrario, constituye una "discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas".

Para ello es necesario determinar, en primer lugar, si la distinción introducida por el legislador obedece a una *finalidad objetiva y constitucionalmente válida*. Es claro que el legislador no puede introducir tratos desiguales de manera arbitraria, sino que debe hacerlo con el fin de avanzar en la consecución de objetivos constitucionalmente válidos, esto es, admisibles dentro de los límites marcados por las previsiones constitucionales, o expresamente incluidos en dichas previsiones.

En segundo lugar, es necesario examinar la *racionalidad o adecuación* de la distinción introducida por el legislador. Es necesario que la introducción de una distinción constituya un medio apto para conducir al fin u objetivo que el legislador quiere alcanzar. Si la relación de instrumentalidad entre la medida clasificatoria introducida por el legislador y el fin que éste pretende alcanzar no es clara, o si se llega a la conclusión de que la medida es simplemente ineficaz para conducir al fin pretendido, será obligado concluir que la medida no es constitucionalmente razonable.

En tercer lugar, debe cumplirse el requisito de la *proporcionalidad* de la medida legislativa bajo examen: el legislador no puede tratar de alcanzar objetivos constitucionalmente legítimos de un modo abiertamente desproporcional, sino que debe cuidar que exista un balance entre el trato desigual que se otorga y la finalidad perseguida. Queda por supuesto excluido del ámbito de lo que esta Suprema Corte debe examinar en el ejercicio de sus funciones, la apreciación de si la distinción realizada por el legislador es

la medida más óptima y oportuna para alcanzar el fin deseado; ello exigiría aplicar criterios de oportunidad política cuyo uso es totalmente ajeno a la competencia jurisdiccional de esta Corte. La misma se limita a determinar si la distinción realizada por el legislador se encuentra dentro del abanico de tratamientos que pueden considerarse proporcionales habida cuenta de la situación de hecho, la finalidad de la ley, y los bienes y derechos afectados por la misma, con independencia de que, desde ciertos puntos de vista, unos puedan considerarse preferibles a otros. Lo que la garantía constitucional de la igualdad exige es, en definitiva, que la persecución de un objetivo constitucionalmente válido no se haga a costa de una afectación innecesaria o desmedida de otros bienes y derechos constitucionalmente protegidos.

Por último, es de la mayor importancia determinar *respecto de qué se esta predicando la igualdad o la desigualdad en el caso concreto*. La igualdad es siempre un principio y un derecho de carácter fundamentalmente adjetivo. La igualdad o la desigualdad, en otras palabras, se predica siempre de algo, y este referente es relevante a la hora de realizar el control de constitucionalidad de las leyes. La Constitución misma establece, en varios preceptos, cuál debe ser el referente de fondo del juicio de igualdad, e indica indirectamente al juez de constitucionalidad en qué casos debe ser especialmente exigente a la hora de determinar si el legislador se ha ajustado a las exigencias derivadas del mismo.

Así, el primer párrafo del artículo 1, por ejemplo, proclama que "en los Estados Unidos Mexicanos la Constitución asegura que todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece", redacción que evidencia la voluntad constitucional de asegurar en los más amplios términos el goce de los derechos fundamentales, y de que las limitaciones a los mismos sean concebidas restrictivamente, de conformidad con el carácter excepcional que la Constitución les atribuye. Siempre que la acción clasificadora del legislador incida, por consiguiente, en los derechos fundamentales garantizados por la Constitución, será necesario aplicar con especial intensidad las exigencias derivadas del principio de igualdad y no discriminación.

El párrafo tercero del mismo artículo 1, por su parte, muestra una voluntad de extender la garantía constitucional de la igualdad a ámbitos que trascienden el campo delimitado por el respeto a los derechos fundamentales explícitamente otorgados por la Constitución. Concretamente, la Carta Magna prohíbe al legislador que en el desarrollo general de su labor incurra en discriminación por una serie de motivos enumerados, o que incurra en cualquier otra "que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas". La intención constitucional es extender las garantías implícitas en el principio de igualdad al ámbito de las acciones legislativas que tienen un impacto significativo en la libertad y la dignidad de las personas, así como en el ámbito de las acciones legislativas articuladas en torno al uso de criterios clasificatorios mencionados en el tercer párrafo del artículo 1: origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil.

Es evidente que la enumeración constitucional expresa una serie de motivos prohibidos de discriminación, pero no implica que al legislador le esté vedado absolutamente el uso de dichas categorías en el desarrollo de su labor normativa. El párrafo tercero no tiene por objeto establecer una excepción a la regla general que distingue las distinciones arbitrarias de aquellas que gozan de una justificación objetiva y razonable. La enumeración constitucional de una serie de motivos tiene por objeto obligar al legislador a ser especialmente cuidadoso a la hora de establecer distinciones legislativas basadas en una serie de categorías, obligación que descansa sin duda sobre la base de un juicio histórico y sociológico que muestra que las personas han sido frecuentemente objeto de un trato injusto o incluso denigrante por motivos relacionados con esos factores: su origen étnico, su origen nacional, su condición social, su género, etcétera.

En todos los casos en los que la Constitución obligue al juez constitucional a realizar un escrutinio de igualdad más cuidadoso, la aplicación de los criterios que han quedado enunciados con anterioridad debe experimentar la correspondiente modulación. Así, el juez constitucional tendrá que asegurarse, por ejemplo, de que las limitaciones legislativas a los de-

rechos fundamentales puedan ser vistas como medidas orientadas a alcanzar, no ya una finalidad constitucionalmente admisible –no abiertamente contradictoria con las disposiciones constitucionales– sino una finalidad con un apoyo constitucional claro, esto es, un objetivo constitucionalmente importante. De modo similar, será necesario que la medida legislativa limitativa de derechos fundamentales esté directamente conectada con la consecución de los objetivos constitucionales de envergadura antes mencionados, que sea realmente útil para su consecución, sin que pueda considerarse suficiente que la medida legislativa esté potencialmente conectada con la consecución de tales objetivos. Del mismo modo, la apreciación de si la medida legislativa es o no proporcional debe ser más cuidadosa: si en los casos ordinarios basta que no exista un desbalance grosero entre el objetivo al servicio del cual está la medida clasificadora y los bienes y derechos que quedan afectados por la misma, cuando procede aplicar un examen de igualdad más estricto es necesario que la diferencia de trato refleje un balance cuidadoso de las distintas exigencias normativas en juego, y que no se detecten alternativas menos gravosas para los derechos capaces de conducir a ese fin.

III

Precisados los extremos anteriores, resulta claro que la pregunta que esta Suprema Corte debe responder en el presente caso es la siguiente: ¿tiene o no un fundamento objetivo y razonable que la Ley General de Población exija la autorización previa de la Secretaría de Gobernación en el caso de los matrimonios entre un ciudadano mexicano y una persona extranjera, misma que no se exige cuando los contrayentes gozan los dos de nacionalidad mexicana o de nacionalidad extranjera? Responder a la misma exige desarrollar un razonamiento articulado en la forma en que ha quedado descrita. En modo alguno se puede aceptar el razonamiento apriorístico que fundamenta la resolución que nos ocupa. La misma afirma, en particular, que "desde el punto de vista jurídico existe diferencia entre un nacional y un extranjero, por ende es lógico que ante una diversa situación jurídica corresponda un diferente tratamiento; es decir, si uno de los sujetos a quien está dirigida la norma no cuenta con la calidad de mexicano, no es jurídica-



mente factible que se le trate como tal... Lo anterior –continúa el argumento– es así pues si se colocara en pie de absoluta igualdad a los extranjeros y a los nacionales, la distinción prevista en los artículos 30 y 33 no tendría razón de ser, de donde se sigue que la desigualdad de trato establecida por el artículo 68 de la Ley General de Población, no es artificiosa ni arbitraria, pues esta diferencia proviene directamente del texto constitucional”.

No consideramos correcto afirmar que en el contexto de nuestra Constitución no es “jurídicamente factible” que se trate igual a extranjeros y a nacionales: al contrario, este trato igual es exigido por el texto constitucional en muchos casos, y la existencia de un artículo como el 33 no queda desprovisto de “razón de ser” cuando existen previsiones legales que tratan igual a extranjeros y mexicanos, entre otras razones porque el propio artículo 33 afirma que los extranjeros “[t]ienen derecho a las garantías que otorga el Capítulo I, Título I, de la presente Constitución”. De igual modo, no podemos aceptar que “la diferencia establecida por el artículo 68 de la Ley General de Población, no es artificiosa y arbitraria, pues esta diferencia proviene directamente del texto constitucional”. El texto constitucional está lejos de imponer directamente la diferencia establecida en dicho artículo; si la misma es o no artificiosa y arbitraria es una conclusión a la que esta Suprema Corte sólo puede llegar tras haber desplegado un análisis constitucional conforme a los parámetros que han quedado desarrollados. Y, como pasamos a mostrar, un análisis de este tipo obligaría a esta Corte a concluir que el artículo 68 de la Ley General de Población es inconstitucional, y a otorgar el amparo a las personas que se dolieron de su aplicación.

IV

El artículo 68 de la Ley General de Población viene a establecer una distinción entre dos grupos de matrimonios: aquellos en los que los contrayentes son ambos mexicanos o ambos extranjeros, por un lado, y los matrimonios en los que uno de los contrayentes es mexicano y el otro extranjero. El artículo 68 obliga a los funcionarios del Registro Civil a que exijan en este último caso una autorización de la Secretaría de Gobernación como requisito previo a la celebración del matrimonio, requisito que no se exige cuando los contrayentes son ambos mexicanos o ambos extranjeros, y que se adiciona a la obligación de dichos funcionarios de comprobar la legal estancia en el país de

las personas extranjeras. Resulta, desde un primer momento, evidente que las previsiones del artículo 68 inciden en un derecho de fundamental importancia para las personas: el derecho a casarse. Aunque la Constitución federal no consagra expresamente el derecho a casarse como un derecho fundamental de los individuos, sí lo hace de manera implícita en el artículo 4 cuando afirma que “El varón y la mujer son iguales ante la ley. Ésta (*sic*) protegerá la organización y el desarrollo de la familia”. Aunque el matrimonio no es, por descontado, la única forma organizativa sobre la cual puede estructurarse el desarrollo de una familia, es indudable que es una de ellas, y que además goza de una prolongada tradición. Por ello, puede afirmarse que el precepto mencionado, al atribuir expresamente a las leyes el objetivo de proteger la organización de la familia, incluye un mandato de protección y reconocimiento legal a una de las estructuras sobre las que puede asentarse la familia: el matrimonio.

Por otro lado, no escapa a esta Suprema Corte el hecho de que la medida bajo examen constituye una diferenciación legislativa basada en uno de los criterios expresamente mencionados en el párrafo tercero del artículo 1 como motivo prohibido de discriminación: el origen nacional. Sobre este punto no es necesario insistir mucho: el artículo 68 de la Ley General de Población muy claramente contiene una norma que hace referencia expresa al origen nacional de las personas: “Tratándose de matrimonios de extranjeros con mexicanos [los jueces u oficiales del Registro Civil] deberán exigir además la autorización de la Secretaría de Gobernación.”

Finalmente, hay que tener en cuenta que la medida legislativa bajo examen constituye una distinción que se proyecta en un ámbito estrechamente vinculado con la dignidad humana. El matrimonio es, en efecto, un acto relacionado con factores que afectan la más íntima individualidad de las personas. Las decisiones estatales sobre el mismo son siempre decisiones muy sensibles desde el punto de vista del respecto a la dignidad humana, y por ello deben analizarse teniendo en cuenta la prohibición del párrafo tercero del artículo 1 constitucional de incurrir en medidas que atenten contra la misma.

V

Nos encontramos ante un caso en el que la Constitución somete la acción del legislador a límites muy

claros, lo cual impone a esta Corte el deber de examinarla con rigor desde la perspectiva del principio de igualdad y no discriminación. El legislador puede hacer distinciones sobre la base del origen nacional de las personas en un ámbito en el que está en juego un derecho individual muy ligado al respeto a la dignidad humana, pero para que las mismas sean razonables y no arbitrarias, deben estar al servicio de un objetivo constitucionalmente importante, deben ser efectivas para la consecución del mismo, y deben ser proporcionales y no innecesariamente gravosas de bienes y derechos constitucionalmente protegidos.

a) Lo que hay que determinar en primer término es, por lo tanto, cuál es la finalidad del precepto legal bajo examen. Aunque la exposición de motivos de la Ley General de Población no atribuye una finalidad concreta a su artículo 68, la misma relaciona las medidas sobre migración de la ley considerada en su totalidad con la necesidad de contener racionalmente el crecimiento demográfico y la voluntad política de hacer una política "restrictiva, cuando sea necesario para proteger la actividad económica, profesional o artística de los mexicanos; abierta, por el contrario, en la medida en que resulte conveniente alentar la internación de extranjeros cuyo desempeño traiga consigo beneficios culturales, sociales y económicos para la Nación". La exposición de motivos precisa también que la iniciativa se guía por "la idea de que sólo serán admitidos a la vida nacional los extranjeros que deseen sumarse al esfuerzo por el desarrollo del país y compartir experiencias y propósitos con los mexicanos".

La finalidad de la autorización prevista en el artículo 68 de dicha ley puede ser fácilmente relacionada, por lo tanto, con la voluntad de impedir que personas de mala voluntad o, simplemente, personas no movidas por el deseo de contribuir al esfuerzo por el desarrollo del país y deseosas de compartir experiencias, instituciones y propósitos con los mexicanos, utilicen el matrimonio con un nacional como medio para adquirir la nacionalidad mexicana.

¿Es éste un objetivo constitucionalmente importante al grado de permitir la restricción de un derecho fundamental?

Para determinarlo es preciso considerar en sus rasgos básicos las previsiones constitucionales acerca del estatus legal de los extranjeros en México. Son varias las disposiciones que se refieren directa o indirectamente a ellos. Existen previsiones abiertamente garantistas, que los sitúan en igualdad de condiciones en el disfrute de los derechos fundamentales de las

personas. Así, el artículo 33 de la Constitución federal establece que los extranjeros "tienen derecho a las garantías que otorga el Capítulo I, Título I de la presente Constitución", con la salvedad a la que más adelante haremos referencia; el artículo 1, por su parte, expresa la voluntad de extender el disfrute de las garantías constitucionales a *todas las personas*, incluyendo en las mismas, evidentemente, a las personas de nacionalidad extranjera, cuando dice que "[e]n los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece". El párrafo tercero del propio artículo 1 está redactado en términos igualmente generales en relación con las prohibiciones de discriminación.

Por otro lado, encontramos artículos que contienen previsiones específicas para los extranjeros. El artículo 8 establece que sólo podrán hacer uso del derecho de petición en materia política los ciudadanos de la República; el artículo 9 precisa que no se puede coartar el derecho a asociarse o reunirse políticamente, pero que "solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país"; el artículo 11, por su parte, declara que todo hombre tiene derecho a entrar, salir y moverse por el territorio de la República sin necesidad de salvoconducto, pasaporte o similar, sujeto solamente a las facultades de la autoridad judicial en los casos civiles o criminales y a los de la autoridad administrativa "por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración, y salubridad general de la República, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país"; tras el artículo 30, que define quiénes son mexicanos por nacimiento y quiénes por naturalización, el artículo 32 prescribe que la ley

puede regular el ejercicio de los derechos que la legislación mexicana otorga a los mexicanos que tengan otra nacionalidad, y que establecerá normas para evitar conflictos de doble nacionalidad; que hay ciertos cargos reservados por la Constitución a quienes tengan la nacionalidad mexicana por nacimiento y no adquieran otra, pudiendo la ley ordinaria hacer también este tipo de reserva; que en tiempo de paz ningún extranjero puede servir en el Ejército, en las fuerzas de policía o seguridad pública; que para pertenecer al activo del Ejército en tiempo de paz y al de la Armada o Fuerza Aérea en todo tiempo, o desempeñar cualquier cargo o comisión en ellos, es neces-



rio ser mexicano por nacimiento; que esa misma calidad es necesaria para todo el personal que tripule embarcaciones o aeronaves que se amparen con la bandera o la insignia mercante mexicana, así como para ser capitán de puerto, desempeñar servicios de practica o ser comandante de aeródromo; y que para todas las concesiones, y para todos los empleos, cargos, o comisiones de gobierno en que no sea indispensable la calidad de ciudadano, los mexicanos serán preferidos a los extranjeros en igualdad de condiciones.

Finalmente, el artículo 33, que como hemos visto extiende el goce de los derechos fundamentales a los extranjeros, hace la salvedad de que el Ejecutivo "tendrá la facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia se juzgue inconveniente" y establece que los extranjeros "no podrán de ninguna manera inmiscuirse en los asuntos políticos del país".

Del conjunto de estas previsiones se desprende que, en México, la condición del extranjero es una condición definida en gran parte por el disfrute, en condiciones de plena igualdad con las demás personas, de los derechos fundamentales que la misma consagra. Sin embargo, la Constitución establece previsiones específicas que limitan en algunos puntos este goce general y diferencian la situación de los extranjeros de la de los mexicanos. Las mismas se proyectan en unos ámbitos bien delimitados: restricciones en el disfrute de los derechos políticos (artículos 8, 9 y 33, así como el 35, que reserva el voto a los mexicanos); posibilidad de que las leyes establezcan reglas sobre emigración e inmigración (artículo 11); autorización al Estado para defenderse de extranjeros perniciosos (artículos 11 y 33); necesidad de tener la nacionalidad mexicana, a veces por nacimiento, para ocupar ciertos puestos en el gobierno y en determinados servicios públicos, y preferencia por los que la tienen cuando están en igualdad de condiciones con los extranjeros en la ocupación de puestos en esos mismos ámbitos cuando para acceder a ellos no es indispensable ser mexicano (artículo 32).

La nacionalidad mexicana, por lo tanto, es relevante a varios efectos constitucionalmente subrayados, y en su contexto, el interés del Estado por monitorear, de algún modo, a las personas que adquieran la nacionalidad mexicana, la cual les permitirá, entre otras cosas, ejercer derechos políticos, ocupar ciertos cargos reservados por la Constitución y

las leyes a los mexicanos y salir del ámbito de aplicación de las medidas que pueden adoptarse contra los extranjeros perniciosos, es constitucionalmente válido. Las medidas gubernamentales encaminadas a impedir que personas no movidas por el deseo de contribuir al desarrollo del país y de compartir experiencias y propósitos con los mexicanos, adquieran la nacionalidad mexicana por la vía del matrimonio es, a la luz de lo dispuesto en los artículos citados, un objetivo que goza de apoyo constitucional.

b) Hay que preguntarse, sin embargo, si la previsión legislativa cuyo análisis nos ocupa está racionalmente vinculada con la persecución de esos fines válidos desde el punto de vista constitucional.

Los ministros que suscribimos este voto de minoría consideramos que tal conexión no se produce. La autorización de la Secretaría de Gobernación prevista por el artículo 68 de la Ley General de Población no es un medio idóneo ni eficaz para evitar que obtengan la nacionalidad mexicana personas que en lugar de desear sumarse al esfuerzo y a las experiencias de los ciudadanos de este país resultan una amenaza para los intereses del mismo.

No es superfluo hacer notar que el matrimonio con un ciudadano mexicano no es una condición necesaria ni suficiente para adquirir la nacionalidad mexicana. No es necesaria porque la nacionalidad mexicana por naturalización puede adquirirse por medios que nada tienen que ver con el matrimonio con un ciudadano mexicano. Como lo dispone el artículo 19 de la Ley de Nacionalidad vigente, una persona puede naturalizarse presentando una solicitud al efecto, formulando las renunciaciones y protestas establecidas en la ley, probando que sabe hablar español y que está familiarizado con la cultura nacional, y demostrando que ha residido en el país durante un periodo de uno, dos o cinco años, según los casos que allí se precisan. Por otro lado, el matrimonio con un nacional no es un elemento suficiente para recibir la carta de naturalización. Como estipulan los artículos 30 de la Constitución federal y 19 a 23 de la Ley de Nacionalidad, el matrimonio con un mexicano no es sino un paso posible (no necesario) dentro de una cadena que incluye requisitos como la residencia en el país durante dos años o la opinión favorable de la Secretaría de Gobernación durante los trámites de naturalización (artículo 23 de la Ley de Nacionalidad).

Pero lo más importante a los efectos de pronunciarse sobre el presente asunto, es subrayar que la Ley General de Población establece un requisito genérico —la necesidad de autorización previa de la Secretaría



de Gobernación– sin introducir garantía alguna de que la autoridad competente usará tal atribución para comprobar lo que en el futuro puede resultar relevante a los efectos de conceder la nacionalidad mexicana. La efectividad de la medida contemplada en el artículo 68 para alcanzar los fines que teóricamente persigue es muy dudosa, en un caso en el que –por tratarse de una medida articulada en torno a un criterio de distinción sospechoso que incide en el ejercicio de derechos vitales para las personas– es necesario que la misma se evidencie como indiscutiblemente útil para alcanzar sus objetivos.

c) Aunque la debilidad del requisito de la adecuación o eficacia nos parece suficiente para concluir que la autorización prevista en el artículo 68 de la Ley de Población es inconstitucional, no queremos dejar de expresar nuestro parecer acerca del requisito de la proporcionalidad de la medida legislativa examinada, porque es desde esa perspectiva que su inconstitucionalidad se muestra de manera más cruda.

Como hemos precisado, la proporcionalidad o falta de proporcionalidad de una determinada clasificación legislativa debe examinarse a la luz de los bienes, derechos y libertades que la misma afecta en su afán por alcanzar ciertos objetivos legítimos, y a la luz de la intensidad de esa afectación.

Pues bien, en el caso del artículo 68 de la Ley General de Población, nos encontramos con una medida que amenaza de un modo muy serio el derecho de las personas a casarse y a empezar una familia sin que de la ley se desprenda que ello se hace de un modo cuidadoso y equilibrado, vistos los fines que se persiguen y las particularidades de la regulación legal.

La falta de proporcionalidad de la medida prevista en el artículo 68 de la Ley General de Población se evidencia en que impone una limitación muy grave a un derecho fundamental de un colectivo, limitación que goza de una total irrelevancia desde la perspectiva de los objetivos de la ley. En efecto: muchas personas se casan con mexicanos, pero no solicitan en ningún momento la nacionalidad mexicana, entre otras cosas porque las leyes de nuestro país establecen vías que les permiten residir legalmente en el país, por un tiempo indefinido, sin tener que naturalizarse. El ámbito sobre el que se proyecta la regla bajo examen es, por lo tanto, demasiado amplio, y limita los derechos fundamentales de muchos (todos los que se casen con un ciudadano mexicano) en aras de algo que, quizá, en el futuro, puede concernir a unos pocos (solicitud de la nacionalidad mexicana), y que es de imposible determinación en el momento

del matrimonio. Estamos, en consecuencia, ante una limitación de derechos fundamentales *ad cautelam*, algo decididamente impropio de un Estado democrático de derecho, que mientras tanto opera como un requisito que grava el ejercicio de los derechos de un colectivo marcado por su origen nacional, por el simple hecho de tener ese origen.

La falta de proporcionalidad deriva del hecho de que existen alternativas menos gravosas para los derechos fundamentales capaces de conducir al fin que persigue la ley. La aplicación de todos los controles que se consideren pertinentes por parte de la Secretaría de Gobernación en el momento que las solicitudes de naturalización se procesan, parece ser adecuado y suficiente para satisfacer los objetivos que se atribuyen al artículo 68 de la Ley General de Población. Ello se confirma tan pronto como tomamos en cuenta que dicho artículo impone una autorización en sólo uno de los casos en los que, según la lógica que se atribuye a la ley, resultaría necesario. Por ejemplo: tener hijos mexicanos es, de conformidad con el artículo 20 de la Ley de Nacionalidad, igual de relevante que contraer matrimonio con un mexicano a los efectos de obtener la naturalización tras un periodo de residencia breve (dos años). Y, sin embargo, ninguna ley mexicana impone a los extranjeros

la necesidad de pedir y obtener autorización de la Secretaría de Gobernación como condición *sine qua non* para dar a luz en territorio nacional a un niño que será mexicano. Que en



los otros casos relevantes para la obtención rápida de la nacionalidad mexicana –ser descendiente en línea recta de un mexicano por nacimiento, tener hijos mexicanos por nacimiento, ser originario de un país latinoamericano o de la península ibérica, etc.–, la ley considere suficiente *una sola intervención* de la Secretaría de Gobernación (la que se produce una vez se ha presentado ya la solicitud de naturalización) es un indicio elocuente de que la misma es suficiente para controlar la buena disposición de los extranjeros que desean naturalizarse, y una prueba más de que la autorización exigida a las personas que planean casarse con mexicanos (con independencia de que deseen o no naturalizarse en el futuro) es innecesaria e irrazonable.

Finalmente, la falta de proporcionalidad deriva del hecho de que la ley no se preocupa por incluir previsiones que podrían suavizar de algún modo el grado de sacrificio que la medida legislativa impone al derecho de las personas a contraer matrimonio con

aquel o aquella que libremente elijan: lejos de enunciar los criterios de acuerdo con los cuales debe resolver la Secretaría de Gobernación las solicitudes que recibe, o de establecer un plazo temporal dentro del cual la misma deberá comunicar su parecer a las personas que esperan para casarse, la ley guarda silencio y las deja expuestas sin contención alguna a la decisión discrecional de las autoridades. El carácter parco e incondicional de la previsión legislativa evidencia, en definitiva, que el legislador ha abandonado su deber de equilibrar, en su labor legislativa, las exigencias derivadas de la seguridad nacional con las exigencias derivadas del necesario respeto a los derechos fundamentales de todas las personas, sin que sea relevante a estos efectos lo que puedan disponer los reglamentos correspondientes, puesto que las limitaciones a los derechos constitucionales deben en nuestro país constar en una norma con rango de ley.

VI

No está de más precisar, para concluir, que declarar la inconstitucionalidad del artículo 68 de la Ley de Población no obligaría a esta Suprema Corte a declarar también inconstitucionales todos aquellos preceptos que prevén autorizaciones de la Secretaría de Gobernación o de otras instituciones públicas cuando los ciudadanos extranjeros desean realizar cierto tipo de actos o actividades. Como hemos subrayado arriba, y a diferencia de lo que parece asumir el núcleo decisorio de la sentencia que hoy ha emitido esta Suprema Corte, la Constitución no sitúa a las actuaciones de los poderes públicos que afecten a los extranjeros en un terreno apropiado para las decisiones de "todo o nada", sino en un terreno en el que se combina de un modo sofisticado la discrecionalidad del legislador con límites claros a la misma. Si las medidas legales respetan o no, en particular, el principio de igualdad y no discriminación, es algo que sólo puede determinarse después de un análisis serio y cauteloso, guiado por la aplicación de una estructura de razonamiento análoga a la que hemos desarrollado en este voto.