

212
212

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES "ACATLAN"
FACULTAD DE DERECHO



CONSIDERACIONES ACERCA DE LA CONDICION JURIDICA
DE EXTRANJEROS EN MEXICO

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A

JOAQUIN ERNESTO DE LA ROSA MACEDO

ACATLAN EDO. DE MEXICO

1987



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

I N D I C E G E N E R A L

	PAG.
INTRODUCCION	
CAPITULO I	
ANTECEDENTES HISTORICOS SOBRE LA CONDICION JURIDICA DE EXTRANJEROS EN MEXICO.	
I.1. México Independiente	1
I.2. Etapa Revolucionaria	9
CAPITULO II	
DISPOSICIONES GENERALES.	
II.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	37
II.2. FACULTADES DE LA SECRETARIA DE GOBERNACION.	
II.2.1. Facultades Regladas	46
II.2.2. Facultades Discrecionales	54
CAPITULO III	
DE LOS NO INMIGRANTES	
III.1. Su Definición y Clasificación de sus características	59
III.2. Reglas Aplicables a cada Característica Migratoria	64
CAPITULO IV	
DE LOS INMIGRANTES.	

IV.1. Su Definición y clasificación de sus Características	69
CAPITULO V	
DE LOS INMIGRADOS	
V.1. Su Definición	82
V.2. Reglas Aplicables a los Inmigrantes	84
CAPITULO VI	
INTERVENCION DE NOTARIOS Y CORREDORES	89
CAPITULO VII	
PROPUESTAS DE REGULACION	93
CITAS BIBLIOGRAFICAS	102
BIBLIOGRAFIA	107

I N T R O D U C C I O N

El derecho internacional privado ha sido una rama jurídica a la que se le ha prestado poco interés en los últimos cincuenta años debido principalmente a que el origen de las leyes relativas, emanadas de la Revolución de 1917 y de sus procesos anteriores, -- fueron fundamentalmente de naturaleza territorialista por lo que había poca oportunidad de consideración de los derechos de los extranjeros.

Sin embargo, las condiciones han cambiado significativamente y México ha entrado en una nueva etapa a partir de la segunda mitad de la década de los años setenta. Esta etapa se encuentra caracterizada por una creciente participación de las relaciones privadas en el concierto internacional, especialmente en materia del comercio exterior de bienes y servicios.

A esta nueva actitud se ha unido la de participar intensamente en la elaboración, discusión y ratificación de convenios internacionales en la materia, de una forma muy marcada en el ámbito latinoamericano.

Por lo anterior es dable pensar que el panorama de la disciplina del derecho internacional privado en México está cambiando y -- habrá de evolucionar de una manera importante en esta década de --

los años venideros, motivo por el cual el especial interés de la elaboración de la presente tesis profesional.

CAPITULO 1.- ANTECEDENTES HISTORICOS SOBRE LA CONDICION JURIDICA
DE EXTRANJEROS EN MEXICO.

1.1.- MEXICO INDEPENDIENTE.

Constitución de Apatzingán de 1814.

Esta constitución asimila al extranjero residente en territorio mexicano. Veamos los dispositivos que regulan la condición jurídica de los extranjeros:

Artículo 14. "Los extranjeros radicados en este suelo, que profesaren la religión católica, apostólica, romana, y no se opongan a la libertad de la nación, se reputarán también ciudadanos de ella, en virtud de carta de naturaleza que se les otorgará, y gozarán de los beneficios de la ley". Por lo que respecta a los extranjeros -- que no se pueden asimilar a la nacionalidad mexicana, previene el artículo 17: "Los transeuntes serán protegidos por la sociedad; - pero sin tener parte en la institución de sus leyes. Sus personas y propiedades gozarán de la misma seguridad que los demás ciudadanos, con tal que reconozcan la soberanía e independencia de la nación, y respeten la religión católica, apostólica, romana. (1)

En el plan de Iguala de 1821, se establece un trato de igualdad de nacionales y extranjeros, en su artículo 12: "Todos los habitantes de él, sin otra distinción que su mérito y virtudes son ciudadanos idóneos para optar cualquier empleo". (2)

En el tratado de Córdoba de 1821, suscrito por Iturbide y el

Último Virrey O'Donojú, se determina la soberanía e independencia de lo que se denominaría el Imperio Mexicano.

En el Artículo 15 se estableció el derecho de toda persona (nacionales y extranjeros), de trasladarse con su fortuna a donde le convenga de tal manera que los europeos avecinados en Nueva España y los americanos residentes en la península podían permanecer en cualquiera de los dos lugares, adoptando como patria el nuevo o el antiguo Estado.

El segundo congreso mexicano, en 1822, estableció varias bases constitucionales, entre las que sobresale: "El congreso soberano declara la igualdad de derechos civiles en todos los habitantes libres del imperio, sea el que quiera su origen en las cuatro partes del mundo". (3)

Mediante un decreto el 16 de mayo de 1823, el Congreso autorizó al Poder Ejecutivo para expedir carta de naturalización en favor de los extranjeros que lo solicitaren, bajo los requisitos exigidos por el mismo decreto.

Otro decreto del 7 de octubre de 1823, la Recopilación de Indias. Excluía a los extranjeros de la explotación minera. Consumada la Independencia, se les da cabida a los extranjeros en la adquisición de negociaciones mineras.

A fin de incrementar la inmigración extranjera, el 18 de agosto de 1824, se expide un decreto sobre la colonización, en el que se ofrece a los extranjeros que vinieran a establecerse en México, toda clase de garantías en sus personas y en sus propiedades.

En el Acta Constitutiva del 31 de enero de 1824, en sus Artículos 30 y 31 se establecen las bases para igualar los derechos entre nacionales y extranjeros:

Artículo 30: "La nación está obligada a proteger por leyes sabias y justas los derechos del hombre y del ciudadano".

Artículo 31: "Todo habitante de la federación tiene libertad de escribir, imprimir y publicar sus ideas políticas, sin necesidad de licencia, revisión o aprobación anterior a la publicación, bajo las restricciones y responsabilidades de la leyes". (4)

En los artículos precedentes, además de pugnar por la igualdad de derechos entre nacionales y extranjeros, constituye un antecedente de las garantías de libertad de expresión y de imprenta.

El Decreto de 10 de mayo de 1827, prohibió a los españoles que ejercieran cargos o empleos públicos.

Otro Decreto de 20 de diciembre de 1827, ordena expulsar a los españoles de México. Siendo posteriormente derogado el 20 de marzo de 1829.

El 12 de marzo de 1828, establece en su Artículo 6, que los extranjeros introducidos y establecidos de acuerdo a las reglas prescritas, estaban bajo la protección de las leyes y gozaban de los derechos civiles que ellos conceden a los mexicanos, con la limitación de adquirir la propiedad territorial rústica que, conforme a las leyes vigentes, no pueden obtener los no naturalizados.

El 29 de diciembre de 1836, se crean siete leyes constitucionales relativas a los derechos y obligaciones de los mexicanos y habitantes de la República en su Artículo 12 y 13:

Artículo 12: "Los extranjeros, introducidos legalmente en la República, gozan de todos los derechos naturales, y además los que se estipulen en los tratados, para los súbditos de sus respectivas naciones y están obligados a respetar la religión, y sujetarse a las leyes del país en las cosas que puedan corresponderles". (5)

Artículo 13: "El extranjero no puede adquirir en la República, propiedad raíz, si no se ha naturalizado en ella, casase con mexicana y arreglase a los demás que prescriba la ley relativa a estas adquisiciones. Tampoco podrá trasladar a otro país su propiedad mobiliaria, sino con los requisitos y pagando la cuota que establezcan las leyes".

"Las adquisiciones de colonizadores se sujetarán a las reglas especiales de colonización". (6)

En 1843 se establecen las bases Orgánicas, en sus Artículos 8, 9 y 10, se establecen como obligaciones de todos los habitantes de la República, sin establecer diferencia entre extranjeros y nacionales, las de observar la Constitución y las leyes, y obedecer a las autoridades. (Artículo 8).

El Artículo 9, precisa en 13 de sus fracciones, los derechos de los habitantes de la República, los que se interpretan iguales para nacionales y extranjeros por no establecerse diferenciación alguna con apoyo en nacionalidad.

Se establece en el Artículo, que los extranjeros gozarán de las leyes y sus respectivos tratados.

El 10 de abril de 1865, Maximiliano expide el Estatuto provisional del Imperio Mexicano. En este cuerpo de leyes se enuncian en el título XV, las garantías individuales (artículo 58 al 81), que gozarían todos los habitantes del Imperio, sin haber distinción entre nacionales y extranjeros.

En los Artículo 54 y 56 de los Estatutos, al decir de Carlos Arellano García en su obra intitulada "Derecho Internacional Privado", se establecen diferencias en cuanto a la igualdad de derechos expresada: "...el Artículo 54 establecía como obligación exclusiva de los mexicanos defender los derechos e intereses de su

patria, y por el Artículo 56 que establecía como obligación exclusiva de los ciudadanos inscribirse en el padrón de su municipalidad y a desempeñar los cargos de elección popular, cuando no tengan impedimento legal". (7)

De acuerdo al autor Arellano García, la Constitución de 1857 con respecto a la situación de los extranjeros, establecía en los Artículos 1, 32 y 33, lo siguiente:

"El Artículo 1 es el artículo general en el que se establece que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales. En éste y en los subsecuentes preceptos de la sección 1 referente a los derechos del hombre no se fija una división entre nacionales y extranjeros. Solo se limitan los derechos del hombre en materia política a los no ciudadanos de la República pero, entendiéndose que puede haber mexicanos no ciudadanos.

Los Artículos 32 y 33 de la Constitución de 1857 son disposiciones especiales en las que ya se asienta un trato diferencial. Conforme al Artículo 32, los mexicanos serían preferidos a los extranjeros, en igualdad de circunstancias, para todos los empleos, cargos o comisiones de nombramiento de las autoridades, que no sea indispensable la calidad de ciudadano. El Artículo 33 establece expresamente en favor de los extranjeros, que estos tienen derecho a las garantías consagradas por la sección primera del título 1 de esta Constitución pero reserva a favor del gobierno la

facultad para expeler al extranjero pernicioso. Agrega este dispositivo que los extranjeros tienen obligación de contribuir para los gastos públicos, y de obedecer y respetar las instituciones, leyes y autoridades del país, sujetándose a los fallos y sentencias de los tribunales, sin poder intentar otros recursos que los que las leyes concedan a los mexicanos". (8)

Ignacio L. Vallarta fué el autor de la ley de 28 de mayo de 1886, de aquí el nombre de la Ley Vallarta, en relación con la condición jurídica de los extranjeros, al decir de Arellano García, establecía:

"1. En principio se desea la igualdad de nacionales y extranjeros tanto para el goce de los derechos civiles como para el disfrute de las garantías individuales consagradas por la Constitución de 1857 (Artículo 30)

2. El principio anterior tiene varias salvedades restrictivas para los extranjeros:

a) El gobierno mexicano puede expeler al extranjero pernicioso (Artículos 31 y 38)

b) Por razones de reciprocidad la Ley Federal puede modificar y restringir los derechos civiles de que gozan los extranjeros (Artículo 32)

c) Los extranjeros no gozan de derechos políticos que corresponden a los ciudadanos mexicanos (Artículo 36);

d) La ley de 1886 no concede a los extranjeros los derechos

que a estos niega la ley internacional, los tratados o la legislación vigente en la República. (Artículo 40)

3. El principio de igualdad también sufre excepciones favorables a los extranjeros en la ley de 1886:

a) Los extranjeros pueden apelar a la vía diplomática en caso de negación de justicia o de retardo voluntario en su administración. (Artículo 35) y;

b) Los extranjeros están exentos del servicio militar (Artículo 37) ". (9)

1.2 ETAPA REVOLUCIONARIA.

Constitución de 1917.

La Ley de Extranjería y Naturalización de 1886 rebasa a lo dispuesto por la Constitución de 1857. Esta, al establecer las facultades del Congreso de la Unión, no daba facultades al Congreso para legislar en materia de condición jurídica de extranjeros. Por el contrario, la ley de 1886 en su Artículo 32, establecía que sólo la Ley Federal podía modificar y restringir los derechos civiles de que gozaban los extranjeros. Este dispositivo del legislador ordinario rebasaba al constituyente de 1857.

Ahora bien, con la Constitución de 1917 en el Artículo 73, fracción XXI, se establecía:

"El Congreso tiene facultad: ...XXI. Para dictar leyes sobre ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República." (10)

No fué sino hasta el año de 1934 cuando sufre la fracción XXI una modificación, en el sentido de establecer facultades del Congreso para legislar en materia de nacionalidad y condición jurídica de los extranjeros.

El Artículo 73 constitucional, en su fracción XXI establece en la actualidad:

"El Congreso tiene facultades:

...XVI. Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración y salubridad general de la República..." (11)

De lo expuesto , es hasta 1934 cuando se plasma en la Constitución la facultad federal para legislar en relación con la condición jurídica de los extranjeros.

Examinemos ahora los antecedentes inmediatos de los Artículos 30, 32 y 33 constitucionales, mismos que hacen referencia a la condición jurídica de los extranjeros.

ARTICULO 30 CONSTITUCIONAL.

En el dictamen y proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, de fecha 16 de junio de 1856, se establece lo que a continuación precisamos:

"Trigésimo párrafo del Dictamen. En los Artículos que tienen por objeto fijar la condición de los mexicanos y de los ciudadanos de la República, sus derechos, prerrogativas y obligaciones, no se encontrará más que la repetición de los principios comunes del derecho público y de las prevenciones que nuestros códigos y leyes han admitido. Se dice en uno de esos Artículos que para todos los empleos o comisiones en que no sea indispensable la calidad de ciudadano, los mexicanos por nacimiento o naturalización serán preferidos a los extranjeros en igualdad de circunstancias: que nues-

tras leyes futuras procurarán mejorar la condición de los mexicanos laboriosos, premiando a los que se distinguan, fundando colegios y escuelas prácticas, estableciendo bancos populares y agrícolas y, concediendo a los mexicanos otras exenciones y prerrogativas. Este Artículo es, en concepto de los que lo suscriben, la genuína expresión de un sentimiento popular tan arraigado y profundo, que ha podido algunas veces criticarse como una necia preocupación; pero que no carece enteramente de justicia". (12)

Veamos el Artículo 35 del proyecto:

"Son mexicanos todos los nacidos en el territorio de la República, los nacidos fuera de él de padres mexicanos, los extranjeros que adquirieran bienes raíces en la República o tengan hijos mexicanos, siempre que no manifiesten la resolución de conservar su nacionalidad y los que se naturalicen a las leyes de la Federación". (13)

Otro antecedente del actual Artículo 30, lo constituye el Artículo 53 del Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, dado en el Palacio de Chapultepec el 10 de abril de 1865 y que a la letra dice:

"Son mexicanos:

Los hijos legítimos de padre mexicano, dentro o fuera del territorio del Imperio; los hijos ilegítimos de madre mexicana, dentro o fuera del territorio mexicano;

Los extranjeros naturalizados conforme a las leyes;

Los hijos nacidos en México de padres extranjeros que, al llegar a la edad de veintiun años, no declaren que quieren adoptar la nacionalidad extranjera.

Los nacidos fuera del territorio del Imperio, pero que, establecidos en él antes de 1821, juraron el acta de Independencia;

Los extranjeros que adquieran en el Imperio propiedad territorial de cualquier género; por el solo hecho de adquirirla." (14)

El Artículo 30 de la Constitución Política de la República Mexicana, sancionada por el Congreso General Constituyente el 5 de febrero de 1857, establecía:

"Son mexicanos:

I. Todos los nacidos fuera o dentro del territorio de la República, de padres mexicanos.

II. Los extranjeros que se naturalizen conforme a las leyes de la Federación.

III. Los extranjeros que adquieran bienes raíces en la República ó tengan hijos mexicanos, siempre que no manifiesten la resolución de conservar su nacionalidad". (15)

El punto 15 del Programa del Partido Liberal Mexicano de 1906, representa otro antecedente del Artículo 30, el cual expresaba:

"El Partido Liberal Mexicano propuso como reforma constitucional:

Prescribir que los extranjeros, por el solo hecho de adquirir bienes raíces, pierden su nacionalidad primitiva y se hacen ciudadanos mexicanos". (16)

Corresponde examinar el Mensaje y Proyecto de Constitución de Don Venustiano Carranza, fechados en la ciudad de Queretaro el 1 de diciembre de 1916:

"Quincuagésimo párrafo del Mensaje. En la reforma al Artículo 30 de la Constitución de 1857, se ha creído necesario definir, con toda precisión, y claridad, quienes son los mexicanos por nacimiento y quienes tienen esa calidad de naturalización, para dar término a la larga disputa que en épocas no remotas se estuvo sosteniendo sobre si el hijo de un extranjero nacido en el país, que al llegar a la mayor edad, opta por la ciudadanía mexicana, debía de tenerse o no como mexicano por nacimiento. (17)

Artículo 30 del proyecto:

Los mexicanos lo serán por nacimiento o por naturalización:

I. Son mexicanos por nacimiento, los hijos de padres mexicanos que nacieran dentro o fuera de la República;

II. Son mexicanos por naturalización:

a) Los que nacieron de padres extranjeros dentro de la República si al mes siguiente a su mayor edad no manifiestan ante la Secretaría de Relaciones Exteriores su propósito de conservar la nacionalidad de su origen.

b) Los extranjeros que teniendo modo honesto de vivir e hijos de madre mexicana o naturalizados mexicanos, manifiesten a la Secretaría de Relaciones Exteriores su propósito de quedar también nacionalizados.

c) Los que hubieren residido en el país por cinco años consecutivos, tengan modo honesto de vivir y obtengan carta de naturalización de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

En los casos de esta fracción y de la anterior, la ley determinará la manera de comprobar los requisitos que en ella se exigen". (18)

ARTICULO 32 CONSTITUCIONAL.

Examinaremos los antecedentes constitucionales inmediatos del Artículo 32, el que establece la normas relativas a la población del país, distinguiendo a los nacionales y a los extranjeros. Asimismo, hace una distinción de entre los nacionales, a los mexicanos por nacimiento de quienes lo son por naturalización.

Este Artículo otorga a los mexicanos determinados derechos de preferencia o ciertas prerrogativas. Por ejemplo:

Cuando el gobierno debe otorgar alguna concesión, o determinado empleo o comisiones oficiales, está obligado a adjudicarlos en un primer plano a un mexicano.

Entremos de lleno al examen de los antecedentes principales e inmediatos anteriores, del artículo en comento:

El Artículo 15 de las Bases Orgánicas de la República Mexicana, acordadas por la H. Junta Legislativa establecida conforme a los

Decretos de 19 y 23 de diciembre de 1842:

"Es derecho de los mexicanos que se les confiera exclusivamente y comisiones de nombramiento de cualquier autoridad, cuando para su ejercicio se exija la calidad de ciudadano: si se requiere la circunstancia de pericia, serán preferidos los mexicanos a los extranjeros en igualdad de circunstancias". (19)

El Artículo 37 del Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, fechada el 16 de junio de 1856 decía:

"Los mexicanos serán preferidos a los extranjeros, en igualdad de circunstancias, para todos los empleos, cargos o comisiones de nombramiento de la autoridades, en que sea indispensable la calidad de ciudadano. Las leyes del país procurarán mejorar la condición de los mexicanos laboriosos, premiando a los que se distinguan en cualquier ciencia o arte, estimulando el trabajo y fundando colegios o escuelas prácticas de artes y oficios". (20)

El Artículo 32 de la Constitución Política de la República Mexicana de 5 de febrero de 1857 estableció:

"Los mexicanos serán preferidos a los extranjeros...

Se expedirán leyes para mejorar la condición de los mexicanos laboriosos, premiando a los que se destingan en cualquier ciencia o arte, estimulando al trabajo y fundando colegios y escuelas prácticas de artes y oficios". (21)

Otro antecedente lo es el Mensaje y Proyecto de Constitución de Don Venustiano Carranza, del 1° de diciembre de 1916.

"Artículo 32 del Proyecto. Los mexicanos serán preferidos a los extranjeros en igualdad de circunstancias, para todos los empleos, cargos o comisiones de nombramiento del Gobierno, aunque no sea indispensable la calidad de ciudadano. En tiempo de paz ningún extranjero podrá servir en el ejército ni en las fuerzas de policía o seguridad pública". (22)

Este artículo guarda íntima relación con los Artículos 30, 33 y 34 constitucionales. Con el 30, que establece quienes tienen la calidad de mexicanos por nacimiento; con el 33, que determina quienes son los extranjeros y cuales son sus derechos y, finalmente, con el Artículo 34, que califica a los ciudadanos mexicanos y establece los derechos y obligaciones a que están sujetos.

El párrafo primero del Artículo 32, se inspiró en el correlativo de la Constitución de 1857, así como el Proyecto de Constitución de Carranza.

El párrafo segundo, fué elaborado por el Congreso Constituyente de 1916.

El Artículo en comento ha sido objeto de dos reformas:

En 1934 se hace extensivo el requisito de ser mexicano por nacimiento a todo el personal que tripule embarcaciones y no únicamente a las dos terceras partes de la que forman la tripulación y, fijó la misma exigencia para el desempeño del cargo de Capitán de Puerto, Servicios de Prácticaje y funciones de Agente Aduanal en la República.

La segunda reforma fué en el año de 1944, estableciendo igual condición para ser miembro de la Fuerza Aérea y para ocupar el cargo de Comandante de Aeródromo.

ARTICULO 33 CONSTITUCIONAL.

El Artículo 33 del Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana del 16 de junio de 1856, establece:

"Son extranjeros los que no poseen las calidades determinadas en la sección precedente. Tiene derecho a las garantías otorgadas en la Sección Primera del Título Primero de la presente Constitución y a las que resulten clara y evidentemente de los tratados celebrados con sus respectivas naciones.

Tienen obligación de respetar las instituciones, leyes y autoridades del país, y sujetarse a los fallos y sentencias de los tribunales, sin poder intentar otros recursos que las leyes conceden a los mexicanos.

Nunca podrán intentar reclamación contra la nación, sino cuan-

do el gobierno u otra autoridad federal les impida demandar sus derechos en forma legal, embarace la ejecución de una sentencia pronunciada conforme a las leyes del país". (23)

El Artículo 33 de la Constitución Política de la República Mexicana, del 5 de febrero de 1857, establecía los siguiente:

"Son extranjeros los que no posean las calidades determinadas en el Artículo 30. Tienen derecho a las garantías otorgadas en la Sección Primera, Título 1 de la presente Constitución, salvo en todo caso la facultad que el gobierno tiene de expeler al extranjero pernicioso. Tienen obligación de contribuir para los gastos públicos, de la manera que dispongan las leyes, y de obedecer y respetar las instituciones, leyes y autoridades del país, sujetándose a los fallos y sentencias de los tribunales, sin poder intentar otros recursos, que los que las leyes conceden a los mexicanos". (24)

Antecedentes importantes los son también, el Mensaje y Proyecto de Constitución de Don Venustiano Carranza, del 1° de diciembre de 1916:

"Artículo 33 del Proyecto. Son los extranjeros los que no posean las calidades determinadas en el Artículo 30. Tienen derecho a las garantías que otorga la Sección 1°, Título 1° de la presente Constitución; pero el Ejecutivo de la Unión tendrá la facultad exclusiva de hacer abandonar del territorio nacional inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia

juzgue inconveniente.

Las determinaciones que el Ejecutivo dictare en uso de esta facultad, no tendran recurso alguno.

Los extranjeros no podrán, de ninguna manera, inmiscuirse en los asuntos políticos del país. Tampoco podrán adquirir en él bienes raíces, sino manifiestan antes, ante la Secretaría de Relaciones, que renuncian a su calidad de extranjeros y a la protección de sus gobiernos en todo lo que a dichos bienes se refiere, quedando enteramente sujetos, respecto de ellos, a las leyes y autoridades de la nación". (25)

En relación con estos antecedentes inmediatos del Artículo 33 constitucional, caben las siguientes precisiones:

Es evidente que el Artículo 33 del Proyecto de Constitución de 1856, además de manifestar cierta dependencia con respecto a otras naciones, al establecer que, "Tienen derecho (los extranjeros) a las garantías... que resulten clara y evidentemente de los tratados celebrados con sus respectivas naciones..."; en virtud de que está supeditado a los tratados internacionales, el establecimiento de garantías. Asimismo, este Proyecto adolece de técnica legislativa, ya que induce a pensar erróneamente y a hacer interpretaciones en contra del espíritu de la ley, cuando expresa: "...Nunca podrán intentar reclamación con la nación (los extranjeros) sino cuando el gobierno u otra autoridad federal les impida deman-

dar sus derechos en la forma legal..."

Por lo que toca al Artículo 33 de la Constitución del 5 de febrero de 1857, introduce la novedad de que todo extranjero está obligado a pagar impuestos y de que solo pueden invocar los recursos que las leyes otorgan a los mexicanos.

El autor Arellano García, comenta las diferencias que existen entre el actual Artículo 33 constitucional, con respecto al mismo numeral de la Constitución de 1857, en los siguientes términos:

"Respecto al Artículo 33 de la Constitución de 1917, que no ha sufrido reformas, y que conserva, por tanto su texto original, es de advertirse, que aplica un doble cambio en relación con el Artículo 33 de la Constitución de 1857, a saber:

A) Ambas Constituciones preconizan el derecho del Gobierno Mexicano para expulsar a los extranjeros perniciosos, pero la Constitución de 1917 establece la posibilidad de que se expela sin necesidad de previo juicio;

B) La Constitución de 1857 establece que los extranjeros han de sujetarse a los fallos y sentencias de los tribunales sin poder intentar otros recursos que los que las leyes conceden a los mexicanos. En cambio la Constitución de 1917 no establece esta posibilidad, volviendose constitucional ya, la posibilidad de que los extranjeros invoquen la protección diplomática. Aquí se observa, como la ley de 1886 iba más allá de la Constitución de 1857". (26)

Limitante a los derechos públicos de los individuos extranjeros que se encuentren en territorio nacional es facultad otorgada al Presidente de la República para poder determinar la expulsión inmediata de aquellos sin audiencia previa, cuando su estancia en el territorio nacional sea considerada como perjudicial para los intereses nacionales.

Por otro lado, aunque el Presidente de la República no está obligado a respetar la garantía de audiencia establecida por el Artículo 14 constitucional en anterior caso esto no los exime de observar la garantía de motivación legal establecida por el Artículo 16 Constitucional, en cuanto a que su decisión de expulsión debe de estar fundamentada en datos objetivos que justifiquen la conveniencia de la expulsión de un extranjero. De esta manera, se establece un valladar contra expulsiones caprichosas o arbitrarias por parte del Ejecutivo Federal.

La facultad exclusiva comentada ha sido, desde debates del Constituyente de 1916, tema de acaloradas discusiones. De esta manera el dictamen original presentado ante la Comisión correspondiente, se planteó la posibilidad de brindarle al extranjero involucrado en un caso de expulsión, "La vía del juicio de amparo contra el acuerdo o decreto presidencial de expulsión. Sin embargo después de una gran polémica se aprobó el texto actual del Artículo 33 por 93 votos contra 57, habiendo considerado la Comisión que

permitir la interposición del juicio de amparo al extranjero abriría las puertas a la posibilidad de la Suprema Corte de Justicia, en franco conflicto con el presidente, impidiera a este último llevar al cabo expulsiones necesarias para la seguridad y los intereses nacionales". (27)

A este respecto, la Suprema Corte de Justicia ha emitido jurisprudencia estableciendo que en contra de la facultad expulsiva otorgada al Ejecutivo Federal no procede la suspensión del acto reclamado.

Cabe hacer la reflexión de que la génesis del Artículo 33 se localiza en una época en que la soberanía nacional estaba en una etapa de consolidación. De ahí, quizá, que se estimare inconveniente brindarle al extranjero el beneficio del juicio de amparo contra el acuerdo o decreto presidencial de expulsión. No obstante lo anterior, conviene examinar nuevamente la problemática de la expulsión de extranjeros, para el Estado Mexicano implica aún un gran peligro el brindarle la garantía de audiencia a los extranjeros que se encuentren sujetos a expulsión, tomando en cuenta que muchos países del mundo esta garantía no se les niega a nacionales mexicanos.

1.2.- EPOCA CONTEMPORANEA.

Anteriormente expresamos que la Constitución de 1857, al establecer las facultades del Congreso de la Unión no daba autorización a este organismo para legislar en materia de condición jurídica de extranjeros y no obstante la ley de 1886, en su Artículo 32 disponía que solo la Ley Federal podía modificar y restringir los derechos civiles de que gozaban los extranjeros.

Igualmente precisamos, que el dispositivo 32 de la Ley de 1886, iba más allá de lo preceptuado por la Constitución, y que esta situación anómala se vino a corregir con la promulgación de la Constitución de 1917, en su Artículo 73, fracción XVI se establecía que, "El Congreso tiene facultad... Para dictar leyes sobre ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República". Y que no fué sino hasta el año de 1934 cuando la fracción XVI fué modificada para establecer facultades del Congreso para legislar en materia de nacionalidad y condición jurídica de los extranjeros.

En esta subtítulo examinaremos la condición jurídica de los extranjeros en la Constitución de 1917 y de sus posteriores reformas o adiciones; así como el mismo tema en la Ley de Nacionalidad y Naturalización y, en los Tratados Internacionales sobre esta materia suscritos por México.

En el Capítulo II del Título Primero de la Constitución de

1917, denominado "De los Mexicanos", prevé disposiciones referentes a la nacionalidad, a las obligaciones y preferencias que se otorgan a los nacionales. Estas materias son objeto de estudio, respectivamente, en los Artículos 30, 31 y 32 que integran el capítulo aludido.

El Artículo 30 distingue entre los mexicanos por nacimiento o por naturalización y define a unos y otros.

La nacionalidad es el vínculo jurídico que une al individuo con un país determinado. Toda nación, ejerciendo su soberanía puede legislar sobre la materia sin otras limitaciones que las reconocidas por el derecho internacional y de conformidad con el principio fundamental del respeto a la libre determinación del individuo, al que no puede imponerse una nacionalidad contra su voluntad ni obligarse a conservarla cuando prefiera otra.

En la praxis legislativa, se han utilizado tradicionalmente dos sistemas para atribuir la nacionalidad: el primero, el relativo al derecho de sangre (jus sanguinis), el que atribuye a los hijos la nacionalidad de los padres; y el referente al derecho del territorio (jus soli), que fija la nacionalidad en atención al lugar de nacimiento.

En nuestra legislación se prevén ambos sistemas, en el Artícu-

lo 30, fracción I del Apartado A, se declara nacionales mexicanos a todos los que nazcan en territorio de la República, independientemente de la nacionalidad de sus padres (jus soli); igualmente, en la fracción III, al establecerse las embarcaciones o aeronaves de un país son parte del ámbito espacial colocado bajo su soberanía, constituye otro ejemplo del jus soli.

En cambio, la fracción II del mismo precepto, reconoce el jus sanguinis, ya que no establece diferencias entre los hijos de mexicanos varones y los de mujeres mexicanas. Concede en todos los casos la nacionalidad por nacimiento.

El propio precepto en su Apartado B, admite como medio para adquirir la nacionalidad mexicana, el consentimiento, es decir, un acto voluntario que vincula al individuo con la nación que ha elegido.

La calidad de mexicano por nacimiento es privilegiada frente a los nacionales por naturalización.

Los preceptos 55, 58, 82, 91 y 95 constitucionales, establecen como requisito para desempeñar los altos cargos de la Federación—diputado, senador, Presidente de la República, Secretario de Estado y Ministro de la Suprema Corte de Justicia— ser mexicano por nacimiento; y el precepto 32, dispone la misma calidad para pertenecer a la Marina Nacional o a la Fuerza Aérea.

El texto vigente del Artículo 30 corresponde a la reforma promulgada en 1934; adoptado por el Constituyente de 1916 reprodujo, con ciertas modificaciones, el mismo número del Proyecto de Carranza. Todos ellos difieren del Artículo 30 de la Constitución de 1857, que en éste sólo contemplaba el jus sanguinis, al atribuir la nacionalidad mexicana a todos los hijos de padre mexicano, nacidos dentro o fuera del territorio de la República, y en que reconocía como medio para adoptarla el hecho de adquirir bienes raíces en nuestro país.

El Artículo 31 constitucional, establece las obligaciones fundamentales que tienen los mexicanos por el solo hecho de serlo, es decir, los deberes inherentes al vínculo de la nacionalidad.

En la fracción IV establece: "Son obligaciones de los mexicanos ... IV Contribuir a los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que residan, de manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes". (28)

Cabe hacer nota que esta obligación no es exclusiva de los mexicanos sino que comparten todos los habitantes del país, nacionales o extranjeros.

Este precepto guarda estrecha relación con los Artículos 30, que determina quienes son mexicanos; con el 36, que reitera co-

mo obligación de los ciudadanos la de alistarse en la Guardia Nacional, con el 3º, que establece el régimen educativo; con el 65, fracción II, el 73, fracción VIII y el 126 que aluden al régimen financiero del Estado.

El Artículo 32, que forma parte del Título Primero, Capítulo II, denominado "De los Mexicanos", establece varias consecuencias de la diferenciación constitucional de los nacionales y extranjeros; y de entre los nacionales, los que lo son por nacimiento y por naturalización.

Cerca este precepto un derecho de preferencia en favor de los nacionales, consistente en que cuando el gobierno deba otorgar alguna concesión o determinado empleo o comisión oficiales, está obligado a adjudicarlos a un mexicano; y sólo a falta de alguien que tenga esta calidad y aspira a obtenerlos podrá concederlos a un extranjero.

Este Artículo en general, concede a los mexicanos ciertos derechos de preferencia o determinadas prerrogativas; y, al mismo tiempo, protege las instituciones nacionales y vela por la seguridad pública:

Este dispositivo guarda íntima relación con los preceptos 30, que establece quiénes tienen la calidad de mexicano; con el 33, que determina quienes son extranjeros y cuales son sus

derechos y, por último, con el 34, que califica a los ciudadanos y establece los requisitos a que están sujetos.

Sufrió en 1934 y en 1944 este Artículo dos reformas: la primera, hizo extensivo el requisito de ser mexicano por nacimiento a todo el personal que tripule embarcaciones y fijó la misma exigencia para el desempeño del cargo de Capitán de Puerto, servicios de practicaaje y funciones de Agente Aduanal de la República. La segunda reforma, establece igual condición para ser miembro de la Fuerza Aérea y para ocupar el cargo de Comandante de Aérodromo.

Por cuanto hace al Artículo 33 constitucional, ubicado en el Título Primero de la Constitución y abarca por sí solo el Capítulo III, denominado "De los Extranjeros" , tiene por objeto determinar quénes son y de limitar sus derechos.

Guarda este precepto íntima relación con el Artículo 1º, que dispone que la Garantías Individuales corresponden a todo individuo, sin distinguir entre los nacionales y los que no lo son; con el Artículo 8, que excluye a los extranjeros del derecho de petición en materia política; con el 9, respecto de la exclusión de los extranjeros de los derechos de reunión y asociación; con el 11, que hace referencia a las limitaciones que sufre la libertad de tránsito para los extranjeros, por virtud de las leyes migratorias; el Artículo 12, al desconocer los títulos

de nobleza otorgados por cualquier otro país; la fracción I del Artículo 27 limita sus derechos de propiedad; y el Artículo 32 establece un régimen jurídico preferente en favor de los mexicanos.

La más importante limitación de los derechos públicos individuales de los extranjeros, es el Artículo 33 que establece la facultad privativa que tiene el Presidente de la República para expulsar del país, sin sujetarse a juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia dentro del territorio nacional estime inconveniente; contra esta facultad discrecional del Ejecutivo, cabe el Juicio de Amparo, pero no procede la suspensión según lo resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Característica sobresaliente de la Constitución de 1917, se desprende del Artículo 27, que desde su texto original estableció la Cláusula Calvo, misma que no existía en la Constitución de 1857, ni en la Ley de 1886.

La Ley de Nacionalidad y Naturalización, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de enero de 1934, denominada en su Capítulo IV "Derechos y Obligaciones de los Extranjeros", establece en su Artículo 30 lo siguiente:

"Los extranjeros tienen derecho a las garantías que otorga el Capítulo I, Título 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con las restricciones que la misma impone".

Este dispositivo sólo habla de extranjeros sin mencionar a las personas morales extranjeras, y en opinión de Arellano García, precisa: "...en sentido muy riguroso parece que las garantías individuales únicamente se otorgan a las personas físicas. Estimamos que debiera mencionarse también a las personas morales extranjeras". (29)

Con relación a este Artículo vale lo anotado a las Garantías Individuales y a sus restricciones, expresadas al comentar el Artículo 33 Constitucional.

El Artículo 31 de la Ley, establece:

"Los extranjeros están exentos del servicio militar nacional; los domiciliados, sin embargo, tienen obligación de hacer el de vigilancia cuando se trate de la seguridad de las propiedades y de la conservación del orden de la misma población en que están radicados". (30)

La primera parte de este Artículo es lógico, ya que al extranjero no se le puede obligar, en caso de guerra con su propio país, el prestar el servicio militar en el país donde reside.

Por cuanto hace a la segunda parte del Artículo, se puede obligar al extranjero en caso de catástrofes naturales en la localidad en que esté domiciliado, a prestar el servicio de policía, bomberos o milicia. En este último caso, tratándose de peli-

gros no provenientes de guerra. (31)

EL Artículo 32, establece:

"Los extranjeros y las personas morales extranjeras están obligados a pagar las contribuciones ordinarias o extraordinarias y a satisfacer cualquiera otra prestación pecuniaria, siempre que sean ordenadas por las autoridades y alcancen a la generalidad de la población donde residen. También están obligados a obedecer y respetar las instituciones, leyes y autoridades del país, sujetándose a los fallos y sentencias de los tribunales, sin poder intentar otros recursos que los que las leyes conceden a los mexicanos. Sólo pueden apelar a la vía diplomática en los casos de denegación de justicia o retardo voluntario y notoriamente malicioso en su administración". (32)

Con respecto al pago de contribuciones de los extranjeros, cabe el comentario efectuado en el dispositivo 31 de la Constitución.

En relación al sometimiento de los extranjeros a las leyes y autoridades del país, cabe comentar que en el caso de que no aceptaran tal sometimiento, se atentaría en contra de la soberanía nacional.

Existe la posibilidad de apelación a la vía diplomática en los casos de retardo voluntario y notoriamente maliciosa en su

administración.

Arellano García sugiere en relación con el término "denegación de justicia", lo siguiente:

"En lugar de emplear la expresión de "denegación de justicia", el precepto debiera mencionar la hipótesis excepcional de que no se negara a los extranjeros el acceso a las autoridades encargadas del desempeño de la función jurisdiccional en las mismas condiciones que los nacionales". (33)

El texto literal del Artículo 33 es el siguiente:

"Los extranjeros y las personas morales extranjeras, así como las sociedades mexicanas que tengan o puedan tener socios extranjeros, no pueden obtener concesiones ni celebrar contratos con los ayuntamientos, gobiernos locales, ni autoridades federales sin previo permiso de la Secretaría de Relaciones, el cual podrá concederse siempre que los interesados convengan ante la propia Secretaría en considerarse como mexicanos respecto de dichos contratos, y en no invocar, por cuanto a ellos se refiere, la protección de sus gobiernos, bajo la pena que en cada caso establecerá la Secretaría de Relaciones".

Esta obligación impuesta a los extranjeros de no invocar la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a los bienes concesiones que adquieran es conocida como "Clausula Calvo". Esta representa una reacción de los países subdesarrollados contra

la interposición diplomática ejercida por países desarrollados para representar a sus naciones ante las autoridades en reclamaciones por daños originados en sus propiedades y pretendiendo indemnizaciones desproporcionadas.

No obstante esta prohibición, cuando el extranjero renuncia a invocar la protección de su gobierno, el gobierno al que pertenece no ha renunciado al derecho de proteger su connacional.

El Artículo 34 establece:

"Las personas morales extranjeras no pueden adquirir el dominio de las tierras, aguas y accesiones, ni obtener para la explotación de minas, aguas o combustibles minerales en la República Mexicana, el permiso, salvo en los casos en que expresamente lo determinen las leyes". (34)

De acuerdo al autor Arellano García, "El dispositivo a estudio es incompatible con el Artículo 5 de la Convención sobre Condiciones de los Extranjeros" firmada en la Habana en 1928.

El Artículo 5 de la mencionada Convención establece que los Estados deben reconocer a los extranjeros el goce de los derechos civiles esenciales. Nuestro país ... hizo la siguiente reserva a la Convención citada de la Habana:

"El Gobierno Mexicano declara que interpreta el principio consignado en el Artículo 5 de la Convención, de sujetar las

limitaciones de la Ley Nacional, la extensión y modalidades del ejercicio de los derechos civiles esenciales de los extranjeros, como aplicable también a la capacidad civil de los extranjeros para adquirir bienes en el territorio nacional". (35)

El Artículo 35 establece:

"Los extranjeros, sin perder su nacionalidad, pueden domiciliarse en la República, para todos los efectos legales de acuerdo con la siguientes normas:

I. La adquisición, cambio o pérdida del domicilio de los extranjeros se registrará únicamente por las disposiciones del Código Civil para el Distrito y Territorios Federales en Materia Común y para toda la República en Materia Federal.

II. La competencia, por razón del territorio, no será prorrogable, en ningún caso, en los juicios de divorcio o nulidad de matrimonio de los extranjeros.

Ninguna autoridad judicial o administrativa dará trámite al divorcio o nulidad de matrimonio de los extranjeros, si no se acompaña la certificación que expida la Secretaría de Gobernación de su legal residencia en el país y que en sus condiciones y calidad migratoria les permita realizar tal acto". (36)

En la nacionalidad adquirida o naturalización de las personas físicas el jus domicili es un elemento relevante para el otorgamiento de la nacionalidad mexicana por naturalización.

No obstante, el domicilio no es factor para que opere el cambio de nacionalidad.

Por lo que toca a la fracción II, establece la prohibición de la prorroga de la competencia en los casos de divorcio o nulidad de matrimonio de los extranjeros en México. Y para estos casos, exige la Ley la certificación de la autoridad competente, que demuestre la legal residencia del extranjero en el país, así como de tener las condiciones migratorias que les autoricen la realización de tales actos.

Asimismo, los preceptos 50, 51, y 52 de la Ley en comento, hacen referencia a la condición jurídica de los extranjeros en los siguientes términos:

Artículo 50. "Solo la Ley Federal puede modificar y restringir los derechos civiles de que gozan los extranjeros; en consecuencia, esta Ley y disposiciones de los Códigos Civil y Procedimientos Civiles del Distrito Federal sobre esta materia, tiene el caracter de federales y serán obligatorias en toda la Unión".

Artículo 51. "Las autoridades pueden exigir al extranjero la prueba de su nacionalidad, cuando pretenda ejercer algún derecho que se derive de su calidad de tal, debiendo rendirse dicha prueba ante la Secretaría de Relaciones Exteriores".

Artículo 52. "Al individuo a quien legislaciones extranjeras

atribuyan dos o más nacionalidades distintas de la mexicana, se le considerará , para todos los efectos que deben tener lugar dentro de la República como de una sola nacionalidad, que será la del país en donde tenga su principal residencia habitual, y si no reside en ninguno de los países cuya nacionalidad ostente, se estimará como de la nacionalidad de aquel al que según las circunstancias aparezca mas íntimamente vinculado". (37)

El Artículo 50, comete el error de otorgarle al Código de Procedimientos Civiles del D.F. la calidad de Federal, cuando para tales efectos existe el Código Federal de Procedimientos Civiles.

En cuanto al Artículo 52, es correcta la disposición que exige el considerar al extranjero al que legislaciones extranjeras le atribuyen dos o más nacionalidades distintas de la mexicana, el de considerarlo como de una nacionalidad. Estimamos acertado el Artículo, en base a que se prestaría a confusiones que el extranjero invocara las leyes tanto de una como de otra nación, para la realización de sus trámites en la República.

CAPITULO II. DISPOSICIONES GENERALES.

II.1 CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

El Artículo 33 Constitucional establece:

"Son extranjeros los que posean las calidades determinadas en el Artículo 30. Tienen derecho a las garantías que otorga el Capítulo I, Título Primero, de la presente Constitución; pero el Ejecutivo de la Unión tendrá la facultad exclusiva de hacer abandonar del territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente.

Los extranjeros no podrán, de ninguna manera, inmiscuirse en los asuntos políticos del país." (38)

En concordancia con el maestro Leonel Pereznieta Castro consideramos que para un mejor análisis de este precepto hay que subdividirlo en dos partes:

"a) La facultad de expulsión que la Constitución otorga al Ejecutivo Federal.

b) La prohibición, para los extranjeros de inmiscuirse en los asuntos políticos del país." (39)

Por lo que toca al primero, la facultad de expulsión, como ya se mencionó en el capítulo anterior, ha sido objeto de múltiples objeciones, ya que presenta desde su origen, la posibilidad de que se les otorgara a los extranjero el derecho de amparo en contra de las-

decisiones del Ejecutivo Federal sobre una expulsión sin fundamento jurídico, pero en contrapartida se corría el riesgo de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación impidiera al Poder Ejecutivo expulsar a ciertos extranjeros que pudiesen provocar problemas serios al gobierno mexicano.

El citado autor piensa "si bien pudiera ser válidas las argumentaciones del constituyente en una determinada época, en la actualidad resulta muy difícil pensar que un extranjero, o un grupo de extranjeros puedan crear problemas de gravedad al país, si es que se toma en cuenta principalmente los sistemas de seguridad del propio gobierno". (40)

Pero más importante aún, es que aquellos extranjeros se encuentren residiendo permanentemente, en consecuencia, desarrollando la mayor parte de su vida en México, de tal suerte que negarles a estos el derecho de audiencia frente a la posibilidad de expulsión, podría y debería considerarse contrario a los derechos humanos fundamentales.

En este sentido compartimos ampliamente la opinión del autor Pereznieto quien cita al Dr. Héctor Fix Zamudio diciendo: "que dicha discrecionalidad debe ser suprimida y que, en un mínimo de garantías, se les otorgue el derecho de amparo". (41)

Este precepto no hace una definición de extranjero,

sino que, por exclusión considera como tales a los que no reúnan las calidades de mexicanos, sea por nacimiento o por naturalización.

Comprende asimismo, que los extranjeros tienen derecho a las garantías individuales que la misma Constitución establece, principio que plasma la Constitución en el Artículo 1° que dispone: "En 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." Al no distinguir este Artículo entre los nacionales y los que no lo son, se entiende que asimila a los extranjeros bajo su protección.

Sin embargo, a esta regla general, la Constitución prevé en los dispositivos; 8,9,11,12,32 y 27, fracción I, diversas limitaciones:

Artículo 8. "Los funcionarios y empleados respetarán el ejercicio del derecho de petición ... pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República..." (42).

Excluye a los extranjeros del derecho de petición en materia política.

Artículo 9. "No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente

los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país..." (43)

Están excluidos los extranjeros de los derechos de reunión y asociación con fines políticos inherentes a México.

El Artículo 11, establece: "...El ejercicio de este derecho - (libertad de tránsito), estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial ... 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". (44)

Hace referencia este dispositivo a las limitaciones que sufre la libertad de tránsito para los extranjeros, por virtud de las leyes migratorias.

El Artículo 12 establece: "En los Estados Unidos Mexicanos no se concederán títulos de nobleza, ni prerrogativas y honores hereditarios, ni se dará efecto alguno a los otorgados por cualquier otro país". (45)

Este precepto forma parte del Estatuto Constitucional de los extranjeros, al desconocer los títulos de nobleza por cualquier otro país.

El Artículo 27, fracción I, establece: "La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originalmente a la nación... La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la nación, se regirá por las siguientes prescripciones:

1. Solo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar, por lo mismo, la protección de su gobierno por lo que se refiere a aquellos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la nación, los bienes que hubieren adquirido en virtud del mismo". (46)

En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas..."

Las limitaciones en relación con la propiedad que tienen los extranjeros, según la fracción I del Artículo 27 constitucional, se pueden sintetizar como sigue:

1. Regla General: Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir

el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas.

2. La regla referida en el punto anterior, está limitada con la facultad que tiene el Estado Mexicano para conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones Exteriores en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar la protección de sus Gobiernos por lo que se refiere a aquellos; bajo la pena, en caso de incumplimiento, de perder en beneficio de la nación los bienes que hubieren adquirido en virtud del mismo. Como ya se ha mencionado, en la doctrina se ha denominado a esta disposición, "Cláusula Calvo".

3. Otra regla de la fracción en comento, es que una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio sobre las tierras y aguas.

4. Otra regla que desprendemos de esta fracción, consiste en la posibilidad de que el Estado Mexicano, de acuerdo con los intereses públicos internos y los principios de reciprocidad y a juicio de la Secretaría de Relaciones Exteriores, conceda autorización a los Estados extranjeros para que adquieran, en el lugar permanente la residencia de los Poderes Federales, la propiedad privada de bienes inmuebles necesarios para el servicio de sus

embajadas o legaciones.

La prohibición del Artículo 27 constitucional, se ha reducido con las autorizaciones concedidas por la Secretaría de Relaciones Exteriores para constituir fideicomisos en favor de extranjeros dentro de la zona prohibida, siempre y cuando la institución fiduciaria demuestre que sus Estatutos sociales se ciñen al Decreto del 30 de diciembre de 1965.

A este respecto cabe meditar las observaciones que hace el Maestro Leonel Pereznieta en su obra de Derecho Internacional Privado, que a la letra dice:

"De acuerdo con lo dispuesto en la fracción I del artículo 27 constitucional, los extranjeros no tienen capacidad para la adquisición del dominio directo de tierras y aguas dentro de la "zona prohibida" y, en consecuencia, no podrán formar parte de las sociedades mexicanas que adquieran bienes en dicha franja". (47)

Continúa diciendo que "se trata de una disposición sumamente debatida. En cuanto a las fronteras, principalmente la del norte, se pretende evitar lo sucedido en el año de 1848. Por lo que hace a nuestras costas, el legislador quería evitar una posible invasión". (48)

Estas prohibiciones, resultaron en su época de muchas horas de consideraciones, pero resultan hoy en día anacrónicas y obsoletas, dado que resulta mucho mas peligroso para la Soberanía Nacional

que era empresa transnacional cuenta con alguna conexión en dichos territorios que un extranjero adquiriera la propiedad de un condominio en las playas mexicanas.

Pues es de todos conocido que en México aunque existe el Fideicomiso en zonas prohibidas, regularmente aparece otra figura del todo ilegal denominada "presta nombre" pero que no se ha sancionado nunca a ningún infractor, y viene a ser tema de otro aspecto del Derecho Internacional Privado, totalmente ajeno a lo que nos ocupa.

Finalmente, es digno de transcribir la fracción XVI del artículo 73 constitucional:

El congreso tiene facultad ... XVI para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República..." (49)

A este respecto cabe el recordatorio del Artículo 124 constitucional: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservados a los Estados".

De lo anterior anotado, es facultad federal, legislar en materia de condición jurídica de los extranjeros.

Por tanto, las entidades federativas no pueden legislar en ma-

teria de condición jurídica de los extranjeros.

Se desprende de la fracción en comento, que el Poder Ejecutivo carece de facultades para restringir o ampliar los deberes y derechos de los extranjeros pues lo único que puede hacer es reglamentar lo legislado por el Poder Legislativo en la materia de extranjería.

En el supuesto de que las legislaciones Locales regularan sobre condición jurídica de los extranjeros, estas disposiciones serían inconstitucionales por invadir el ámbito de competencia reservado a la Federación y serían impugnables en el juicio de amparo por los extranjeros interesados o por los nacionales que pudieran resultar afectados por la concesión de mayores derechos extranjeros de los que se desprenden de la legislación federal.

II.2 FACULTADES DE LA SECRETARIA DE GOBERNACION

II.2.1. FACULTADES REGLADAS

De acuerdo al autor Gabino Fraga, en su obra "Derecho Administrativo", define de las facultades regladas en los siguientes términos:

"Cuando las facultades o poderes de que se encuentra investido el órgano administrativo se hayan preestablecidos en la Ley, no solo entrañando la autoridad competente para obrar, sino también su obligación de obrar y cómo debe de obrar, en forma que no deje margen alguno para la apreciación subjetiva del agente sobre la circunstancia del acto, decimos que hallamos frente a facultades o poderes totalmente reglados, vinculados o ligados a la Ley". (50)

Según el autor García Oviedo, en su obra "Derecho Administrativo", distingue las facultades regladas respecto de las discrecionales, como sigue:

"En palabras simples, la administración puede obrar de dos maneras, discrecionalmente o regladamente. Obrar regladamente significa tener que ajustar su actuación al contenido de requisitos o límites dictados por una norma o precepto anterior. Obrar discrecionalmente equivale a obrar libremente el bien acomodando la conducta a un fin público específico". (51)

Como facultades regladas, a continuación se expresan algunas de las facultades más importantes que corresponden a la Secretaría

de Gobernación según se desprende de diversas legislaciones:

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su Artículo 27 establece:

"A la Secretaría de Gobernación corresponde el despacho de los siguientes asuntos: ...VI

Aplicar el Artículo 33 de la Constitución: ...XXV. Fomentar y conducir la política de población, salvo lo relativo a colonización, asentamientos humanos y turismo : ...XXXII. Los demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos".

El Artículo 11 constitucional a este respecto, indica:

"Todo hombre tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes. El ejercicio de este derecho está subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil, y a las 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 en el país". (52)

Este dispositivo se refiere a "todo hombre", por lo que la Constitución está garantizando tanto a los nacionales como a los extranjeros, el derecho a transitar en territorio de la República. Sin embargo, condiciona ese tránsito tratándose de extranjeros a lo que disponga la autoridad administrativa, por ejemplo, Secre-

taría de Gobernación, Secretaría de Salubridad, etc., en cumplimiento de la leyes sobre emigración, inmigración y salubridad; así como en lo referente a extranjeros perniciosos para el país.

La condición jurídica del extranjero, también esta regulada por la Ley General de Población, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 7 de enero de 1974. Esta Ley, por lo que respecta a las facultades de la Secretaría de Gobernación, dispone:

Artículo 2. "El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Gobernación dictará, promoverá y coordinará en su caso, las medidas adecuadas para resolver los problemas demográficos nacionales". (53)

En el Artículo 3 dispone: "Para los fines de esta Ley, la Secretaría de Gobernación dictará y ejecutará o en su caso promoverá ante las dependencias competentes o entidades correspondientes, las medidas necesarias para:

VI. Sujetar la inmigración de extranjeros a las modalidades que juzgue pertinentes, y procurar la mejor asimilación de éstos al medio nacional y su adecuada distribución en el Territorio". (54)

La Ley en comento, en el Capítulo II, denominado Migración dispone como facultades de la Secretaría de Gobernación, entre otras:

- I. Organizar y coordinar los distintos servicios migratorios;
- II. Vigilar la entrada y salida de los nacionales y extranjeros;

y revisar la documentación de los mismos;

III. Aplicar esta Ley y su Reglamento..." (55)

Artículo 8. "Los servicios de migración serán:

I. Interior; y

II. Exterior.

Artículo 9. El servicio interior estará a cargo de la oficinas establecidas por la Secretaría de Gobernación en el país y el exterior por los Delegados de la Secretaría, por los miembros del servicio exterior Mexicano y las demás instituciones que determine la Secretaría de Gobernación con carácter de auxiliares". (56)

En el Capítulo III, denominado Inmigración, en lo que respecta a las facultades de la Secretaría del Ramo, dispone:

Artículo 32. "La Secretaría de Gobernación Fijará, previos los estudios demográficos correspondientes, el número de extranjeros cuya internación podrá permitirse al país, ya sea por actividades o por zonas de residencia, y sujetará a las modalidades que juzgue pertinentes, la inmigración de extranjeros, según sean sus posibilidades de contribuir al progreso nacional". (57)

El Artículo 34, indica: "La Secretaría de Gobernación podrá fijar a los extranjeros que se internen en el país las condiciones que estime convenientes respecto a las actividades a que habrán de dedicarse y el lugar o lugares de su residencia..." (58)

Artículo 37. "La Secretaría de Gobernación podrá negar a los extranjeros la entrada al país o el cambio de calidad o característica migratoria por cualesquiera de los siguientes motivos, cuando:...

II. Lo exija el equilibrio demográfico nacional;...

IV. Se estime lesivo para los intereses económicos de los nacionales;...

VI. Hayan infringido esta Ley o su Reglamento..." (59)

"Artículo 38. Es facultad de la Secretaría de Gobernación, suspender o prohibir la admisión de extranjeros, cuando así lo determine el interés nacional". (60)

En el Capítulo VI, bajo el Título "Registro de Población e Identificación Personal", en el Artículo 85, se establece:

"La Secretaría de Gobernación tiene a su cargo el registro e identificación personal de todos los individuos residentes en el país y de los nacionales que residan en el extranjero". (61)

De acuerdo al Reglamento de la Ley General de Población, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de noviembre de 1976 y la Fe de Erratas el 25 del mismo mes y año, en relación con las facultades de la Secretaría de Gobernación, destacan:

"Artículo 2°. Corresponde a la Secretaría de Gobernación la aplicación de las disposiciones de la Ley General de Población y de este Reglamento y son auxiliares de ella para los mismos fines:

- I. Las demás dependencias del Ejecutivo Federal;
- II. Los ejecutivos locales;
- III. Los Ayuntamientos;
- V. Los notarios Públicos, corredores de comercio y, en cuanto a los actos en que tengan fe pública, los contadores públicos y;
- VI. Las empresas e instituciones en los casos y en la forma que determine la Ley o éste Reglamento". (62)

Artículo 53. La Secretaría organizará y coordinará los distintos servicios de Población en materia migratoria". (63)

En el Capítulo Quinto, bajo el rubro "Movimiento Migratorio", en el Artículo 63, se dispone:

Para los efectos de éste capítulo se considera movimiento migratorio el tránsito internacional de extranjeros o nacionales, ya sea de entrada o de salida, así como el tránsito local fronterizo de aquellos". (64)

"Artículo 73. La Secretaría podrá negar la entrada o el regreso al país o el cambio de calidad o característica migratoria de los extranjeros en los casos señalados por el Artículo 37 de la Ley..." (65)

En el Capítulo Séptimo, bajo el rubro "No Inmigrantes", en el Artículo 96, se dispone:

"Toda autorización para que un extranjero sea admitido en

el país como No inmigrante, debe ser concedido por el Secretario Subsecretario o por el Oficial Mayor, quienes podrán delegar a los Jefes de Servicios o al personal a que se refiere el Artículo 54 la facultad de autorizar la internación de extranjeros de ésta calidad". (66)

En el Capítulo Octavo , intitulado "Inmigrantes e Inmigrados", en su Artículo 107, se establece:

"Toda autorización para que un extranjero sea admitido en el país como inmigrante, debe ser concedida por acuerdo del Secretario, Subsecretario, o en sus ausencias o faltas por el Oficial Mayor y sólo mediante su acuerdo expreso puede delegarse a los Jefes de los Servicios de Población o al personal a que se refiere en el Artículo 54, la facultad de autorizar la internación de extranjeros dentro de ésta calidad. Estos acuerdos especificarán las características migratorias que comprendan y, en su caso establecerán las modalidades que deben observarse". (67)

Finalmente, en el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, publicado en el Diario Oficial de la Federación en julio de 1977, se dispone con respecto al tema que estamos tratando:

"Artículo 1°. La Secretaría de Gobernación es una dependencia del Poder Ejecutivo Federal que tiene a su cargo las funciones que expresamente le encomienda la Ley Orgánica de la Administración

Pública Federal, así como otros ordenamientos legales y reglamentarios". (68)

En el Artículo, se disponen las facultades de la Secretaría del Ramo en materia de migración:

"Compete a la Dirección General de Servicios Migratorios:

I. Atender las atribuciones que sobre asuntos migratorios señala la Ley General de Población, su Reglamento y las demás disposiciones vigentes". (69)

Con relación a éste Reglamento, posteriormente examinaremos los criterios de la Dirección General de Servicios Migratorios respecto de las facultades más importantes de la citada Dirección.

II. 2.2. FACULTADES DISCRECIONALES.

La Administración Pública sometida en su acción a los márgenes de leyes casuísticas, termina por no poder satisfacer los objetivos que dicha ley ha querido cumplir; o bien concluye por conculcar la ley que pretenda regular su acción. Por el contrario, una Administración sin límites negativos o positivos de ninguna clase en su actuar, termina por no satisfacer los fines que justifican su existencia para permitir arbitrariedades mayores.

La facultad discrecional, es una herramienta jurídica que la ciencia del derecho, proporciona a la Administración Pública, para que la gestión de los intereses sociales se realicen respondiendo a las necesidades de los problemas que se presentan en todo momento.

Con relación a la facultad discrecional, el maestro Gabino Fraga anota: "...cuando el órgano administrativo se encuentra investido de facultades o poderes para obrar o no obrar, para obrar en una o en otra forma, para obrar cuando lo cree oportuno, o para obrar según su discreto leal saber y entender para la mejor satisfacción de las necesidades colectivas que constituyen la razón de su obrar, por cuanto la ley le otorga cualquiera de esas posibilidades en forma expresa o tácita, entonces decimos que nos hallamos frente al ejercicio de facultades discrecionales". (70)

Ejemplo de las facultades discrecionales, lo tenemos en el Artículo 33 constitucional, el que establece en lo relativo: "...pero el Ejecutivo de la Unión tendrá la facultad exclusiva de hacer abandonar del territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente..."

En este Artículo, la Ley otorga al Poder Ejecutivo la facultad exclusiva o el poder de dictar una resolución, de hacer abandonar del país a todo extranjero que el mismo Ejecutivo "juzgue" inconveniente. El presente Artículo no es una facultad reglada, toda vez que la ley otorga a la Administración el poder de determinar la condición de hecho o supuesto fáctico, así como la facultad de resolver la expulsión del extranjero.

A este respecto; en ocasiones el acto administrativo a dictar, se encuentra previsto como el resultado único y posible de un silogismo, donde la premisa mayor está dada por el reglamento o la Ley y la premisa menor por la existencia de hechos, particularmente previstos en aquellos para su aplicación ineludible. En ocasiones, el acto a dictar no es el resultado único y posible del silogismo. El reglamento o la Ley pueden establecer que frente a determinadas condiciones de hecho, el órgano administrativo tiene facultad o poder de dictar o no el acto.

Otras veces, la Ley deja al órgano administrativo la oportunidad

de dictar el acto. En algunos casos, la Ley faculta al Órgano administrativo a adoptar una entre dos o más soluciones posibles, p.e. la Ley de Ingreso y Egreso de la Federación, pueden autorizar al Poder Ejecutivo a suprimir las vacantes que se produzcan o a llenarlas si lo estima necesario.

En ocasiones, frente a un hecho o a una categoría de hechos, que el Órgano administrativo puede encontrar que no existe ley alguna que determine cual debe ser su obrar.

En el primero, su competencia se reduce a dictar el acto que la Ley señala una vez realizada la comprobación o apreciación de hechos, que ella establece; en los otros, su competencia aumenta permitiéndole la posibilidad de un no obrar.

En el último, su competencia sólo está limitada por la ley de su función y por las normas superiores constitucionales.

En nuestro sistema legal, en principio no existe la facultad discrecional absoluta, que permita a las autoridades actuar o tomar decisiones sin tener que dar ninguna explicación de sus actos, pues la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a éste respecto ha sentado la siguiente jurisprudencia:

"El uso de las facultades discrecionales deberá ser razonado adecuadamente y que ese uso puede ser por los tribunales, en cuanto a que los razonamientos que lo apoyan deben invocar correc-

tamente las circunstancias del caso, apreciar debidamente los hechos pertinentes y en no violar las reglas de la lógica". Tesis número 120, página 129 de la Tercera Parte del Apéndice al Seminario Judicial de la Federación, publicado en 1965.

Sin embargo no debemos confundir las facultades discrecionales con el uso arbitrario que la ley concede a las autoridades en determinadas ocasiones. Cuando la Ley Federal del Trabajo o el Código Penal o cualquiera ley, señalan ciertas penas para determinadas infracciones y al señalar estas penas, el legislador de un límite inferior y uno superior, la autoridad que deba aplicar la sanción tendrá que usar su arbitrio para hacerlo y tendrá que razonar adecuadamente ese arbitrio respetando los hechos pertinentes, los lineamientos legales y las reglas de la lógica. Pero dado el supuesto fáctico, la autoridad estará legalmente obligada a imponer la pena, teniendo que moverse dentro de los márgenes mínimo y máximo de la pena aplicable. Por el contrario, tratándose de facultades discrecionales, cuando la norma prevee una hipótesis de hecho a la que la autoridad puede aplicar o no la consecuencia legal prevista en la propia norma. Es decir, no basta que satisfaga la hipótesis para que legalmente se deba aplicar al consecuencia, sino que esta queda a la discreción de la autoridad, aunque deba razonar adecuadamente sus decisiones.

Abundando, si la norma que señala una infracción permitiere

a la autoridad sancionarla o no, según su discreto juicio, se estaría frente a las facultades discrecionales; pero si a la infracción debe seguir forzosamente la sanción, la autoridad está vinculada por la norma y cumplirla ineludiblemente. En este último caso, estamos frente a una facultad reglada.

CAPITULO III. DE LOS NO INMIGRANTES

III. 1 SU DEFINICION Y CLASIFICACION DE SUS CARACTERISTICAS

Definición: No inmigrante es el extranjero que con permiso de la Secretaría de Gobernación, se interna en el país temporalmente.

De conformidad con el Artículo 41 de la Ley General de población: "Los extranjeros podrán internarse legalmente en el país de acuerdo con las siguientes calidades:

- a) No inmigrante
- b) Inmigrante (71)

La Ley General de Población define a los no inmigrantes, en el Artículo 42; "No inmigrante es el extranjero que con permiso de la Secretaría de Gobernación se interna en el país temporalmente, dentro de alguna de las siguientes características:

- I. Turista...
- II. Transmigrante...
- III. Visitante
- IV. Consejero...
- V. Asilado Político
- VI. Estudiante
- VII. Visitante Distinguido
- VIII. Visitantes Locales
- IX. Visitante Provisional ..." (72)

Características Migratorias o Actividades del No Inmigrante
y Temporalidad de las Mismas:

La fracción I del Artículo 42 de la Ley General de Población,
especifica al Turista en los siguientes términos:

"Turista. Con fines de recreo o salud, para actividades artísticas, culturales o deportivas, no remuneradas ni lucrativas, con temporalidad máxima de seis meses improrrogables." (73)

A los Turistas se les recoge su documentación migratoria en el puerto de salida cuando abandonen el país definitivamente.

La fracción II del Artículo en comento, dispone:

"Transmigrantes. En el Tránsito hacia otro país y que podrá permanecer en el territorio nacional hasta treinta días". (74)

Los transmigrantes no pueden cambiar su calidad migratoria. Se les recoge su documentación migratoria cuando abandonen el país.

La fracción III establece:

"Visitantes. Para dedicarse al ejercicio de alguna actividad lucrativa o no, siempre que sea lícita y honesta, con autorización para permanecer en el país hasta por seis meses, prorrogables por una sola vez por igual temporalidad, excepto si durante su estancia vive de sus recursos traídos del extranjero, de las rentas que éstos produzcan o de cualquier ingreso proveniente del exterior, o para actividades científicas, técnicas, artísticas, deportivas

o similares, en que podrán concederse dos prórrogas más". (75)

Sintetizando, el Visitante es la característica para dedicarse al ejercicio de alguna actividad lucrativa o no, siempre que sea lícita y honesta con autorización para permanecer en el país hasta por seis meses, prorrogables hasta un máximo de dos años.

La fracción IV, dispone:

"Consejero. Para asistir a asambleas o sesiones de consejos de administración de empresas o para presentarle asesoría y realizar temporalmente funciones propias de sus facultades.

Esta autorización será hasta por seis meses, improrrogables, con permiso de entradas y salidas múltiples, y la estancia dentro del país en cada ocasión sólo podrá ser hasta de treinta días improrrogables". (76)

La fracción V establece:

"Asilado Político. Para proteger su libertad o su vida de persecuciones políticas en su país de origen, autorizado por el tiempo que la Secretaría de Gobernación juzgue conveniente, atendiendo a las circunstancias que en caso concurran. Si el asilado político viola las leyes nacionales, sin perjuicio de las sanciones que por ello le sean aplicables, perderá su característica migratoria, y la misma Secretaría le podrá otorgar la calidad que juzgue conveniente para continuar su legal estancia en el país. Asimismo,

si el asilado político se ausenta del país, perderá todo derecho a regresar en esta calidad migratoria, salvo que haya salido con permiso de la propia dependencia". (77)

La fracción VI establece en relación al Estudiante:

"Para iniciar, completar o perfeccionar estudios en planteles educativos o instituciones oficiales o particulares incorporadas o con autorización oficial, con prórrogas anuales y con autorización para permanecer en el país sólo el tiempo que duren sus estudios y el que sea necesarios para obtener la documentación final escolar respectiva, pudiendo ausentarse del país, cada año, hasta por 120 días en total". (78)

La fracción VII dispone en relación con el Visitante Distinguido: "En casos especiales, de manera excepcional, podrán otorgarse permisos de cortesía para internarse y residir en el país, hasta por seis meses, a investigadores, científicos o humanistas de prestigio internacional, periodistas o a otras personas prominentes. La Secretaría de Gobernación podrá renovar estos permisos cuando lo estime pertinente". (79)

La fracción VIII establece en relación con los Visitantes Locales: "Las autoridades de Migración podrán autorizar a los extranjeros a que visiten puertos marítimos o ciudades fronterizas sin que su permanencia de tres días". (80)

La fracción IX dispone en relación con el Visitante Provisional:

"La Secretaría de Gobernación podrá autorizar como excepción hasta 30 días, el desembarco provisional de extranjeros que lleguen a puertos de mar o aeropuertos con servicio internacional, cuya documentación carezca de algún requisito secundario. En estos casos deberá constituir depósito o fianza que garantice su regreso al país de procedencia, de su nacionalidad o de su origen, si no cumplen el requisito en plazo concedido". (81)

III. 2. REGLAS APLICABLES A CADA CARACTERISTICA MIGRATORIA

Como ejemplo de las Reglas que aplica el Sector Gobernación a las diversas calidades migratorias citamos las actividades de los No Inmigrantes Visitantes.

Los Visitantes pueden desempeñar actividades técnicas, científicas, artísticas o similares.

El documento oficial que comprueba la calidad migratoria de No Inmigrante Visitante se conoce como FM-3.

La internación al País de los Visitantes se debe tramitar ante la Secretaría de Gobernación, quien otorgará la autorización de internación previo el cumplimiento de los requisitos legales que se detallan a continuación.

Documentación e Información Necesaria y Duración del Trámite de Internación de Un No Inmigrante Visitante.

Es necesario que el extranjero proporcione la información y documentación que a continuación se expresa en términos generales:

1. Nombre del extranjero y lugar de residencia permanente.
2. Lugar y fecha de nacimiento del extranjero
3. Nombre de sus padres, nacionalidad y domicilio en caso de estar vivos o la manifestación de no estarlos.

4. Número, fecha de expedición y autoridad que expidió el pasaporte del extranjero.

5. Descripción del cargo que desempeñará el extranjero en la Empresa.

6. Indicar el Consulado Mexicano que por razón de domicilio sea mas conveniente al extranjero, en virtud de que a dicho Consulado, la Secretaría de Gobernación dirigirá el oficio que autoriza se expida la FM-3. este requisito no se aplica cuando se trata de cambio de calidad migratoria sin salir del país.

7. Constancia técnica o profesional del extranjero certificada por el Consulado Mexicano del domicilio de expedición.

8. Currirulum Vitae del extranjero.

La duración del trámite de Internación de un Visitante es de aproximadamente 60 días hábiles.

Tramitación de la Documentación de Internación al País Ante el Consulado Mexicano y Plazo o Término de Obtención.

Una vez obtenida la autorización de la Secretaría de Gobernación, el extranjero debe acudir ante el Cónsul Mexicano que corresponda y, proporcionar la información y documentación que se detalla en términos generales como sigue:

a). Números y fechas del oficio y telegrama que autorizan su internación. Estos datos le serán proporcionados oportunamente por este Despacho.

b). Certificado oficial de buena salud física y mental, expedido por las autoridades del país de residencia permanente del extranjero.

c). Información personal para efectos estadísticos, etc.

Por cuanto hace a la importación del menaje de casa, debe tramitarse ante la Dirección General de Aduanas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la cual concede la franquicia solamente a técnicos que se internen al país y se obligan a entrenar a 3 mexicanos en su especialidad.

Los derechos a pagar por la internación ascendían a \$ 2,000.00. Los familiares del Visitante pagaban la misma suma.

Es conveniente gozar de la prerrogativa de entradas y salidas múltiples para lo cual habrá que pagar derechos adicionales de --- \$ 4,000.00 por cada persona.

Término o Plazo de Obtención de la Autorización de Internación.

El Trámite consular lleva aproximadamente 48 horas y el de aduana 15 días hábiles.

El extranjero técnico que hace cabeza de la familia debe registrarse ante el Departamento del Registro Nacional de Extranjeros en los mismos términos que los Inmigrantes.

Prórrogas. Los No Inmigrantes Visitantes tienen el derecho de solicitar la prórroga de su documentación migratoria dentro de los 30 días anteriores al vencimiento de los plazos concedidos. Las prórrogas empezarán a contarse a partir de la fecha en que termine la autorización que el extranjero haya obtenido. Considerando que la temporalidad máxima de estancia en el país de un No Inmigrante Visitante es de dos años, la FM-3 únicamente se prorroga en tres ocasiones, ya que los primeros seis meses corren a partir de la internación.

Documentación Necesaria y Duración del Trámite de Prórroga.

En términos generales el No Inmigrante Visitante debe presentar la siguiente documentación:

- a). FM-3 personal y la de sus familiares que se encuentran en el país viviendo bajo dependencia económica, siempre y cuando tengan el mismo vencimiento, toda vez que por diversas causas los familiares pudieron haberse internado con fecha posterior a la del técnico extranjero.
- b). Carta constancia de instrucción a por lo menos tres trabajadores mexicanos dentro de la especialidad en que se autorizó su internación.
- c). Carta constancia de subsistencia del vínculo matrimonial.
- d). El pago de los impuestos migratorios por la prórroga de la FM-3 con prerrogativa de entradas y salidas múltiples.
- e). Carta constancia de la empresa acreditando que aún se requieren los servicios de los extranjeros.

- f). Ultimo pago del impuesto del Ingreso Global de las Empresas.
- g). Ultimo recibo de pago del Impuesto al Valor Agregado de la Empresa.

La duración de este trámite es de aproximadamente 60 días hábiles, a partir de la fecha en que se presentó ante la Secretaría de Gobernación la documentación respectiva.

Obligaciones del No Inmigrante.

- a). Cumplir estrictamente con las condiciones y términos de la autorización de internación.
- b). Inscribirse en caso de ser técnicos en el Registro Nacional de Extranjeros de los 30 días siguientes a la fecha de su internación.
- c). Avisar al Registro sobre cualquier cambio de nacionalidad, estado civil, etc., dentro de los 30 días posteriores a la fecha del cambio.
- d). Los técnicos y científicos deberán instruir dentro de su especialidad a cuando menos tres mexicanos e informar cuando así lo soliciten las autoridades migratorias, respecto a los resultados de dicha instrucción y exhibir constancia escrita cumpliendo con este requisito. Esta constancia debe contener el nombre, domicilio y firma del personal mexicano que esté siendo capacitado.
- e) Al salir definitivamente del país, entregar su FM-3 para cancelación o solicitar previamente ante la Secretaría de Gobernación de salida correspondiente.

CAPITULO IV. DE LOS INMIGRANTES

IV. I. SU DEFINICION Y CLASIFICACION DE SUS CARACTERISTICAS.

Hemos anotado que los extranjeros se internan legalmente al país con la calidad migratoria de inmigrantes o de no inmigrantes.

Corresponde ahora definir al inmigrante: Se le llama inmigrante, al extranjero que se interna legal y condicionalmente en el país con el propósito de radicarse en él, en tanto adquiere la calidad de inmigrado.

Abundando en la definición, el inmigrante es el extranjero que se interna legalmente en el país con el propósito de radicar en él. Este plazo se inicia a partir de la fecha de la internación al país y debe renovarse cada año hasta por cinco años en que deberá tramitarse la residencia permanente o sea la calidad de inmigrado. El documento oficial que ampara el inmigrante es la FM-2.

La Ley General de Población enuncia en forma limitativa en el Artículo 48 las diversas hipótesis en que se permite la internación de extranjeros como inmigrantes.

Faccción I. "Rentista". Para vivir de sus recursos traídos del extranjero, de los intereses que produzca la inversión de

su capital extranjero, de los intereses que le produzca la inversión de su capital en certificados, títulos y bonos del Estado o de las instituciones nacionales de crédito u otras que determine la Secretaría de Gobernación o de cualquier ingreso que proceda del exterior. La Secretaría de Gobernación podrá autorizar a los rentistas que presten servicios como profesores, científicos, investigadores científicos o técnicos cuando a juicio de ella, dichas actividades resulten benéficas para el país;" (82)

De acuerdo con el Reglamento de la Ley en comento, los ingresos no deben ser menores de tres mil pesos mensuales, si se solicita la internación de familiares, el monto de los ingresos mínimos de tres mil pesos mensuales, se aumentara en mil pesos mensuales por cada persona mayor de quince años que integre la familia. Estas cantidades pueden aumentar o disminuir a través de acuerdo general de la Secretaría de Gobernación.

Fracción II. "Inversionistas. Para invertir su capital en la industria, de conformidad con las leyes nacionales, y siempre que la inversión contribuya al desarrollo económico y social del país". (83)

De conformidad con el Artículo 56 del Reglamento de la Ley de la Materia, la inversión será por un mínimo de seiscientos mil pesos si el inmigrante pretende establecerse en el Distrito Federal, o en zonas inmediatas al mismo; y de doscientos

mil pesos si la inversión se hace en lugar distinto.

Fracción III. "Profesional. Para ejercer una profesión sólo en casos excepcionales y previo registro del Título ante la Secretaría de Educación Pública". (84)

El Artículo 58 del Reglamento de referencia, explica los casos de excepción cuando manifiesta que el profesionista deberá ser eminente en su especialidad, o bien, ser profesor de materias que aún no se enseñan y en las que tengan destacada competencia o cuando se trate de profesores especializados y sea positiva la opinión de la Secretaría de Educación Pública. En ambos casos será necesario que la internación sea solicitada por alguna institución oficial o incorporada.

Fracción IV. "Cargos de confianza. Para asumir cargos de dirección u otros de absoluta confianza en empresas o instituciones establecidas en la República, siempre que a juicio de la Secretaría de Gobernación no haya duplicidad de cargos y que el servicio de que se trate amerite la internación". (85)

En concordancia con el Artículo 59 del Reglamento de la Ley en comento, la internación para el desempeño de cargos de confianza debe ser solicitada por alguna empresa, institución o persona establecida y que venga operando en el país con dos años de anticipación a la fecha de la solicitud, salvo que se trate de alguna

industria necesaria. La empresa, institución o personas citadas, deberán justificar su capacidad legal y que cuentan con un capital mínimo de seiscientos mil pesos si pretende establecerse en el D.F.; y de doscientos mil pesos si la inversión pretende realizarse en lugar distinto al mencionado.

Fracción V. "Científico. Para dirigir o realizar investigaciones o realizar trabajos docentes, cuando estas actividades sean realizadas en interés del desarrollo nacional o juicio de la Secretaría de Gobernación, tomando en consideración la información general al respecto le proporcionen las instituciones que estime conveniente consultar". (86)

Fracción VI. "Técnico. Para realizar investigación aplicada dentro de la producción o desempeñar funciones técnicas o especializadas que no puedan ser prestadas, a juicio de la Secretaría de Gobernación, por residentes en el país". (87)

El Artículo 60 del Reglamento de la Ley General de Población, supedita la internación de los técnicos y trabajadores especializados, a que dicha internación solicite una empresa, institución o persona domiciliada en el país, debiendo justificar la necesidad permanente de utilizar los servicios de las personas antes dichas. Estos tendrán la obligación de instruir en su especialidad, cuando menos a tres mexicanos.

Fracción VII. "Familiares. Para vivir bajo la dependencia económica del cónyuge o de un pariente sanguíneo, inmigrante, inmigrado o mexicano en línea recta sin límite de grado o transversal hasta el segundo.

Los hijos y hermanos de los solicitantes sólo podrán admitirse dentro de esta característica cuando sean menores de edad, salvo que tengan impedimento debidamente comprobado para trabajar o estén estudiando en forma estable". (88)

De conformidad con el Artículo 61 del Reglamento aludido, se deberá acreditar la solvencia económica del que atenderá las necesidades de sus familiares. Los inmigrantes familiares se abstendrán de ejercer actividades económicas, remuneradas o lucrativas. Si fallece la persona bajo cuya dependencia vivan, o por causa de fuerza mayor o caso fortuito, tenga imposibilidad física para atender a sus necesidades, la Secretaría podrá autorizarlos para que desempeñen actividades económicas.

Documentación e Información Necesarias y Duración del Trámite de un Inmigrante.

Para solicitar la calidad migratoria de inmigrantes, la Secretaría de Gobernación exige el cumplimiento de los siguientes requisitos:

1. Nombre completo del extranjero sin abreviaturas y lugar

- de residencia permanente.
2. Lugar y fecha de nacimiento del extranjero.
 3. Nombre completo de sus padres (el nombre de la madre de ser soltera), nacionalidades y domicilios en caso de estar vivos o la manifestación de no estarlo.
 4. Número, fecha de expedición y autoridad que expidió el pasaporte del extranjero.
 5. Descripción del cargo que desempeñará el extranjero en la empresa.
 6. Indicar el Consulado mexicano que por razón de domicilio sea mas conveniente al extranjero, en virtud de que a dicho Consulado, la Secretaría de Gobernación dirigirá el oficio que autoriza se expida la FM-2. Este requisito no se aplica cuando se trata de cambio de calidad migratoria sin salir del país.
 7. Constancia técnica o profesional del extranjero certificada por el Consulado Mexicano del domicilio de expedición.
 8. Curriculum Vitae del extranjero.

Por parte de la empresa que contratará al extranjero se requieren los siguientes documentos:

- a) Escritura o copia certificada por Notario Público del acta constitutiva actualizada de la empresa, y carta del Secretario del Consejo de Administración o por el Administrador Unico, señalando que no hay mas reformas. La empresa deberá tener más de dos años de existencia y un capital mínimo

de un millón de pesos en el Distrito Federal y alrededores o trescientos mil pesos fuera de esa zona.

- b) Última declaración del Impuesto al Ingreso Global de las Empresas.
- c) Último recibo del Impuesto al Valor Agregado.
- d) Último recibo de pago de Retenciones, IRE e Infonavit.
- e) Carta ofrecimiento de trabajo del cargo que desempeñará el extranjero.
- f) Lista de empleados, señalando nombres, nacionalidad, cargo y sueldo. Tratándose de empresas con más de cien empleados, bastará listar sólo a los de confianza, debiendo ser firmada sólo por la persona autorizada.
- g) Balance y resultados del último ejercicio de la empresa, firmados por su Auditor Externo.

Trámite de la Documentación de Internación al país ante el Consulado Mexicano y Duración del Trámite.

Una vez que la Secretaría de Gobernación ha otorgado al extranjero la visa solicitada, el interesado deberá presentarse ante el Cónsul Mexicano que corresponda y proporcionar entre otra, la siguiente documentación:

- a) Números y fechas del oficio y telegrama que autorizan su internación. Estos le serán proporcionados oportunamente.
- b) Certificado oficial de buena salud física y mental expedido por las autoridades del país de residencia permanente del

extranjero.

- c) Pasaporte en regla y pago de \$500.00 para el visado correspondiente.
- d) Relación de los Artículos que comprenden su menaje de casa, a fin de que sea visado por el Consul.
- e) Pagar los derechos por servicios migratorios correspondientes.

La autorización de internación al país bajo la calidad de inmigrante se obtiene dentro de un plazo aproximadamente de 60 días hábiles contados a partir de la fecha en que se presente la solicitud debidamente integrada ante la Secretaría de Gobernación.

Refrendos.

Los inmigrantes tienen la obligación de solicitar anualmente el refrendo de su FM-2, dentro de los 30 días anteriores al vencimiento. Para efectos de cómputo del primer año, debe contarse a partir de la fecha de internación al país.

En caso de que se niegue el refrendo, entre otras causas, cuando el inmigrante permanece fuera del país en forma continua o con intermitencias de más de treinta días cada año (en su primero y segundo años de estancia en el país).

En caso de que se niegue el refrendo, la Secretaría de Goberna-

ción concederá el plazo que estime conveniente para que el inmigrante abandone el país. En caso de no obedecer esta orden de salida, la autoridad mencionada, ordenará su detención y expulsión inmediata del país. El inmigrante no podrá salir del país, si su FM-2 no se encuentra en órden, salvo el previo permiso de la Secretaría de Gobernación.

Documentación Necesaria y Duración del Trámite de Refrendo.

Con objeto de que la Secretaría de Gobernación otorgue el refrendo de la FM-2, el inmigrante debe enviar la siguiente documentación:

- a) Original de la FM-2 personal y de sus familiares, en caso de que tengan el mismo vencimiento.
- b) Carta constancia de subsistencia del vínculo matrimonial.
- c) Fotostática de la Cédula Personal del Registro Federal de Causantes para el primer refrendo, sólomente.
- d) Carta constancia de instrucción a cuando menos tres mexicanos, cuando así lo, haya ordenado la Secretaría de Gobernación, en caso de inmigrantes técnicos.
- e) El importe de los derechos por servicios migratorios respectivos.

Cuando el extranjero se encuentre realizando algún trámite ante la Secretaría de Gobernación, y no tenga en su poder su FM-2, podrá ausentarse del país por una temporalidad no mayor

de 60 días, siempre y cuando solicite un permiso ante dicha dependencia con anticipación de 20 días hábiles.

Otorgamiento de Visa en Pasaporte.

Todos los pasaportes extranjeros requieren visarse ante la Secretaría de Ramo. La visa tiene una vigencia igual a la FM-2 salvo en el caso de que el pasaporte venza antes, en cuyo caso, tendrá la misma vigencia. En este último caso, cuando el extranjero otorga nuevo pasaporte o el refrendo del mismo, debe solicitar nueva visa por el período restante de vigencia de la FM-2.

El extranjero puede salir del país, aún cuando la visa mexicana de su pasaporte se encuentre vencida, pero debe regularizarla antes de su regreso, de acuerdo a lo expuesto en lo expresado con antelación, es decir, debe solicitar la visa ante el Consulado Mexicano más cercano al lugar en que se encuentre, pues de no ser así, al llegar a México, las autoridades de migración, recogerán la FM-2 y entregarán un recibo del documento.

Documentación Necesaria y Duración del Trámite de Obtención de Visa.

Los inmigrantes deben enviar la siguiente documentación:

- a) Pasaporte extranjero.
- b) FM-2

c) Pago de derechos ante la Secretaría de Relaciones Exteriores.

El refrendo se obtiene dentro de un plazo aproximado de 30 días hábiles a partir de la fecha en que sea presentada la solicitud ante la Secretaría de Gobernación.

Plazos de Ausencia Permitidos y Cómputo de los Mismos.

El inmigrante perderá sus derechos para obtener su Declaración de inmigrado o residencia permanente cuando dentro del plazo de 5 años, contados a partir de su internación original como inmigrante, permanece fuera del país más de 18 meses en forma continua o con intermitencias. Para efectos del cómputo de 18 meses, se aplican las reglas siguientes:

- a) En los dos primeros años las ausencias se computan en forma separada sobre la base única de 90 días cada año.
- b) Durante los años tercero y cuarto, así como quinto, las ausencias se computan en conjunto incluyendo las de los dos primeros años, hasta llegar a un total de 18 meses como máximo.

La Secretaría de Gobernación se reserva el derecho de negar la entrada al país y recoger su FM-2 al inmigrante que hubiese excedido los períodos de ausencia antes citados. Asimismo, la autoridad antes mencionada verificará el cómputo de ausencias,

al estudiar la solicitud de refrendo y la declaración de inmigrado.

Permisos Provisionales de Entrada y Salida del País.

La duración de este trámite será de 48 horas, a partir de la fecha en que sea recibida la documentación requerida.

Obligaciones del Inmigrante.

De acuerdo con las disposiciones de la Ley General de Población, el inmigrante tiene las siguientes obligaciones:

- a) Comprobar a satisfacción de la Secretaría de Gobernación que se encuentra en el desempeño de sus funciones dentro de los 30 días siguientes a su internación, cumpliendo con las condiciones que le fueron señaladas en el oficio que autorizó su internación.
- b) Informar al Departamento del Registro Nacional de Extranjeros. Normalmente se proporciona a las autoridades información sobre los cambios que sufra de estado civil y domicilio. Esta información debe darse dentro de los 30 días posteriores a la fecha del cambio.
- c) Dentro de los 30 días siguientes a la fecha de su internación al país deberá inscribirse en el registro aludido. El agente de Migración del Aeropuerto de la Ciudad de México retiene los documentos y entrega una cita al extranjero para que en fecha ahí indicada comparezca el registro.

- d) Abstenerse Únicamente de adquirir bienes inmuebles, acciones o derechos reales sobre los mismos, sin previo permiso de la Secretaría de Gobernación.
- e) Desempeñar la actividad para la cual fué autorizado.
- f) Cumplir con los requisitos de internación consignados en su oficio de internación.
- g) Entregar para su cancelación por las autoridades de Migración, su FM-2, en caso de salir definitivamente del país.

Cuando por convenir a los intereses de la empresa sea necesario que el inmigrado desempeñe un puesto o cargo diferente a su FM-2, es el caso que se debe solicitar ante la Secretaría de Gobernación la autorización correspondiente.

El trámite para la autorización de cambio de puesto tiene una duración aproximada de 60 días hábiles. Si durante el término de obtención del trámite citado, el extranjero tuviera necesidad de salir del país podrá ausentarse por una temporada no mayor de 60 días.

CAPITULO V. DE LOS INMIGRADOS.

V.1. SU DEFINICION.

El inmigrado es el extranjero que adquiere derechos de residencia definitiva en el país.

El inmigrante que durante cinco años residió en México adquiere los derechos del inmigrado, mediante la declaración expresa que al efecto realice la Secretaría de Gobernación, previa comprobación de que cumplió con lo ordenado con la Ley General de Población, así como su Reglamento sobre la base de que sus actividades hayan sido honestas y positivas para la comunidad.

La Ley General de Población, en su Artículo 52, expresa la definición de inmigrado en los siguientes términos:

"Inmigrado es el extranjero que adquiere derechos de residencia definitiva en el país". (89)

Igualmente en el dispositivo 54, de la misma ley se expresa:

"Para obtener la calidad de inmigrado se requiere declaración expresa de la Secretaría de Gobernación". (90)

De conformidad con Arellano García, para adquirir la calidad de inmigrado se requiere:

- a) Residir legalmente en el país durante cinco años.
- b) Haber observado las disposiciones de la Ley de Población y su Reglamento.

- c) Que sus actividades hayan sido honestas y positivas para la comunidad.
- d) Solicitar en los plazos que señala el Reglamento, el otorgamiento de su calidad de inmigrado.
- e) Obtener declaración expresa de la Secretaría de Gobernación. (91)

A este respecto, de acuerdo con el segundo párrafo del Artículo 53 de la L.G.P., al inmigrante que vencida su temporalidad de cinco años no solicite en los plazos que señala el Reglamento en su calidad de inmigrado o no se le conceda ésta, se le cancelará su documentación migratoria, debiendo salir en el plazo que señale para su efecto la Secretaría de Gobernación. En estos casos el extranjero podrá solicitar nueva calidad migratoria de acuerdo con la Ley.

V.2. REGLAS APLICABLES A LOS INMIGRADOS.

Requisitos para obtener la calidad de inmigrado:

- a) Presentar la solicitud respectiva dentro de los seis meses siguientes a la fecha en que venza el cuarto refrendo de la FM-2. En el caso de no hacerse dentro del término legal citado, se cancelará la FM-2 y se fijará plazo al extranjero para salir del país.
- b) Comprobación de la actividad a la que se dedica el interesado y de que su condición migratoria es la misma para la cual fué autorizada.

La solicitud de inmigrado podrá presentarse aunque el interesado se encuentre fuera del país, dentro del plazo citado en el inciso anterior (a), y siempre que el tiempo de ausencia no exceda el término legal, cuando dentro del plazo de cinco años, contados a partir de su internación como inmigrante, permanezca fuera del país mas de 16 meses en forma continua o con intermitencias.

Documentación Necesaria para Solicitar la Calidad de Inmigrado y Duración del Trámite:

Para solicitar la calidad de inmigrado, el extranjero debe de reunir la siguiente documentación:

- a) FM-2 perteneciente al extranjero y la de su familia.
- b) Certificado de antecedentes no penales.

- c) Carta constancia matrimonial.
- d) Dos cartas de buena conducta, expedidas en papel membretado de algun profesional o casa comercial.
- e) Comprobantes del pago de Impuesto sobre la Renta por los tres últimos años.

El trámite para la obtención de la calidad de inmigrado tiene una duración aproximada de 90 días hábiles.

En caso de que el extranjero tenga necesidad de salir del país, durante el trámite de su documentación, debe ajustarse a lo siguiente:

Cuando el extranjero se encuentre realizando algún trámite ante la Secretaría de Gobernación, y no tenga en su poder su FM-2 podrá ausentarse del país por una temporada no mayor a 60 días, siempre y cuando solicite un permiso ante dicha Dependencia con anticipación de 20 días hábiles.

Obligaciones del Inmigrado.

- a) No ausentarse del país por más de dos años consecutivos.
- b) No ausentarse del país por más de cinco años, dentro de un lapso de diez años. Los períodos de diez años se contarán a partir de la fecha de la Declaración de Inmigrado.
- c) Dedicarse a actividades honestas y socialmente positivas.
- d) Avisar al Registro Nacional de Extranjeros respecto a cual-

quier inversión de capital, suscripción, adquisición de acciones, partes sociales de empresas Mexicanas legalmente constituida dentro de los treinta días siguientes a la celebración del acto.

- e) Cumplir estrictamente con las limitaciones fijadas para su actividad de acuerdo a su calidad de inmigrado, según se consignen en el oficio respectivo.

La falta del cumplimiento de cualesquiera de las obligaciones anteriores, originará la pérdida de la calidad de inmigrado.

Visa de Pasaporte.

Tan pronto se otorga la FM-2 con el reconocimiento de la calidad de inmigrado del extranjero, deberá tramitarse la visa correspondiente ante la Secretaría de Relaciones Exteriores, conforme a lo siguiente:

Todos los pasaportes extranjeros requieren visarse ante la Secretaría de Relaciones Exteriores. La visa tiene una vigencia igual a la FM-2, salvo el caso en que el pasaporte venza antes, en cuyo caso, tendrá la vigencia misma del pasaporte o el referido del mismo, debe solicitarse nueva visa por el período restante de vigencia de la FM-2.

De acuerdo al Reglamento de la Ley General de Población, en el Artículo 124 se exponen los requisitos para obtener la calidad

de inmigrado:

"I. Presentar solicitud dentro de los seis meses siguientes a la fecha en que venza el cuarto refrendo. Si no se hiciese así, se cancelará la documentación migratoria del extranjero y se le fijará plazo para salir del país..."

IV. Tratándose de menores, la solicitud para obtener la calidad de inmigrado deberá ser formulada por quien ejerza la patria potestad o tutela en su efecto, por aquellas personas con quienes el menor viva o de quienes dependa económicamente...(92)

Ahora bien, de conformidad con el Artículo 125 del Reglamento en comento, las solicitudes para obtener la calidad de inmigrado se regirán por lo siguiente:

"I. Se considera que un inmigrante tiene los cinco años de residencia a que se refiere el Artículo 53 de la Ley, si durante ese lapso no se ausentó del país por más de dieciocho meses. El tiempo que un extranjero haya permanecido en el país al amparo de situaciones migratorias que hayan sido canceladas o de calidades distintas a las de inmigrante, no se computará para el efecto de hacer la declaración de inmigrado".

"II. El Servicio Central estudiará los antecedentes del interesado; verificará que se haya cumplido con las condiciones que se le señalaron; se cerciorará de que su estancia y entrada en el país hayan sido legales y hará el cómputo de su residencia..."

"III. En caso de que proceda otorgar al interesado la calidad de inmigrado, la Secretaría hará la declaración correspondiente asentandolo en documento migratorio..."

"IV. La declaración de Inmigrado es individual y sólo beneficia al extranjero expresamente mencionado..." (93)

CAPITULO VI. INTERVENCION DE NOTARIOS Y CORREDORES.

El Artículo 67 de la Ley General de Población dispone en relación con la intervención de Notarios y Corredores Públicos en los que intervienen extranjeros, dispone:

"Las autoridades de la República, sean federales, locales, o municipales, así como notarios públicos, los que substituyen a éstos o hagan sus veces, los contadores públicos y corredores de comercio, están obligados a exigir a los extranjeros que tramiten ante ellos, asuntos de su competencia, que previamente les comprueban su legal residencia en el país y que sus condiciones y calidad migratoria les permiten realizar el acto o contrato de que trate, o en su defecto, el permiso especial de la Secretaría de Gobernación. Excepcionalmente, en caso de urgencia no se exigirá la comprobación mencionada en el otorgamiento de poderes o testamentos. En todos los casos, darán aviso a la expresada Secretaría en un plazo no mayor de quince días, a partir del acto o contrato celebrado ante ellas." (94)

Ahora bien, para la constitución de sociedades civiles o mercantiles, otorgamiento de mandatos o poderes; o bien el otorgamiento de testamentos, estos últimos, por lo que se refiere a los bienes que los extranjeros posean en la República, o de cualquier otro acto que requiera la intervención de notario público o de federatario, los otorgantes deben comprobar su legal estancia en el país, así como que su calidad migratoria les permite reali-

zar dichos actos, o en su defecto, que posean el permiso necesario para los mismos les hubiera concedido la Secretaría de Gobernación.

A este respecto y en relación con lo asentado en la parte última del párrafo anterior, de conformidad con el Artículo 60 de la Ley en comento, para que un extranjero pueda ejercer otras actividades, además de aquellas que le hayan sido expresamente autorizadas, requiere permiso de la Secretaría de Gobernación.

Cabe el comentario que con apoyo en la parte última del Artículo 67 de la Ley General de Población, hay excepciones en cuanto a la necesidad de comprobar la legal residencia en el país de los extranjeros para la celebración de actos jurídicos en México. No hay tal exigencia, cuando en caso de urgencia el extranjero se vea en la necesidad imperiosa de otorgar poderes o testamentos. Sin embargo en estos casos tienen la obligación de dar aviso a la Secretaría de Gobernación dentro de un plazo de quince días de celebrado el acto jurídico.

En este orden de ideas, cuando el extranjero desee celebrar actos o contratos en la República, de conformidad con el Artículo 127 del Reglamento de la Ley General de Población, deberá solicitar permiso al Sector correspondiente, para que pueda celebrar actos relativos a la adquisición de bienes inmuebles, derechos reales sobre los mismos, acciones o partes sociales sobre los mismos o bien, tenencia de dichos bienes a que se refiere el Artículo

66 de la Ley, quedará sujeto a las siguientes reglas:

I. En ningún caso se concederá a los no inmigrantes a que se refieren las fracciones I, II, VII, y IX del Artículo 42 de la Ley.

II. A los no inmigrantes a que se refieren las fracciones III, IV, V, VI y VII del mismo Artículo, sólo se les concederá en casos excepcionales a juicio de la Secretaría.

III. A los inmigrantes se les concederá para adquirir su casa habitación.

Podrán ser igualmente autorizados para adquirir otros inmuebles derechos reales, o acciones o partes sociales siempre que dichas operaciones no contrarién su condición migratoria.

IV. Los inmigrantes podrán obtener el permiso para adquirir, cuando no tengan algun impedimento en los términos previstos por la fracción I del Artículo 126..." (95)

Por lo que respecta a la intervención de los Notarios Públicos y Corredores Públicos, la fracción VI del Reglamento de la Ley, dispone:

"Los Notarios Públicos, quienes los sustituyan o hagan sus veces y los Corredores de Comercio, se abstendrán de autorizar los contratos que versen sobre los mismos o acciones o partes sociales sobre empresas a que se refiere este Artículo en que intervengan extranjeros, si éstos carecen del permiso correspon-

diente". (96)

Como claramente se desprende de la fracción antecitada, y en consonancia con lo que prevee la Ley General de Población, los federatarios públicos de referencia tienen impedimento legal para autorizar los actos jurídicos celebrados por extranjeros, tales como contratos que versen sobre adquisición de bienes inmuebles, derechos reales sobre los mismos o bien, derechos reales sobre acciones o partes sociales en empresas.

Para que tales actos puedan verificarse, los Notarios o Corredores Públicos deben exigir a los extranjeros que presten el permiso correspondiente.

CAPITULO VII. PROPUESTAS DE REGULACION.

En el presente Capítulo, haremos aquella propuesta de regulación jurídica que en mi opinión personal, deben ser tomadas en cuenta, a fin de que la legislación que compete a la condición jurídica de los extranjeros, se adecúe con la problemática del México moderno.

Tocaremos exclusivamente las figuras jurídicas que estimamos dignas de ser reformadas o suprimidas, por lo que aquellas que estimemos correctas no serán comentadas en éste subtítulo.

Es necesario que la Política de inmigración sea adecuada y conforme a la realidad en que vive el México de hoy estimamos en ésta materia, que el gobierno debería tener:

1. Plena conciencia integral sobre las fuentes de trabajo que se explotan en la actualidad en el país, así como de aquellas que se implementen en el futuro.
2. Investigación meticulosa y pormenorizada, de los recursos humanos y materiales del país, a fin de conocer que cantidad de inmigrantes es económicamente costeable aceptar, con el propósito de evitar competencias que menoscaben el patrimonio de los nacionales.
3. Seleccionar escrupulosamente, a los probables inmigrantes, a fin de que su grado cultural, su especialización, su estado civil y demás datos indispensables, lleven a la

conclusión de que su internación será benéfica para la nación, antes que para ellos mismos.

4. Estudio de las posibilidades de mejoría integral en favor de los inmigrantes, ya que si no se les ofrecen oportunidades de mejoramiento personal, no querran venir a poblar, siempre y cuando dichas oportunidades en ningún momento sean de privilegio con respecto a los que puedan tener los nacionales, en igualdad de circunstancias personales.

En este orden de ideas, compartimos la opinión de Xavier San Martín, quién se expresa partidario de la política de inmigración selectiva:

"De lo expuesto a los puntos anteriores (Política de "puerta abierta" y "Política Prohibicionista"), se deduce la conveniencia de un tercer camino. Y este no es otro que el de una selección lo suficientemente amplia que permita la entrada del número de individuos que los estudios estadísticos de un país revelen como necesario para la satisfacción de las necesidades materiales y culturales del mismo, pero a la vez lo suficientemente estrecha para impedir la libre entrada a elementos que no vendrán al país a producir para la sociedad, sino en provecho exclusivamente propio y en perjuicio de los ya radicados en el medio que deben tener mejores derechos.

Nos inclinamos, pues, por una política de migración de carácter

selectivo científicamente fundada de tal manera que ayude como elemento esencialísimo a la política demográfica general de un país que como ya se expresó en otro lugar, debe tener como fines inmediatos, el aumento, mejoría y distribución adecuada de la población. Porque una política migratoria perfecta debe tomar muy en cuenta, para la selección de inmigrantes, el lugar de donde proceden, relacionando con aquellos lugares donde van a vivir; la calidad de sus sangres e idiosincracias con vista a las razas de las que se pretenda obtener mestizaje, y la racional - económicamente hablando - distribución del grupo social que debe admitirse". (97)

No obstante la conveniencia de adoptar una política selectiva, la Ley General de Población en su Artículo 38 prevee la posibilidad de que se adopte una política prohibitiva de inmigración, cuando ésta medida convenga al interés nacional:

"Artículo 38. Es facultad de la Secretaría De Gobernación, suspender o prohibir la admisión de extranjeros, cuando así lo determine el interés nacional". (98)

En relación a los requisitos para obtener las calidades migratorias, la estancia de los extranjeros en el país casi nunca representa la aceptación inmediata, sino que, para adquirir tal carácter se requiere el transcurso de uno o varios plazos. Durante la estancia condicional, el individuo puede incumplir con la obligación que le hayan impuesto, que varíe su situación personal

o caiga dentro de las sanciones previstas en las leyes migratorias y hayan de aplicarse, entre ellas la de hacerlo abandonar el país deportándolo.

Este problema implica, la exigencia, por parte del Estado de exigir una garantía, de que dichas responsabilidades serán cubiertas por el obligado, en vista de que es imposible el creer que la mayoría de los inmigrantes se encuentre constantemente en solvencia económica para cubrirlos.

Estas garantías pueden consistir en depósitos en efectivo o bien fianzas. En relación a esto último, cabe el comentario que el Sector Gobernación deba llevar un control minucioso de dichas garantías, cuidando de la vigilancia de vencimiento, tanto de temporalidad autorizada al extranjero cuanto de cumplimiento de obligaciones adquiridas por él o sus fiadores.

La naturaleza de dichas garantías, obedece a que el Estado no debe erogar por su cuenta los costos de repatriación o de sanciones en que incurra el obligado.

Con respecto a este punto, el autor San Martín recomienda:

"El proyecto sustitutivo de fianzas de que se habló antes consiste en hacer que cada extranjero que ingrese al país, con cualquier calidad migratoria, haga un pago equivalente aproximadamente a la primera de sus fianzas durante su estancia en el país,

directamente al gobierno, el cual con tales ingresos formará un fondo de deportaciones". (99)

Consideramos acertada la opinión del autor antedicho, ya que de implementarse un sistema de substitución de fianzas, el Estado evitaría cuantiosas sumas que tendría que gastar por este motivo.

Continuando con nuestro análisis de lo trascendente, en vista del plazo perentorio que se dá a éste , de treinta días de tránsito estimamos que no debe exigirse el otorgamiento de garantía de cumplimiento de sanciones, ya que está garantizada la deportación con el boleto hacia un país extraño.

Con respecto al visitante local, compartimos la opinión de San Martín, en el sentido de que "debe concederse exclusivamente a quienes tengan su residencia en el lugar fronterizo." (100)

En la calidad de turista, estimamos que por virtud de la intención del mismo, no es la de permanecer definitivamente en el país, lo cual no es contradictorio con la pretención del derecho de estancia definitiva.

Respecto a los estudiantes, esta característica migratoria no cabe la posibilidad de que adquiera en el país que estudia, derechos de estancia definitiva por tal concepto, a no ser que se matrimone con un nacional, por ejemplo.

En los que se refiere a las características de inmigrantes, son dignas de comentar las siguientes:

Inversionistas: Por cuanto hace a la fracción II del Artículo 115 de la Ley de la Materia, misma que establece "la inversión mínima será de un millón de pesos si el inmigrante pretende establecerse en el Distrito Federal... y de trescientos mil pesos si la inversión se hace en lugar distinto... y en relación con la fracción III, se dispone: "El extranjero, con su solicitud deberá presentar un certificado de depósito de veinte mil pesos expedido por Nacional Financiera..." (101)

Estimamos en relación con la primera fracción antecitada, que el monto de la inversión debería calcularse en base a salarios mínimos diarios vigentes en el D.F. y debería dejarse en libertad a la autoridad para que fije las cantidades convenientes, sin que sean inferiores al mínimo establecido por la ley. Asimismo, la inversión debe ser en numerario aplicado a la compra de bienes e instalaciones inherentes al giro comercial o industrial que se pretenda establecer.

Por cuanto hace a las sanciones, estamos de acuerdo con San Martín, en el sentido de que "las sanciones por violación de esta condición migratoria o la simulación de la misma, deben ser particularmente enérgicas y ejemplares dada la importancia fundamental que tiene en la política demográfica". (102)

Seguiremos con los técnicos: es indispensable que en aras del interés público, si en el país existen técnicos de determinada industria o especialidad, suficientes y debidamente capacitados para ejercer su profesión, es de interés público el no admitir técnicos extranjeros que les pudieran hacer competencia.

Examinemos ahora a los inmigrados:

Obtenida esta característica migratoria y habiendo alcanzado el derecho de residencia definitiva, los extranjeros no deben tener más nexos con las autoridades migratorias, que el control que sobre ellos éste debe ejercer por lo que respecta a sus domicilios y actividades, esto último cuando existan disposiciones que los limiten a los extranjeros.

Por tal motivo, estimamos deban salir de la esfera de las sanciones de calidades migratorias y no pueden ser deportados, a no ser que judicialmente se les condene a perder la calidad que tengan y queden a disposición de la autoridad administrativa correspondiente.

En relación a las Peñas o Sanciones Migratorias, caben los siguientes comentarios:

En el Capítulo VII de la Ley General de Población se establecen las "sanciones" que con motivo de la violación a dicha Ley se hacen imonibles a los infractores.

En este Capítulo consideramos que deben reformarse todos aquellos Artículos que imponen sanciones pecuniarias toda vez que por razones económicas, como la inflación, las multas que se imponen resultan mínimas y benevolentes, lo cual puede inducir al obligado por la norma de violar las disposiciones legales. Razón por la que consideramos que los Artículos: 94 al 103, 107, 110 al 121 de la Ley de la Materia, deban ser reformados a fin de adecuar las penas pecuniarias con nuestra realidad.

Proponemos que se calculen en base al salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal.

En este Orden de ideas, consideramos acertada la opinión del autor San Martín en el sentido de crear un Tribunal que conozca de la imposición de las penas, así como de los procedimientos migratorios, cuando éstos pasen al límite constitucional correspondiente.

A continuación transcribimos la opinión autorizada de éste autor:

"Y es justo que así se haga, cuando, de no seguirse tal procedimiento se deja el penado litigando contra una pena ya impuesta y en cuyo procedimiento no fué oído ni vencido. El interés público, el bien común, exige que todo lo que sea incoar procedimiento judicial: que se conceda audiencia; que no se quede sujeto a la pluralidad de apreciaciones burocráticas casi nunca técnica

y casi siempre violatorias hasta el mínimo derecho de defensa". (103)

Lo asentado con anterioridad, se debe al hecho de que la autoridad administrativa siempre dicta sus resoluciones "por acuerdo", del Secretario, ya que es quien por su conducto se manifiesta al soberanía del Estado.

Las determinaciones de éste funcionario, o el de sus subordinados en los que delegue facultades o atribuciones, para resolver facultades o atribuciones, para resolver los asuntos migratorios, en muchas ocasiones no se encuentran debidamente fundados y motivados dichos actos, lo cual es conciliatorio de garantías individuales.

Por tantos argumentos, sería benéfico a la sociedad, la creación de tribunales migratorios en los que se ventilaran los asuntos concernientes a la condición jurídica de los extranjeros y demás materias conexas.

C I T A S
B I B L I O G R A F I C A S

1. Arellano García, Carlos.- Derecho Internacional Privado; 2a ed; Editorial Porrúa.- México.- 1976, p. 301
2. Idem.- p. 130
3. Idem.- p. 131
4. Idem.- p. 302
5. Idem.- p. 303
6. Idem.- p. 303
7. Idem.- p. 141
8. Idem.- p.p. 298 y 299
9. Idem.- p.p. 300 y 301
10. Idem.- p. 306
11. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.- Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral.- México.-1986 p.84
12. México A Través de sus Constituciones.- Tomo V.- XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados.- México, 1967 p. 136.
13. Idem.- p. 136
14. Idem.- p.p. 136 y 137
15. Idem.- p. 136
16. p. 137
17. p. 160
18. p.p. 138 y 139
19. p. 203

20. p. 204
21. Idem
22. Idem
23. p. 220
24. Idem
25. Idem.- p. 226
26. Arellano García, C.- Op. cit. p.p. 301 y 302
27. De Andrea Sanchez, Francisco José.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada.- Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M.- Impresos Chávez.- México, 1985, p.p. 91 y 92
28. Constitución Política.- Op. cit.-p. 62
29. Arellano García, Carlos.- Op. cit.- p. 322
30. Bravo Caro, R.- Gufa del Extranjero.- 12a ed.- Editorial Porrúa México.- 1986 p. 155
31. Arellano García C.- Op. cit.- p. 317
32. Bravo Caro, R.- Op. cit.- p.p. 155 y 156
33. Arellano García, C.- Op. cit.- 321
34. Bravo Caro, R.-Op. cit.- p. 156
35. Arellano García, C.- Op. cit.- p. 327
36. Bravo Caro, R.- Op. cit.- p.p. 156 y 157
37. Idem.- p. 160
38. Constitución Política.- Op. cit.- p.p. 62 y 63
39. Pereznieto Castro, Leonel.- Derecho Internacional Privado.- Colección de Textos Jurídicos Universitarios.- 3a ed.- Editorial Sagitario.- México 1985.- p. 101

40. Idem
41. Idem p. 102
42. Constitución Polftica.- Op. cit..- p. 37
43. Idem.- p.p. 38 y 39
44. Idem.- p. 38
45. Idem
46. Idem.- p. 50
47. Pereznieto Castro, Leonel.- Op. cit..- p. 124
48. Idem
49. Constitución Polftica.- p. 84
50. Fraga Gabino.- Derecho Administrativo.- 4a ed..- Editorial Porrúa.- México.- 1984.- p. 146
51. García Oviedo, Carlos.- Derecho Administrativo.- 2a ed..- Madrid, España.- 1948.- p. 146
52. Constitución Polftica.- Op. cit..- p. 38
53. Bravo Caro, R..- Op. cit..- p. 25
54. Idem.- p. 26
55. Idem.- p. 28
56. Idem.- p. 29
57. Idem.- p.p. 33 y 34
58. Idem.- p. 34
59. Idem.- p. 35
60. Idem
61. Idem.- p. 49
62. Idem.- p.p. 59 y 60

63. Idem.- p. 73
64. Idem.- p. 78
65. Idem.- p. 83
66. Idem.- p.p. 98 y 99
67. Idem.- p.p. 109 y 110
68. Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación.- Diario Oficial de la Federación.- Julio de 1977.- p. 20
69. Idem.- p. 24
70. Fraga, Gabino.- Op. cit.- p.p. 146 y 147
71. Bravo Caro, R.- Op. cit.- p. 36
72. Idem.- p.p. 36 a 38
73. Idem.- p. 36
74. Idem
75. Idem
76. Idem.- p.p. 36 y 37
77. Idem.- p. 37
78. Idem
79. Idem
80. Idem.- p.p. 37 y 38
81. Idem.- p. 38
82. Idem.- p. 39
82. Idem
83. Idem
84. Idem
85. Idem.- p. 40

86. Idem
87. Idem
88. Idem
89. Idem.- p. 41
90. Idem
91. Arellano García, Carlos.- Op. cit.- p. 385
92. Bravo Caro, R.- Op. cit.- p. 123
93. Idem.- p.p. 124 y 125
94. Idem.- p.p. 44 y 45
95. Idem.- p. 126
96. Idem.- p. 127
97. San Martín, Xavier.- Nacionalidad y Extranjería .- 1º ed.-
Editorial Porrúa.- México 1954.- p. 81
98. Bravo Caro, R.- Op. cit.- p. 35
99. San Martín, Xavier.- Op. cit.- p. 107
100. Idem.- p. 122
101. Bravo Caro, R.- Op. cit.- p. 116
102. San Martín, Xavier.- Op. cit.- p. 131
103. Idem.- p. 221

B I B L I O G R A F I A

G E N E R A L

LEGISLACION

1. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral, México, 1986
2. LEY GENERAL DE POBLACION.
3. LEY DE NACIONALIDAD Y NATURALIZACION.
4. REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DE POBLACION.

BIBLIOGRAFIA

5. Arellano García, Carlos.- Derecho Internacional Privado; 2a ed..- Editorial Porrúa, México, 1986
6. De Andrea Sanches, Francisco José.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.- Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M.; Impresos Chávez, México, 1985.
7. García Oviedo, C.- Derecho Administrativo, Madrid, España; 1948
8. Fraga, Gabino.- Derecho Administrativo.- 4a ed..- Editorial Porrúa México, 1948.
9. México A Través de sus Constituciones.- Tomo V, XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados.- México, 1967.
10. Pereznieto Castro, Leonel.- Derecho Internacional Privado.- Colección de Textos Jurídicos Universitarios.- 3a ed..- Editorial Sagitario.- México, 1985.
11. San Martín, Xavier.- Nacionalidad y Extranjería.- 1a ed..- Editorial Porrúa.- México, 1954