



Dictamen de las Comisión de Gobernación y Población, con Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 11 y 20 de la Ley de Nacionalidad.

HONORABLE ASAMBLEA:

A la Comisión de Gobernación y Población, les fueron turnadas las iniciativas la primera por el pleno de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión en su Segundo Receso del Segundo Año en la Sesión CP2R-2AE-2 de fecha 20 de Mayo de 2020, la Diputada Julieta Kristal Vences Valencia, integrante del Grupo Parlamentario de MORENA presentó, Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que reforma los artículos 11 y 20 de la Ley de Nacionalidad; publicada en la Gaceta de la Comisión Permanente LXIV/2SR-6/107214 de fecha 20 de mayo de 2020; y la segunda turnada por la Mesa Directiva de esta Cámara de Diputados, la presentada por la Diputada Ana Lilia Herrera Anzaldo, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con proyecto de Decreto por el que se reforma la fracción II del artículo 20 de la Ley de Nacionalidad, por lo que sometemos a la consideración de esta Honorable Asamblea, el presente:

DICTAMEN

A fin de cumplir con lo dispuesto en los artículos 80, 81, 85 y 176 del Reglamento de la Cámara de Diputados, esta comisión, encargada del análisis y dictamen de acuerdo con los artículos en comento, desarrolló sus trabajos conforme a la siguiente:

Metodología

- I. En el apartado denominado "**Fundamento**" se enuncian las disposiciones normativas que determinan la función, facultades y atribuciones de esta Comisión Dictaminadora.
- II. En el apartado denominado "**Antecedente Legislativo**" se da cuenta del trámite dado a la Iniciativa o Minuta materia del presente dictamen, cuyo turno recayó en esta Comisión.
- III. El apartado denominado "**Contenido de la iniciativas**" se compone de dos capítulos: en el referente a "**Postulados de la propuesta**", se hace una descripción sucinta de la propuesta en estudio, así como su motivación y alcances, haciendo referencia a los temas que la componen, y en el capítulo denominado "**Cuadro Comparativo**", se presenta de manera esquemática el articulado propuesto.
- IV. En el apartado denominado "**Valoración jurídica de la iniciativa**" se realiza un análisis limitado a la constitucionalidad y procedencia legal de la propuesta, independientemente de su viabilidad y necesidad.



Dictamen de las Comisión de Gobernación y Población, con Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 11 y 20 de la Ley de Nacionalidad.

- V. En el apartado denominado "**Consideraciones**", se determina el sentido del presente dictamen y los integrantes de este órgano colegiado expresan razonamientos y argumentos referentes a la viabilidad, oportunidad y necesidad de cada porción normativa.
- VI. En el apartado denominado "**Régimen Transitorio**" se describen puntualmente las disposiciones de naturaleza transitoria que estas dictaminadoras consideran susceptibles de ser incorporadas al proyecto de decreto.
- VII. En el apartado denominado "**Impacto Regulatorio**" se enuncian los ordenamientos legales que, dado el caso, deben ser armonizados para dar reflejar y dar cumplimiento a la propuesta contenida en el presente dictamen; o bien, se señala que no existe necesidad de armonización, por lo que la propuesta no genera impacto regulatorio.
- VIII. En el apartado denominado "**Proyecto de Decreto**" se presentan de manera textual los términos en los que se propone considerar las porciones normativas que fueron encomendadas a esta Comisión.

I. Fundamento

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 39 fracciones XVIII y 45 numeral 6, incisos e) y f) de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 80, 81, 85, 157, numeral 1, fracción I; 158, numeral 1, fracción IV, 167, numeral 4, y demás relativos del Reglamento de la Cámara de Diputados, así como por lo dispuesto en el artículo 73 fracciones XVI y XXXI de la Constitución Política de los Estados Unidos; es que esta Comisión de Gobernación y Población se considera competente para emitir el presente dictamen, por lo que en ejercicio de sus funciones se avocó al análisis, discusión y valoración de las propuestas referidas en el apartado siguiente.

II. Antecedentes Legislativos.

1.- En sesión plenaria de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión en su Segundo Receso del Segundo Año en la Sesión CP2R-2AE-2 de fecha 20 de Mayo de 2020, la Diputada Julieta Kristal Vences Valencia, integrante del Grupo Parlamentario de MORENA presentó, Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que reforma los artículos 11 y 20 de la Ley de Nacionalidad; publicada en la Gaceta de la Comisión Permanente LXIV/2SR-6/107214 de fecha 20 de mayo de 2020.



Dictamen de las Comisión de Gobernación y Población, con Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 11 y 20 de la Ley de Nacionalidad.

2.- La Mesa Directiva de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión turnó para su análisis y dictamen, a esta Comisión de Gobernación y Población dicha iniciativa, arribando a ésta Comisión dictaminadora el pasado 20 de mayo de 2020.

3. En sesión plenaria la Mesa Directiva de esta Cámara de Diputados del día 22 de septiembre de 2020, la Diputada Ana Lilia Herrera Anzaldo, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con proyecto de Decreto por el que se reforma la fracción II del artículo 20 de la Ley de Nacionalidad, turnándola para su dictamen a esta Comisión de Gobernación y Población, arribando a la misma el día 22 de septiembre de 2020.

III. Contenido de la Iniciativa.

3.1 Señala la Diputada Julieta Kristal Vences Valencia, los siguientes argumentos para motivar su propuesta:

“EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Que en virtud de la inclusión social que se vivió en años anteriores en nuestro país de las minorías como es la comunidad LGTTBI al permitir algunas Entidades Federativas en su legislación local el matrimonio de personas del mismo género, trajo con ello una inclusión efectiva y afectiva de este grupo que exigía igualdad de derechos y que se eliminara su discriminación.

Es por lo anterior que la suscrita al analizar la Ley de Nacionalidad se percató que en su artículo 20 todavía existe una redacción discriminatoria en virtud de que señala aún que el matrimonio debe de ser entre mujer y varón, cuando nuestra legislación federal debe de ser inclusiva y garantista de los derechos de las minorías.

Además de que existen en los Códigos en materia común y en leyes especiales de la mayoría de las Entidades Federativas, instituciones que regulan relaciones homologas al matrimonio que permiten a sus integrantes adquirir derechos y obligaciones, como es el concubinato y la sociedad en convivencia y cuya finalidad es la creación de un hogar en común y la formación de la familia, institución que es el núcleo de la sociedad.

Por lo que la redacción del artículo de relación prevé una categoría sospechosa de discriminación, tal y como lo señala la jurisprudencia que a continuación se señala:



**Dictamen de las Comisión de Gobernación y Población, con
Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman los
artículos 11 y 20 de la Ley de Nacionalidad.**

Tesis: P./J. 12/2016 (10a.) Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Décima Época 2012590, 48 de 178, Pleno Libro 34, Septiembre de 2016, Tomo I, Pág. 9 Jurisprudencia (Constitucional).

ESTADO CIVIL. PUEDE HABER DISTINCIONES ENTRE LOS DIFERENTES ESTADOS CIVILES SIEMPRE QUE LA DISTINCIÓN NO SEA DISCRIMINATORIA. Si bien pueden existir distinciones en los derechos y obligaciones entre los diferentes estados civiles, corresponderá en cada caso específico determinar si las distinciones realizadas son o no discriminatorias. Así, por ejemplo, sería razonable que una legislación local prevea distintos tipos de regímenes patrimoniales entre matrimonio y concubinato, o que las formalidades para entrar en o terminar uno u otro estado civil varíen. En todo caso, las distinciones en los derechos y obligaciones realizadas en la ley para los diferentes estados civiles deben ser analizadas casuísticamente para determinar si las diferencias se basan en categorías sospechosas y si aquéllas tienen justificación constitucional. Acción de inconstitucionalidad 8/2014. Comisión de Derechos Humanos del Estado de Campeche. 11 de agosto de 2015. Mayoría de ocho votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Juan N. Silva Meza, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, Alberto Pérez Dayán y Luis María Aguilar Morales; votó en contra Eduardo Medina Mora I., José Ramón Cossío Díaz estimó innecesaria la votación. Ausente y Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Encargado del engrose: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: Karla I. Quintana Osuna. El Tribunal Pleno, el veintitrés de junio en curso, aprobó, con el número 12/2016 (10a.), la tesis jurisprudencial que antecede. Ciudad de México, a veintitrés de junio de dos mil dieciséis.

Atendiendo a los motivos anteriores, la suscrita propone la siguiente Iniciativa con Proyecto de Decreto, que permite garantizar los derechos de las minorías y evitar en las leyes las categorías sospechosas de discriminación, garantizado con ello la protección que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos regula para los grupos minoritarios.

Por último, es importante señalar que con la reforma Constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintinueve de enero del dos mil dieciséis por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma política de la Ciudad de México, en virtud de ello, es necesario la armonización del marco normativo Federal.

En virtud de lo anterior, se propone la reforma al artículo 11 y 20 de la Ley de Nacionalidad, en los términos siguientes:”



Dictamen de las Comisión de Gobernación y Población, con Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 11 y 20 de la Ley de Nacionalidad.

Cuadro Comparativo.

Con la finalidad de apreciar las modificaciones específicas que propone la Iniciativa, se presenta el siguiente cuadro comparativo:

Ley de Nacionalidad.	
TEXTO NORMATIVO VIGENTE	TEXTO NORMATIVO PROPUESTO
<p>Artículo 11.- Para todo lo no previsto en esta Ley, se aplicarán supletoriamente las disposiciones del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal y las de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.</p>	<p>Artículo 11.- Para todo lo no previsto en esta Ley, se aplicarán supletoriamente las disposiciones del Código Civil para la Ciudad de México en Materia Común y para toda la República en Materia Federal y las de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.</p>
<p>Artículo 20.- El extranjero que pretenda naturalizarse mexicano deberá acreditar que ha residido en territorio nacional cuando menos durante los últimos cinco años inmediatos anteriores a la fecha de su solicitud, salvo lo dispuesto en las fracciones siguientes:</p> <p>I. ...</p> <p>II. La mujer o el varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o mujer mexicanos, deberán acreditar que han residido y vivido de consuno en el domicilio conyugal establecido en territorio nacional, durante los dos años inmediatamente anteriores a la fecha de la solicitud.</p> <p>...</p> <p>En el caso de matrimonios celebrados entre extranjeros, la adquisición de la</p>	<p>Artículo 20.- El extranjero que pretenda naturalizarse mexicano deberá acreditar que ha residido en territorio nacional cuando menos durante los últimos cinco años inmediatos anteriores a la fecha de su solicitud, salvo lo dispuesto en las fracciones siguientes:</p> <p>I. ...</p> <p>II. Las personas extranjeras que contraigan matrimonio sean convivientes o concubinos con nacionales mexicanos, deberán acreditar que han residido y vivido de consuno en el domicilio conyugal establecido en territorio nacional, durante los dos años inmediatamente anteriores a la fecha de la solicitud.</p> <p>...</p> <p>En el caso de matrimonios celebrados entre extranjeros, la adquisición de la</p>



Dictamen de las Comisión de Gobernación y Población, con Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 11 y 20 de la Ley de Nacionalidad.

nacionalidad mexicana por uno de los cónyuges con posterioridad al matrimonio, permitirá al otro obtener dicha nacionalidad, siempre que reúna los requisitos que exige esta fracción, y III. ...	nacionalidad mexicana por uno de los cónyuges con posterioridad al matrimonio permitirá al otro obtener dicha nacionalidad, siempre que reúna los requisitos que exige esta fracción, y III. ...
--	---

3.2 Iniciativa de la **Diputada Ana Lilia Herrera Anzaldo**.

“La iniciativa que se expone y presenta por segunda ocasión a esta H. Asamblea¹, lo hago en correlación a la iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman las fracciones I y II Apartado B) del artículo 30 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la cual soy promovente y que da origen a la armonización de lenguaje que se justifica en el siguiente planteamiento y argumentación.

La Ley de Nacionalidad, como es de nuestro conocimiento, es reglamentaria de los artículos 30, 32 y 37 apartados A y B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que las modificaciones que se plantean a estos artículos deben ser reflejados en la legislación secundaria.

Derivado de lo anterior, la presente iniciativa tiene el propósito de fortalecer los parámetros generales respecto del principio de igualdad y la no discriminación, generando un lenguaje incluyente, evitando la confusión, ambigüedad de la norma y en su caso la negación de los derechos, sobre todo en aquellos que su ejercicio se entiende tanto para hombres como para mujeres².

Como lo he señalado, en la iniciativa de reforma constitucional, las diversas formas de discriminación, donde sea que estas tengan lugar, en la familia, en la comunidad, en las relaciones intrapersonales o que sea perpetrada o tolerada por el Estado debe erradicarse, tal como lo ha manifestado la Organización de las Naciones Unidas y la Organización de los Estados Americanos y principalmente nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹ **Iniciativa presentada por la Diputada Ana Lilia Herrera Anzaldo el 4 de diciembre de 2018.** Disponible en: http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_ContentoAsuntos.php?SID=4f9fc71a290e0776705631a11fbd638b&Clave=3789717

² Debemos tomar en cuenta que en nuestro orden jurídico existen normas que son aplicables respecto del género, por ejemplo la Ley de Acceso de la Mujeres a una vida Libre de Violencia"



Dictamen de las Comisión de Gobernación y Población, con Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 11 y 20 de la Ley de Nacionalidad.

Como legisladores, como parte integrante de los Poderes de la Unión, debemos asumir nuestra obligación de prevenir, erradicar y reparar cualquier tipo de violencia de género y más aún cualquier disminución al pleno disfrute de los derechos humanos.

Nuestra Constitución como garante de protección a los derechos humanos establece los parámetros generales respecto del principio de igualdad y la no discriminación; el principio de igualdad³ requiere que se reduzcan las desigualdades, es decir preservar los mínimos vitales, desapareciendo los obstáculos que la limitan e impiden el pleno desarrollo de las personas. Estamos obligados a delimitar estándares y realizar las modificaciones legislativas que permitan la valorización jurídica de las diferencias⁴.

Las modificaciones que en materia de Derechos Humanos y de lenguaje incluyente se han realizado a la Constitución y a las Leyes que de ella emanan representan un gran avance en el compromiso del Poder Legislativo hacia los mexicanos y mexicanas que es acorde con la evolución histórica, jurídica y social tanto en el derecho interno como en el internacional.

La tarea de armonización es constante y no es una tarea nueva dentro del Congreso de la Unión, incluso se ha convertido en una práctica constante y básica para impulsar la inclusión, es en este sentido que la iniciativa que se presenta tiene como propósito evolucionar el entendimiento de la norma a partir de la inclusión.

Como se ha expuesto, el artículo 30 de la Constitución, especial atención en lo señalado en el apartado B), el cual nace a partir de una modificación publicada el 31 de diciembre de 1974⁵, con el propósito de hacer valer los derechos sobre nacionalidad de las mujeres que se casaban con extranjeros, pues tanto en la constitución vigente de 1934 como en la de 1969 los derechos inherentes al matrimonio eran exclusivos para hombres mexicanos y sus cónyuges.

Es así que en el marco de las acciones de reivindicar los derechos de la mujer el Poder Legislativo realizó modificaciones para reconocerlas, como sujetas de derecho para contraer matrimonio con personas extranjeras y que a su vez sus cónyuges pudieran ser reconocidos como mexicanos por naturalización, siendo ésta

³ Ferrajoli, Luigi (2010), "El principio de igualdad y la diferencia de género", en Cruz Parceró, Juan A. y Rodolfo Vázquez, (coords)., Debates constitucionales sobre derechos humanos de las mujeres, SCJN-Fontamara, México, pp. 2.

⁴ Ibidem, pp. 8.

⁵ Disponible en:

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_079_31dic74_ima.pdf



Dictamen de las Comisión de Gobernación y Población, con Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 11 y 20 de la Ley de Nacionalidad.

la última reforma que se hizo a este artículo⁶. Como lo observamos, el propósito de la entonces reforma era reconocer la igualdad entre hombres y mujeres y sus cónyuges respecto del matrimonio con personas extranjeras según lo establece el apartado B) del artículo 30 de la Constitución en materia de nacionalidad.

Derivado de lo anterior, la presente iniciativa tiene el propósito de sustituir los vocablos de género hombre y mujer por "personas", en el mismo sentido en que se refiere el artículo 33 de la Constitución para hombres y mujeres de nacionalidad distinta a la mexicana⁷, es decir "personas extranjeras"⁸.

Lo anterior en armonía con lo dispuesto en diversos artículos de la Constitución Política, principalmente en el artículo 1° en el que se establece que "En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo condiciones que esta Constitución establece".

La reforma que se propone se materializa en la fracción II del artículo 20 de la Ley de Nacionalidad, sustituyendo los vocablos de género hombre y mujer por "personas" y en el mismo sentido en que lo expresa el artículo 33 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al referirse a hombres y mujeres de nacionalidad distinta a la mexicana⁹, como "personas extranjeras"¹⁰.

⁶ El 20 de marzo de 1997, se publicó en el Diario Oficial de la Federación una modificación a la fracción II apartado B) artículo 30 de la Constitución a fin de agregar, que además de contraer matrimonio con mujer o varón mexicanos y establecer su domicilio en Territorio Nacional, los extranjeros, para ser considerados como mexicanos por naturalización deberán cumplir "con los demás requisitos que al efecto señale ley". Es por lo que, para efecto de la exposición de motivos de la presente iniciativa, no se considera como fundamento de la presente iniciativa.

Fuente de consulta del Diario Oficial de la Federación para el Decreto publicado el 20 de marzo: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_137_20mar97_ima.pdf

⁷ Se utiliza el término "nacionalidad mexicana", de conformidad por lo dispuesto en el artículo 30 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: "Artículo 30. La nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización."

⁸ El término "personas extranjeras", es utilizado en el Capítulo III denominado "De los extranjeros" en el artículo 33 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: "Artículo 33. Son personas extranjeras las que no posean las calidades determinadas en el artículo 30 constitucional y gozarán de los derechos humanos y garantías que reconoce esta Constitución."

⁹ Se utiliza el término "nacionalidad mexicana", de conformidad por lo dispuesto en el artículo 30 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: "Artículo 30. La nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización."

¹⁰ El término "personas extranjeras", es utilizado en el Capítulo III denominado "De los extranjeros" en el artículo 33 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: "Artículo 33. Son personas extranjeras las que no posean las calidades determinadas en el artículo 30 constitucional y gozarán de los derechos humanos y garantías que reconoce esta Constitución."



**Dictamen de las Comisión de Gobernación y Población, con
Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman los
artículos 11 y 20 de la Ley de Nacionalidad.**

Por lo anteriormente expuesto y fundado, se somete a la consideración de esta Honorable Cámara de Diputados la siguiente:

**INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA LA
FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 20 DE LA LEY DE NACIONALIDAD:**

UNICO: Se reforma la fracción II del artículo 20 de la Ley de Nacionalidad, para quedar como sigue:

Artículo 20. El extranjero que pretenda naturalizarse mexicano deberá acreditar que ha residido en territorio nacional cuando menos durante los últimos cinco años inmediatos anteriores a la fecha de su solicitud, salvo lo dispuesto en las fracciones siguientes:

I. ...

a) al d)

II. **Las personas extranjeras** que contraigan matrimonio **con personas de nacionalidad mexicana**, deberán acreditar que han residido y vivido de consuno en el domicilio conyugal establecido en territorio nacional, durante los dos años inmediatamente anteriores a la fecha de la solicitud.

...

...

III. ...

...

...

TRANSITORIOS

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

Cuadro comparativo

Con la finalidad de apreciar las modificaciones específicas que propone la Iniciativa, se presenta el siguiente cuadro comparativo:



Dictamen de las Comisión de Gobernación y Población, con
Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman los
artículos 11 y 20 de la Ley de Nacionalidad.

Ley de Nacionalidad.	
TEXTO NORMATIVO VIGENTE	TEXTO NORMATIVO PROPUESTO
<p>Artículo 20.- El extranjero que pretenda naturalizarse mexicano deberá acreditar que ha residido en territorio nacional cuando menos durante los últimos cinco años inmediatos anteriores a la fecha de su solicitud, salvo lo dispuesto en las fracciones siguientes:</p> <p>I. ...</p> <p>II. La mujer o el varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o mujer mexicanos, deberán acreditar que han residido y vivido de consuno en el domicilio conyugal establecido en territorio nacional, durante los dos años inmediatamente anteriores a la fecha de la solicitud.</p> <p>...</p> <p>En el caso de matrimonios celebrados entre extranjeros, la adquisición de la nacionalidad mexicana por uno de los cónyuges con posterioridad al matrimonio, permitirá al otro obtener dicha nacionalidad, siempre que reúna los requisitos que exige esta fracción, y</p> <p>III. ...</p>	<p>Artículo 20. El extranjero que pretenda naturalizarse mexicano deberá acreditar que ha residido en territorio nacional cuando menos durante los últimos cinco años inmediatos anteriores a la fecha de su solicitud, salvo lo dispuesto en las fracciones siguientes:</p> <p>I. ...</p> <p>a) al d)</p> <p>II. Las personas extranjeras que contraigan matrimonio con personas de nacionalidad mexicana, deberán acreditar que han residido y vivido de consuno en el domicilio conyugal establecido en territorio nacional, durante los dos años inmediatamente anteriores a la fecha de la solicitud.</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>III. ...</p> <p>...</p> <p>...</p>



Dictamen de las Comisión de Gobernación y Población, con Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 11 y 20 de la Ley de Nacionalidad.

VI. Valoración jurídica de la iniciativas.

Para determinar la viabilidad jurídica de la iniciativa, previamente se estudia el marco convencional, el constitucional y el legal de la materia. La propuesta se sujetó a un análisis objetivo, considerando lo siguiente:

1. Debe analizarse su constitucionalidad. Toda norma que pretenda adquirir fuerza de ley, debe ser sujeta a una cuestión de constitucionalidad. Se requiere una justificación que venza una sistemática presunción de inconstitucionalidad que debe imponer el legislador.

Conforme los artículos 1, 71 fracción II, 73 fracciones XVI y XXXI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículos 3, 39 numeral 2 fracciones XXI y 45 numeral 6, incisos e) y f), 122 e) de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, artículos 6 en su numeral 1, 77, 78, 80, 85, 157 numeral 1, fracción I; 176 y demás relativos del Reglamento de la Cámara de Diputados, esta Comisión de Gobernación y Población se considera competente para emitir el presente dictamen. Por lo que en ejercicio de sus funciones se avocó al análisis, discusión y valoración de las propuestas referidas en el apartado siguiente.

2. No cualquier diferencia al diseño constitucional implica inconstitucionalidad, pero las modificaciones legales deben pretender un objetivo constitucionalmente trascendente y no una finalidad simplemente admisible.

Las iniciativas que se dictaminan se consideran acorde a lo dispuesto por los artículos 1, 73 fracciones XVI y XXXI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos siendo correcta y constitucionalmente adecuada, establece un marco de actuación legislativa acertada en el sistema jurídico al que ha de responder como pieza legislativa correspondiente y coherente la Ley de Nacionalidad.

Con lo cual se verifica que la norma logre un beneficio o mejoramiento al sistema jurídico al cual está destinada. Queda pues evidenciada la labor de la norma a la que tanto la autoridad administrativa o judicial habrán de actuar en términos de su alcance, conforme a su sentido y contenido e implicación ortodoxa de su texto, aplicando la misma de forma concreta en cada caso. Sin traspasar su función y ámbito competencial, sin ir más allá de lo que hermenéuticamente se espera, corresponde o contraponerse en el marco jurídico dentro del cual se desenvuelve.



Dictamen de las Comisión de Gobernación y Población, con Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 11 y 20 de la Ley de Nacionalidad.

Por lo que esta Comisión dictaminadora considera corresponde, un pronunciamiento jurídico positivo en torno a las mismas, tanto en el ámbito administrativo como en el judicial que resuelva o evite la creación de un conflicto en el ámbito de su aplicación.

3. El diseño normativo debe privilegiar, en lo posible, la libertad de los gobernados. En consecuencia, no deben incluirse más restricciones a la esfera jurídica del gobernado, que las que resulten indispensables para la consecución de un fin social superior.

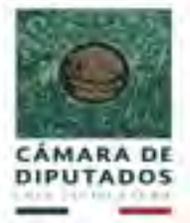
Esta Comisión, enterada del contenido de las Iniciativas en dictamen, arriba a la convicción de que las mismas producen una armonización adecuada entre las leyes avocadas en la materia de protección de datos personales en posesión de los particulares.

Siendo un instrumento que regula uno de los atributos de la personalidad jurídica en relación a su derecho a la Nacionalidad que se encuentran contemplados en los artículos 1, 30, 32, y 37 apartados A y B y que “permite garantizar los derechos de las minorías y evitar en las leyes las categorías sospechosas de discriminación, garantizado con ello la protección que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos regula para los grupos minoritarios” conforme lo expresa la Proponente en su Iniciativa con Proyecto de Decreto que se dictamina en este instrumento. Ajustando su propuesta a lo que disponen los artículos 1 de nuestra Carta Magna, de los instrumentos internacionales en la materia y de la jurisprudencia dictada por nuestro máximo tribunal federal. La armonía que se pretende por medio de esta Iniciativa y su implementación corresponde a los lineamientos y embrocado establecidos en nuestro sistema jurídico. Respetando en todo caso lo dispuesto por los artículos 40, 41 y 42 de la Carta Magna en materia de federalismo.

En tal circunstancia, se considera que las reformas, adiciones y derogación propuestas, tienen efectos positivos a favor del Gobernado, mismos que no limitan su esfera jurídica, sino que ajustan la norma a la actualidad imperante y conforme los principios y normas supremas en la materia.

4. Por último, con la finalidad de no generar efectos no deseados, el Legislador debe vigilar la congruencia normativa. Es preciso analizar si la construcción gramatical de la porción normativa está efectivamente encaminada al cumplimiento del fin trascendente enunciado por el legislador en su exposición de motivos.

La finalidad de las iniciativas de creación y armonización, que las legisladoras proponen por medio de sus iniciativas se encuentran redactadas en forma tal que



Dictamen de las Comisión de Gobernación y Población, con Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 11 y 20 de la Ley de Nacionalidad.

es la simple redacción y su lectura en primer instancia, innecesario acudir a otras fuentes de interpretación de los términos jurídico-lingüísticos por parte de quienes se encuentren constreñidos a su implementación como son las Autoridades a todos los niveles, ó bien o se hallen al amparo de sus efectos o competencia jurídica ya fueren autoridades, desplazados o terceros.

Es acorde a los principios jurídicos por los cuales las normas que se proponen se rigen, la visión y destino de las mismas, la función jurídica de la ley, en estricta aplicación de los artículos de nuestra Carta Magna así como de los Tratados Internacionales suscritos por nuestro país y jurisprudencia, y se respeta una vinculación directa con las exposiciones de motivos.

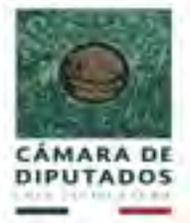
V. Consideraciones

Esta Comisión Dictaminadora considera procedente la **Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 11 y 20 de la Ley de Nacionalidad**, así como la **iniciativa que con proyecto de Decreto por el que se reforma la fracción II del artículo 20 de la Ley de Nacionalidad** motivo por el cual se propone la aprobación de las Iniciativas que se dictaminan, empero ésta Comisión luego de realizar una lectura profunda pormenorizada del proyecto de decreto presentada por la diputada **Julieta Kristal Vences Valencia** que se dictamina, considera necesario promover la modificación a la Iniciativa mediante este instrumento de dictamen.

Toda vez que el proyecto en estudio propone la reforma del artículo 11° de la Ley en mención, esta Comisión, observa que no obstante lo correcto de la armonización propuesta por la Proponente en cuanto a la denominación correcta que el artículo 11° de la norma en reforma se cita, a fin de que la misma legislación contemple la denominación correcta de la norma supletoria a la Ley de Nacionalidad. Se observa que con fecha 29 de mayo de 2000 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación la reforma a la denominación del “Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal” para quedar como actualmente se encuentra “Código Civil Federal”.

Por lo que expuesto lo anterior, siendo conveniente la reforma formulada al artículo 11° a fin de que la denominación de la norma supletoria de la Ley de Nacionalidad sea acorde a la denominación actual y evitar una invocación inconducente de legislaciones, lo cierto es que ésta Iniciativa busca armonizar la legislación, por lo que esta Comisión dictaminadora propone modificar en su postulado el nombre de la legislación supletoria para quedar como “Código Civil Federal”.

En la misma tesitura de armonización cuidado relativo al contenido que postula en su Iniciativa de reforma al artículo 20° de la Ley de Nacionalidad, esta dictaminadora



Dictamen de las Comisión de Gobernación y Población, con Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 11 y 20 de la Ley de Nacionalidad.

conviene con la Proponente, en la búsqueda de armonizar, actualizar y reforzar la aplicación e implementación de los derechos humanos en nuestro país.

La fracción II del artículo 20° de la Ley de Nacionalidad expresa que aquellos extranjeros que contraigan matrimonio con nacionales podrán naturalizarse, debiendo para ello acreditar que han residido y vivido de común acuerdo en el domicilio conyugal establecido en nuestro país por al menos dos años inmediatos anteriores a la fecha de solicitud de naturalización.

Expuesto lo anterior, la Iniciante propone sea reformada la fracción a fin de que se tome en consideración igualmente como requisito generador de la naturalización, la convivencia y el concubinato, así como los demás requisitos previamente establecidos en la fracción que se dictamina.

Sobre el particular esta Comisión dictaminadora advierte, la diferencia existente entre las personas convivientes y aquellas que se encuentren en concubinato.

En efecto, luego de realizar un detenido estudio en la materia, esta Comisión dictaminadora asume como propio el criterio jurídico externado por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que expone:

Época: Décima Época Registro: 2010270 Instancia: Primera Sala Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 23, Octubre de 2015, Tomo II Materia(s): Civil Tesis: 1a. CCCXVI/2015 (10a.) Página: 1646

CONCUBINATO. SU DEFINICIÓN Y DIFERENCIAS CON EL MATRIMONIO. El concubinato es la unión de hecho entre dos personas que voluntariamente deciden tener una vida en común y cuya unión fáctica, una vez cumplidos ciertos requisitos como no estar casados entre ellos o con otras personas, acreditar haber cohabitado por cierto tiempo (dependiendo de cada legislación), y/o tener hijos en común, tiene ciertas consecuencias jurídicas, en aras de proteger a los concubinos -durante y terminado el concubinato- y a su familia. Ahora, si bien es cierto que el concubinato y el matrimonio son figuras con muchas similitudes y a las cuales nuestro sistema jurídico reconoce como fundadoras de una familia, el primero por una unión de hecho y el segundo por un acto jurídico que debe ser sancionado por el Estado, también lo es que, precisamente por las diferencias en su origen, existen distinciones en las consecuencias jurídicas de encontrarse en uno u otro supuesto, una de las cuales es la relativa a los regímenes patrimoniales imperantes en el matrimonio. Así, una de las razones para optar por el concubinato puede ser el hecho de que no se crea una relación de estado ni un entramado jurídico de obligaciones y deberes como en el matrimonio -o al menos, no todos-. Sin embargo, ello no implica obviar, por supuesto, que dicha unión de hecho, al tener la intención



**Dictamen de las Comisión de Gobernación y Población, con
Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman los
artículos 11 y 20 de la Ley de Nacionalidad.**

de formar una comunidad de vida con intención de permanencia, lleve a crear una unidad económica, no necesariamente jurídica, entre los concubinos.

Amparo directo en revisión 597/2014. 19 de noviembre de 2014. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: Karla I. Quintana Osuna.

Esta tesis se publicó el viernes 23 de octubre de 2015 a las 10:05 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

Razón por la cual resulta a criterio de esta Comisión, constitucionalmente correcto la apreciación de la Proponente por cuanto al Concubinato se refiere. Toda vez que no se hace distinción discriminatoria condicionante a las preferencias en materia de sexualidad y desarrollo de la personalidad de las y los concubinos.

Empero, por cuanto al término “conviviente”, es pertinente señalar que acorde a lo expuesto por el Diccionario de la Lengua Española (<https://dle.rae.es/conviviente>), expone que dicha entrada tiene dos acepciones, siendo la 1ª como adjetivo “Que convive” y la 2ª. Como “Cada una de las personas con quienes comúnmente se vive”.

Atendiendo lo anterior, es indudable que el término “conviviente”, se refiere a múltiples situaciones, que no se adaptan al contenido expresado en el artículo 20º fracción II de la Ley de Nacionalidad a fin de obtener la naturalización mexicana, lo que si resulta ser en el caso del Concubinato. Puesto que como se ha indicado previamente el Concubinato es una situación de hecho que teniendo muchas similitudes con el matrimonio se diferencian de manera significativa en cuanto a que el Matrimonio es un Acto Jurídico, esto es un Contrato por medio del cual se producen o transfieren obligaciones y derechos, por voluntad de las partes, que se encuentra regulado por una norma jurídica y cuyo objeto pueda ser materia del contrato. En tanto que el Concubinato, siendo un Hecho Jurídico, es la unión de hecho entre dos personas que voluntariamente deciden tener una vida en común y cuya unión fáctica, una vez cumplidos ciertos requisitos como no estar casados entre ellos o con otras personas, acreditar haber cohabitado por cierto tiempo (dependiendo de cada legislación), y/o tener hijos en común también dependiendo de cada legislación.

Así, esta Comisión reconoce la diferencia entre conviviente (persona que convive con otro u otra), de aquella persona que se encuentra en concubinato. Siendo que



**Dictamen de las Comisión de Gobernación y Población, con
Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman los
artículos 11 y 20 de la Ley de Nacionalidad.**

en el primer caso, no necesariamente existirá una relación o vínculo entre ambos de vida en unión, sino que el término conviviente implica la cohabitación en el mismo domicilio. En tanto que en concubinato siendo igualmente una relación de hecho, implica (acorde a la ley y jurisprudencia) la cohabitación de personas libres de matrimonio creando una relación entre los concubinos cual si de cónyuges se tratare, por un espacio temporal y/o tener hijos en común.

Resultado de lo anterior, esta Comisión observa que la fracción de mérito reconoce que el vínculo matrimonial produce efectos entre las partes que inciden en la voluntad de los cónyuges de desarrollar una identidad nacional, aspecto que advierte la Proponente, sin embargo el ser “conviviente” no incide en la creación de éste vínculo que desarrolla en las personas la manifiesta voluntad de identidad nacional mexicana. Ante ello esta Comisión, retomando el espíritu expresado por la Proponente, en el sentido de que el vínculo surgido, se sucede igualmente entre quienes hayan optado por una unión legal en materia de derecho familiar, que en algunas legislaciones estatales nacionales se conoce como “Pacto de Solidaridad Civil”. Sin embargo, esta unión legal en materia de derecho familiar es un Acto Jurídico homologable en sus efectos al Contrato de Matrimonio pero excluyentes entre si, por lo que se propone como texto de la fracción II del artículo 20° de la Ley de Nacionalidad el que sigue:

“II. Las **personas extranjeras** que contraigan matrimonio **o hayan celebrado unión legal en materia de derecho familiar acorde a la legislación nacional y que sea equiparable al matrimonio o sean concubinos, con nacionales mexicanos**, deberán acreditar que han residido y vivido de consuno en el domicilio conyugal establecido en territorio nacional, durante los dos años inmediatamente anteriores a la fecha de la solicitud.”

No obstante, es necesario considerar el texto de la propuesta presentada por la **Diputada Ana Lilia Herrera Anzaldo** que al igual que la anterior promovente sugiere la modificación de la fracción II del artículo 20 de la Ley de Nacionalidad con base en el siguiente texto:

“II. **Las personas extranjeras** que contraigan matrimonio **con personas de nacionalidad mexicana**, deberán acreditar que han residido y vivido de consuno en el domicilio conyugal establecido en territorio nacional, durante los dos años inmediatamente anteriores a la fecha de la solicitud.”

En donde la primera parte de la reforma propuesta coincide plenamente con la presentada por la Diputada **Julieta Kristal Vences Valencia**, difiriendo en el texto correspondiente “con nacionales mexicanos” en donde la diputada Herrera Anzaldo a juicio de esta Comisión propone un texto que es acorde con la reforma



Dictamen de las Comisión de Gobernación y Población, con Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 11 y 20 de la Ley de Nacionalidad.

constitucional del 2011 con la cual se incorpora a su texto el reconocimiento de los derechos humanos y el concepto de persona cuyo concepto incluye tanto al género femenino como al masculino razón por la cual esta dictaminadora considera más adecuada e incluyente, por lo que propone la modificación al texto de dicha fracción para quedar como sigue:

“II. Las **personas extranjeras** que contraigan matrimonio **o hayan celebrado unión legal en materia de derecho familiar acorde a la legislación nacional y que sea equiparable al matrimonio o sean concubinos, con personas de nacionalidad mexicana**, deberán acreditar que han residido y vivido de consuno en el domicilio conyugal establecido en territorio nacional, durante los dos años inmediatamente anteriores a la fecha de la solicitud.”

A juicio de esta Comisión de Gobernación y Población las iniciativas en análisis se complementan en beneficio de las gobernadas y los gobernados.

Dado lo anterior, es consecuente la aprobación de las iniciativas que se dictaminan.

V. Régimen Transitorio

Esta dictaminadora entra al análisis y estudio del régimen transitorio propuesto en las iniciativas en cuestión, y considera que las normas transitorias propuestas para la entrada en vigor del nuevo marco legal son correctas, ya que no implican materia de retroactividad, o impedimento legal que les haga nugatorias. Por lo que se expone a continuación el régimen transitorio propuesto y consolidado como tal en las siguientes normas:

“Artículo Transitorio

Único. El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.”

VI. Impacto Regulatorio.

Dada la naturaleza de la presente Iniciativa de Decreto, el mismo no causa impacto regulatorio.

VII. Proyecto de Decreto

Por todo lo antes expuesto y fundado, las diputadas y los diputados integrantes de esta Comisión de Gobernación y Población, sometemos a la consideración de esta soberanía el siguiente proyecto de:



Dictamen de las Comisión de Gobernación y Población, con Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 11 y 20 de la Ley de Nacionalidad.

DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 11 Y 20 DE LA LEY DE NACIONALIDAD

Artículo Único. Se reforman el artículo 11 y la fracción II del artículo 20 de la Ley de Nacionalidad, para quedar como sigue:

Artículo 11.- Para todo lo no previsto en esta Ley, se aplicarán supletoriamente las disposiciones del **Código Civil Federal** y las de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Artículo 20.- ...

I. ...

II. Las **personas extranjeras** que contraigan matrimonio o **hayan celebrado unión legal en materia de derecho familiar acorde a la legislación nacional y que sea equiparable al matrimonio o sean concubinos, con personas de nacionalidad mexicana**, deberán acreditar que han residido y vivido de consuno en el domicilio conyugal establecido en territorio nacional, durante los dos años inmediatamente anteriores a la fecha de la solicitud.

...

...

III. ...

Transitorio

Único. El presente **Decreto** entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el **Diario Oficial de la Federación**.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro a, los 22 días del mes de septiembre 2020.



Dictamen de las Comisión de Gobernación y Población, con
Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman los
artículos 11 y 20 de la Ley de Nacionalidad.

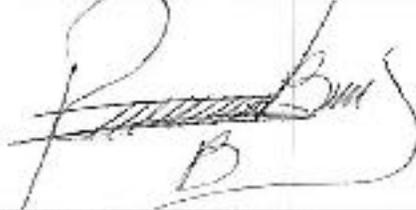
NOMBRE

GP

A FAVOR

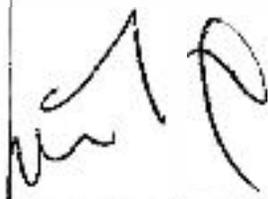
EN CONTRA

ABSTENCIÓN

JUNTA DIRECTIVA				
PRESIDENCIA				
Dip. Rocío Barrera Badillo	MORENA			
SECRETARÍAS				
Dip. José Luis Elorza Flores	MORENA			
Dip. Araceli Ocampo Manzanares	MORENA			
Dip. Jaime Humberto Pérez Bernabe	MORENA			
Dip. Beatriz Dominga Pérez López	MORENA			
Dip. Jorge Ángel Sibaja Mendoza	MORENA			

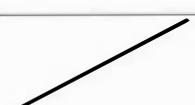


**Dictamen de las Comisión de Gobernación y Población, con
Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman los
artículos 11 y 20 de la Ley de Nacionalidad.**

NOMBRE	GP	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
Dip. Jorge Arturo Espadas Galván	PAN			
Dip. Felipe Fernando Macías Olvera	PAN			
Dip. Cruz Juvenal Roa Sánchez	PRI			
Dip. Fernando Luis Manzanilla Prieto	PES			
Dip. Vicente Alberto Onofre Vázquez	MORENA			
Dip. Martha Angélica Tagle Martínez	MC			
Dip. Mauricio Alonso Toledo Gutiérrez	PT			

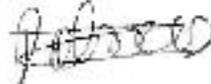


Dictamen de las Comisión de Gobernación y Población, con
 Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman los
 artículos 11 y 20 de la Ley de Nacionalidad.

NOMBRE	GP	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
Dip. Marco Antonio Gómez Alcantar	PVEM			
INTEGRANTES				
Dip. Ricardo Aguilar Castillo	PRI			
Dip. Marcos Aguilar Vega	PAN			
Dip. Ma. Guadalupe Almaguer Pardo	PRD			
Dip. Ivonne Liliana Álvarez García	PRI			
Dip. Raúl Eduardo Bonifaz Moedano	MORENA			
Dip. Miguel Ángel Chico Herrera	MORENA			
Dip. Tatiana Clouthier Carillo	MORENA			

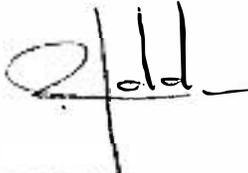


Dictamen de las Comisión de Gobernación y Población, con
Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman los
artículos 11 y 20 de la Ley de Nacionalidad.

NOMBRE	GP	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
Dip. Flora Tania Cruz Santos	MORENA			
Dip. Roberto Ángel Domínguez Rodríguez	MORENA			
Dip. Adriana Dávila Fernández	PAN			
Dip. Silvano Garay Ulloa	PT			
Dip. Lizeth Amayrani Guerra Méndez	MORENA			
Dip. César Agustín Hernández Pérez	MORENA			
Dip. Alma Delia Navarrete Rivera	MORENA			
Dip. Carmen Julia Prudencio González	MC			



Dictamen de las Comisión de Gobernación y Población, con
Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman los
artículos 11 y 20 de la Ley de Nacionalidad.

NOMBRE	GP	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
Dip. Alfonso Pérez Arroyo	MORENA			
Dip. José Ángel Pérez Hernández	PT			
Dip. Valentín Reyes López	MORENA			
Dip. Luis Fernando Salazar Fernández	MORENA			
Dip. María Lucero Saldaña Pérez	PRI			
Dip. Fernando Torres Graciano	PAN			