

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO INTERNACIONAL



ASPECTOS PRAGMATICOS DE LA INMIGRACION DE
EXTRANJEROS EN MEXICO

TESIS PROFESIONAL

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A

GERMAN AGUSTIN GUZMAN CRUZ



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 :

	Pag.
Prólogo	I.
CAPITULO I.	
ANTECEDENTES HISTORICO-LEGISLATIVOS DE LA INMIGRACION DE EXTRANJEROS EN MEXICO.	1.
1. Ley de Inmigración de 22 de diciembre de 1908.	1.
2. Ley de Migración de los Estados Unidos Mexicanos de 13 de marzo de 1926.	6.
3. Ley de Migración de los Estados Unidos Mexicanos de 30 de agosto de 1930.	10.
4. Reglamento de la Ley de Migración de los Estados Unidos Mexicanos de 14 de junio de 1932.	17.
5. Ley General de Población de 29 de agosto de 1936.	19.
6. Ley General de Población de 27 de diciembre de 1947.	21.
7. Reglamento de la Ley General de Población de 3 de mayo de 1962.	28.
8. Exposición de Motivos de la Ley General de Población de 1974.	29.
CAPITULO II.	
GENERALIDADES	33.
1. Ventajas de la inmigración.	33.
2. Inconvenientes de la inmigración.	38.

3. La inmigración legal.	40.
4. La inmigración ilegal.	41.
5. La falta de control suficiente en la inmigración.	43.
6. Clasificación de la inmigración.	45.
7. Concepto de inmigración.	50.
A) Significación gramatical.	51.
B) Conceptos doctrinales.	52.
C) Concepto que se propone.	54.
D) Elementos del concepto propuesto.	54.
8. Concepto de extranjero.	56.
A) Etimología y significación gramatical.	56.
B) Conceptos doctrinales.	56.
C) Concepto legislativo.	58.
D) Concepto que se propone.	61.

CAPITULO III.

LA INMIGRACION DE EXTRANJEROS EN LA DOCTRINA. 64.

1. DOCTRINA EXTRANJERA:	64.
A) Alfred Verdross.	64.
B) J.P. Niboyet.	65.
C) Charles G. Fenwick.	66.
D) Adolfo Miaja de la Muela	66.
E) Luis A. Robayo.	67.
F) F. de Martens.	67.
2. DOCTRINA MEXICANA:	68.
A) Carlos Arellano Garcia.	68.
B) Alberto G. Arce.	69.
C) Manuel J. Sierra.	69.
D) José Luis Siqueiros.	70.

CAPITULO IV.

**LA INMIGRACION DE EXTRANJEROS EN EL DERECHO
VIGENTE MEXICANO.**

72.

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 72.
2. Ley General de Población de 1974 y su Reglamento. 73.
 - A) Calidades migratorias. 74.
 - B) No inmigrantes. 74.
 - C) Modelo de autorización para internación de no inmigrantes. 82.
 - D) Ampliaciones y prórrogas 83.
 - E) Inmigrantes. 85.
 - F) Modelo de autorización para internación de inmigrantes. 92.
 - G) Refrendos. 94.
 - H) Inmigrado. 98.
 - I) Modelo de reconocimiento de la calidad de inmigrado. 103.
 - J) Autorizaciones especiales. 105.
 - K) Sanciones. 105.
 - L) El recurso de reconsideración. 110.
 - M) Las facultades discrecionales. 113.

CAPITULO V.

**LA INMIGRACION DE EXTRANJEROS EN EL DERECHO
COMPARADO.**

124.

1. Argentina. 124.
2. Costa Rica. 139.

3. España.	145.
4. Estados Unidos de América.	152.

CAPITULO VI.

ASPECTO ESPECIAL DE LA INMIGRACION DE EXTRANJEROS EN MEXICO.	163.
---	------

1. Los refugiados guatemaltecos.	163.
----------------------------------	------

CONCLUSIONES.	172.
BIBLIOGRAFIA DE OBRAS GENERALES Y MONOGRAFICAS.	176.

PROLOGO

Los desplazamientos humanos de un territorio a otro son tan antiguos como el hombre mismo. Y dichos movimientos continúan hasta nuestros días transformándose en un fenómeno social siempre contemporáneo.

El anhelo de una mejor forma de vida, que no es posible conseguir en su lugar de origen, motiva a los individuos a traspasar fronteras en busca del terreno que les brinde la esperanza de una existencia placentera.

Nuestra participación en la Dirección General de Servicios Migratorios, de la Secretaría de Gobernación, despertó un gran interés que nos dirigió a profundizar sobre el tratamiento que impone la legislación interna a los extranjeros que ingresan al territorio nacional.

La anterior razón nos permite presentar ante este Honorable jurado, concientes de nuestras limitaciones, pero, también, sabedores de nuestro deseo de superación, el estudio denominado "Aspectos Pragmáticos de la Interacción de Extranjeros en México", esperando su aquiescencia y benignidad en aquellas argumentaciones equívocas que se encuentren en la extensión de esta modesta investigación.

Las leyes mexicanas fomentaron en épocas anteriores la entrada colectiva de no nacionales, con el propósito de poblar y proteger su vasto territorio, pero, só lo consiguieron resultados adversos.

Las condiciones y necesidades actuales del país -- exigen una efectiva regulación jurídica de la actividad inmigratoria.

Esta exigencia encuentra respuesta en la Ley General de Población; que plasma una moderna política migratoria tendiente a satisfacer los intereses de la Nación: restringe el acceso de los extranjeros cuando éstos -- afecten la economía, y lo favorece, si su llegada beneficia el crecimiento económico y social de México.

Las autoridades de migración deben aplicar en forma estricta la ley en cuanto a la admisión de inmigrantes y vigilar cuidadosamente las condiciones que regulan su estancia en el territorio nacional, para conseguir una inmigración selecta que apoye su desarrollo.

CAPITULO I

ANTECEDENTES HISTORICO-LEGISLATIVOS DE
LA INMIGRACION DE EXTRANJEROS EN MEXICO.

1.- LEY DE INMIGRACION DE 22 DE DICIEMBRE DE 1908.

Al examinar los antecedentes histórico-legislativos de la inmigración de extranjeros en México, procuraremos descubrir los aspectos pragmáticos en esos ordenamientos, es decir, las facultades discrecionales otorgadas al Ejecutivo Federal y a la Secretaría de Gobernación por las leyes de inmigración.

Es a partir de 1908 cuando se destaca la importancia que tiene admitir extranjeros en el territorio nacional, se fija por primera vez la atención del gobernante, se reglamenta este movimiento, creandose en esa época las primeras leyes que rigen sobre materia de migración en la República.

Siendo Presidente de México don Porfirio Díaz, se publicó en el Diario Oficial de la Federación un decreto que aprueba la Ley de Inmigración, y ésta entro en vigor el 10. de marzo de 1909.

El capítulo I, del ordenamiento jurídico en estudio señala las disposiciones generales, indicando en cada -

uno de sus preceptos los requisitos que deben satisfacer todos los extranjeros que pretendan internarse a México.

En su primer artículo clasifica los lugares autorizados para penetrar a territorio nacional y otorga, en su último párrafo, al Presidente de la República, la potestad para crear más lugares que sirvan para tal efecto, cuando así lo considere necesario.

"Los extranjeros que vengán a la República, sólo podrán entrar en ella: I.- Por los puertos de altura. - II.- Por los lugares habilitados para el comercio internacional o que especialmente designe el Ejecutivo."(artículo 10.).

La Secretaría de Gobernación cuenta con amplias facultades para permitir o negar la internación al país, ya que todo extranjero que tenga voluntad de hacerlo, deberá someterse a un reconocimiento, y como la ley no establece el procedimiento a seguir en éste, ni medio de impugnación alguno para refutar las resoluciones negativas, lo decide en forma discrecional dicha Secretaría.

"Todo extranjero que pretenda entrar al territorio nacional será sometido a reconocimiento, para determinar si puede ser admitido conforme a esta ley."(artículo

lo 2o.).

El siguiente precepto del ordenamiento en cuestión, enumera a los individuos que tienen impedimento para inmigrar a México, y hace principal referencia de todos - aquellos que tengan una enfermedad contagiosa, así como de todo aquel que se pueda convertir en un elemento no-civo para la comunidad, ya sea por carecer de recursos suficientes para su tratamiento médico o por estar incapacitados para toda actividad laboral.

Con esta estrategia, se intenta lograr que el nú--cleo de población nacional se alimente de extranjeros - que contribuyan a su desarrollo económico y social.

El Ejecutivo Federal se haya facultado para autorizar, mediante concesión especial, la internación y per--manencia en el país, de los enfermos y los ancianos o -deformes inútiles para el trabajo, quedando a su libre arbitrio dicha concesión.(artículo 3o.).

Los enfermos de tuberculosis, los epilépticos y --los ancianos o deformes inútiles para el trabajo, ps---drán entrar y permanecer en el país por concesión espe--cial del Ejecutivo, siempre que otorguen la caución que éste considere suficiente, para garantizar su curación y que no se conviertan en una carga social.(artículo 4).

Del análisis de ésta norma jurídica. encontramos - los antecedentes de la actual característica migratoria, denominada inmigrante rentista, que será tema de estudio en el apartado correspondiente a las calidades migratorias.

El Ejecutivo Federal tiene la potestad de impedir la expulsión de extranjeros, ya sea en forma temporal o definitiva, cuando considere necesaria su presencia en el país.

"El Presidente de la República podrá suspender, con los requisitos que estime convenientes, la expulsión de algún extranjero entrado con violación de esta ley, si a su juicio fuere necesario su testimonio en alguna causa penal (artículo 8o.).

El acuerdo de voluntades en el ámbito internacional, es el principal medio para conseguir la colaboración y el respeto entre las naciones, y al respecto, nuestro país se ha caracterizado por cumplir con las obligaciones que se impone, al ser parte en esos convenios.

"Los preceptos de esta ley no son aplicables a los agentes diplomáticos extranjeros, ni á sus familias y séquitos, ni á las personas exceptuadas de la jurisdic-

ción territorial, conforme a las reglas de derecho internacional."(artículo 10).

A los extranjeros que vengan a México, con el objeto de desempeñar actividades remunerativas, se les otorgarán facilidades para su internación, siempre que cuenten con un contrato de trabajo, con este dispositivo se pretende proteger las fuentes de trabajo para los connacionales, evitando de esta manera su desplazamiento.

"El Ejecutivo podrá permitir el desembarque en puertos que no sean de los autorizados para la entrada ordinaria de inmigrantes, cuando se trate de buques que traigan una cantidad considerable de inmigrantes-trabajadores contratados para el servicio de empresas mineras, industriales o agrícolas, observándose en cada caso las precauciones que al efecto determine el Ejecutivo para asegurar el cumplimiento de esta ley"(artículo 25).

2.- LEY DE MIGRACION DE LOS ESTADOS UNIDOS
MEXICANOS DE 13 DE MARZO DE 1926.

Durante el período presidencial del C. Plutarco -- Elías Calles, se publicó en el Diario Oficial de la Federación de 13 de marzo de 1926. la Ley de Migración de los Estados Unidos Mexicanos, objeto nuestro estudio.

En sus disposiciones generales, se señalan las normas jurídicas aplicables a la internación de extranjeros en México, logrando un avance sobre la anterior ley de la materia. Coloca a los tratados internacionales dentro de las normas jurídicas de regulación a la entrada de extranjeros. Estableciéndose así, una reciprocidad internacional con los demás países en el renglón de la migración.

"Todo individuo puede inmigrar al territorio nacional o emigrar, con las limitaciones establecidas en la Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos, -- los Tratados Internacionales, la presente Ley y su Reglamento?(artículo 1o.).

Otro logro en materia de migración, es el establecimiento de un medio identificativo, que permite agilizar el tránsito de nacionales y extranjeros a través de nuestras fronteras.

También, en el dispositivo que a continuación se transcribe, encontramos el precedente de lo que hoy conocemos como formas migratorias, y que constituyen el principal elemento probatorio para que cualquier extranjero acredite su legal internación al territorio nacional.

"Es obligatorio para todo extranjero o mexicano -- que entre o salga del país proveerse de una Tarjeta Individual de Identificación, de acuerdo con los requisitos exigidos en el Reglamento"(artículo 14).

El siguiente precepto menciona la importancia de las funciones del Cónsul Mexicano, y señala que estas deben orientarse para seleccionar a los extranjeros que pretendan internarse al país, favoreciendo, principalmente, a aquellos que demuestren cualidades personales que les permitan integrarse al desarrollo social y económico de nuestra población nacional.

Por otra parte, da ingerencia directa al servicio consular en materia de inmigración, considerando a los Cónsules Mexicanos y al personal administrativo dependiente de ellos como auxiliares de esos servicios y en esta forma se estudia mejor al presunto inmigrante desde su país de origen.

"Los Cónsules Mexicanos, lo mismo que los Delegados de Migración de la República, tienen obligación de expedir Tarjetas Individuales de Identificación, a solicitud escrita de los interesados, quienes deben exhibir pruebas documentales respecto a la nacionalidad, estado civil, moralidad, contrato previo de trabajo, etcétera. para demostrar que se hallan en aptitud legal de emigrar o inmigrar al país"(artículo 15).

La internación de extranjeros se encuentra regulada por el Presidente de la República, con base en los criterios discrecionales que le confiere la presente ley.

"No podrán internarse a la República. y por consiguiente seran rechazados, los extranjeros comprendidos en alguno de los casos siguientes: I.- ...los que sean ineptos para el trabajo y hayan de constituirse en una carga para la sociedad.II.- Los varones menores de edad y las mujeres menores de 25 años, que no vengan bajo la autoridad de alguna persona de su familia, mayor de edad, o a cargo de persona honorable, residente en el país.III.- Los varones menores de edad que no sepan leer ni escribir, por lo menos un idioma o dialecto, con excepción de los ascendientes y los descendientes de algun inmigrante legalmente admisible o de algun extranjero

ro residente ya en el país, o. de algun ciudadano mexicano...IV.- Los profugos de la justicia.V.- Las prostitutas...y los que no tengan profesión, oficio, trabajo o modo honesto de vivir.VI.- Los taxicomanos y los que se dediquen al tráfico ilegal de drogas.VII.- Los que pertenescan a sociedades anarquistas...VIII.- Los inmigrantes trabajadores que no exhiban en el momento de ser practicada la visita de inspección, el contrato previo de trabajo(requisito preferente) conforme a la legislación mexicana.IX.- Los que tengan una profesión cuyo ejercicio no les sea permitido en la República.X.- Los que no hagan el entero del impuesto del inmigrante. XI.- ~~Los demás~~ que a juicio del Ejecutivo Federal no de ban entrar al país?(artículo 29).

El trabajo, como motor de desarrollo y progreso de las naciones , es motivo de protección por el presente ordenamiento, por esta razón, la Secretaría de Gobernación puede negar la internación de mano de obra extranjera que pueda competir y desplazar al trabajador mexicano, permitiendo así la constante ocupación de los con nacionales en los diversos campos de la actividad pro- ductiva.

"La Secretaría de Gobernación puede impedir en for

ma temporal, por que haya escasez de trabajo en el país, la internación de inmigrantes trabajadores, con la facultad de hacer la selección que juzgue conveniente. (artículo 65).

3.- LEY DE MIGRACION DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 30 DE AGOSTO DE 1930.

El siguiente ordenamiento jurídico, que es razón de nuestro examen, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 30 de agosto de 1930, durante el mandato presidencial del C. Pascual Ortiz Rubio.

Todo individuo puede entrar y salir del territorio nacional si llena los requisitos exigidos por la presente ley y su reglamento. (artículo 10.).

Uno de los criterios, en base a los cuales la legislación migratoria mexicana tiende a controlar y limitar la entrada de los extranjeros, es aquel que tiene un carácter rigurosamente numérico. y el jurista italiano Adolfo Maresca¹ nos dice que este carácter consiste: "...en la determinación de un contingente o cuota, y una vez traspasados sus límites no se permite la inmi-

¹ Las Relaciones Consulares. Editorial Aguilar. Madrid - 1974. Traducción de Herminio Morales Fernandez. págs. 404 y 405.

gración. Dicha cuota que se calcula en relación con los datos estadísticos de un año determinado (cantidad del flujo inmigratorio de los países extranjeros, consistencia de las diversas colectividades extranjeras que se han formado), puede ser diversa por las diferentes nacionalidades y, por consiguiente, suponer un trato discriminatorio para ciertos Estados."

"La Secretaría de Gobernación queda facultada para sujetar, a modalidades diversas, la migración de extranjeros que, según su mayor o menor facilidad de asimilación a nuestro medio, sea considerada como especialmente benéfica o perjudicial." (artículo 50).

Se facilita a las misiones diplomáticas extranjeras su internación al país, en virtud de que México ha mantenido una amplia gama de relaciones internacionales y éstas se han desarrollado, principalmente, en el plano de la cooperación mutua entre las naciones del mundo. El Presidente de la República, por conducto de la Secretaría de Gobernación, determinará a las personas que no serán objeto de inspección, además de los representantes de gobiernos extranjeros que vengán en comisión oficial a nuestro país, así como a todas las personas que estén exentas de la jurisdicción territorial, de acuer-

do a los principios del derecho internacional y con base en la estricta reciprocidad. (artículo 15).

Sobre la exención de ciertas personas a la jurisdicción territorial, nos dice el jurista mexicano Manuel J. Sierra²: "Al admitir un Estado a un extranjero — dentro de su territorio, éste queda sujeto a la jurisdicción de aquél y, por tanto, al cumplimiento y obediencia de las leyes y autoridades respectivas. Esta regla tiene varias excepciones, entre ellas; la de los extranjeros que, como jefes de estado y agentes diplomáticos y consulares gozan de inmunidad de jurisdicción..."

Por otra parte, hay un nuevo avance en materia migratoria que se plasma en éste ordenamiento jurídico, y es la formulación de una definición exacta de las diferentes calidades migratorias que el extranjero toma al internarse a nuestro país, facilitando la clasificación de éste a su entrada; cabe decir que nuestra actual Ley de Población, toma como base esta clasificación.

También, continúa vigente la obligación de portar una tarjeta de identificación, en la que se contienen —

2 Tratado de Derecho Internacional Público. México 1965.

los generales del individuo, una fotografía de frente y otra de perfil, de esta forma se tiene un registro más exacto, y al mismo tiempo le sirve de protección al extranjero.

Esta medida tiende a evitar el uso de pasaportes y da facilidades para entrar y salir a los extranjeros.

"Para entrar o salir de la República se deberá cumplir con los siguientes requisitos: satisfacer el examen de las autoridades sanitarias; rendir las informaciones estadísticas personales que exija la autoridad de migración e identificarse por medio de la tarjeta respectiva" (artículo 41).

Se favorece el desarrollo comercial de las zonas - fronterizas y marítimas nacionales, al conceder las máximas facilidades a los extranjeros para internarse a - estos lugares.

"Los visitantes locales de las ciudades marítimas y fronterizas estarán, por regla general, exentos del - cumplimiento de todo requisito de migración; pero la Secretaría de Gobernación puede en cualquier momento, sujetar la entrada de los mismos a las modalidades que - crea convenientes y restringir la entrada como tales vi sitantes a los extranjeros que la propia Secretaría determine" (artículo 52).

El turismo es un factor decisivo para obtener divisas, que permitan favorecer nuestra economía y fomentar el crecimiento de nuestro mercado nacional e internacional. Por tal razón, se estimula y facilita su ingreso al país.

"A los turistas la Secretaría de Gobernación, les concederá las más amplias facilidades, para su internación." (artículo 58).

Del sistema de cuotas que estuvo vigente en la presente ley, nos señala Manuel J. Sierra³: "Los Estados Unidos encabezan, fijando cuotas a países de América y a veces la prohibición completa de la inmigración, fundándose en la competencia que esta inmigración establece a la mano de obra indígena y a la supuesta inferioridad de razas, cuya mezcla traería consigo, se dice, una degeneración. Este segundo punto no está demostrado."

El siguiente precepto establece el sistema que se comenta.

"Se considera de público beneficio la inmigración individual o colectiva de extranjeros sanos, capacitados para el trabajo, de buen comportamiento y pertene--

3 Obra citada, p., 240.

cientes a razas que, por sus condiciones, sean fácilmente asimilables a nuestro medio, con beneficio para la especie y por las condiciones económicas del país; se faculta a la Secretaría de Gobernación para fomentarla por cuantos medios juzgue convenientes, así como relevar de alguno o algunos de los requisitos que fija esta ley, a los que, viniendo en grupos y contando con elementos de provecho para la Nación, puedan ser considerados por dicha Secretaría como inmigrantes benéficos y de radicación definitiva."(artículo 60).

En los lineamientos de este ordenamiento jurídico, se da preferencia a la inmigración colectiva y se sigue pensando en formar nuevos centros de población extranjeros, entorpeciendo así la asimilación y la fusión de los inmigrantes con el grupo nacional. Se pretende atraer una fuerte y sana inmigración.

"La Secretaría de Gobernación podrá, fomentar la inmigración de colonos extranjeros contratados por la Nación o por empresas particulares, o que vinieren por su cuenta y sean considerados como particularmente benéficos, de igual manera cuando la inmigración es espontánea, individual o colectiva."(artículo 61).

Los tratados internacionales limitan las facultades

des de la Secretaría de Gobernación. y con el fin de —
 precisar el concepto de tratado internacional, el ilus-
 tre profesor de la materia denominada "Derecho Interna-
 cional Público" en nuestra facultad, el Doctor Carlos —
 Arellano García,⁴ nos dice: "El tratado internacional es
 el acto jurídico regido por el Derecho Internacional —
 que entraña el acuerdo de voluntades entre dos o más su
jetos de la comunidad internacional, principalmente Es-
 tados, con la intención lícita de crear, transmitir, mo
dificar, extinguir, conservar, aclarar, certificar, de-
 tallar, etcétera, derechos y obligaciones."

"En casos especiales, y de acuerdo con las necesi-
 dades étnicas, sanitarias y económicas del país, puede
 la Secretaría de Gobernación restringir la inmigración
 de extranjeros, en los términos que juzgue convenientes
 salvo lo previsto en los Tratados Internacionales." (ar-
 tículo 64).

Una de las disposiciones más loables de esta ley, —
 y que han abandonado nuestras disposiciones posteriores
 es la que intenta asimilar totalmente al extranjero a —

4 Derecho Internacional Público. Editorial Porrúa. S.A.
 Primera Edición. México 1983.p., 620.

nuestras cualidades nacionales, pretendiendo arraigarlo a la tierra que lo recibe y donde, quizá, nacieran sus hijos, misma que le brindará sus frutos y la patria que lo acoge y protege con sus máximas disposiciones legales, facilitando así la unión de esfuerzos entre la población antes extranjera y la nacional de origen, para conseguir, trabajando juntos; la superación del país.

"Se faculta a la Secretaría de Gobernación para estimular la naturalización de los inmigrantes y colonos" (artículo 62).

4.- REGLAMENTO DE LA LEY DE MIGRACION DE 14 DE JUNIO DE 1932.

En este ordenamiento se otorgan, dos facultades -- discretionales a las autoridades en materia de migración.

"El Ejecutivo de la Unión por conducto de la Secretaría de Gobernación, puede impedir, por algun motivo -- de conveniencia pública, la entrada de personas a nuestro territorio, así como la salida."(artículo 10.).

Acerca de la negativa a la admisión de extranjeros el internacionalista J.L. Brierly⁵ sostiene que:"ningun

5 La Ley de las Naciones. Editora Nacional. México 1950. p., 164.

Estado está legalmente obligado a admitir extranjeros - dentro de su territorio..."

Sobre el particular, no queremos profundizar, ya - que el estudio de la obligación que tienen los Estados para admitir extranjeros en su territorio, será tema de análisis en otro capítulo de esta investigación.

"La Secretaría de Gobernación podrá imponer medali dades a la inmigración de extranjeros, segun su grado - de asimilación a nuestro medio."(artículo 8o).

La incorporación del individuo al medio extraño, se logra a través de multiples elementos, que identifican al nuevo territorio con el de procedencia, pero, cuando estos no se encuentran, se dificulta la asimilación y - se complica aún más, cuando se hablan idiomas diferen- tes y se tienen costumbres opuestas, el ejemplo de esta problemática, lo encontramos en las colonias menonitas y mormonas que habitan en la República mexicana, a este respecto, Julio Durán Ochoa⁶ nos dice: "desde el punto de vista social y demográfico, lejos de reportar algún bene- ficio al país, su internación ha sido del todo negativa

6 Población. Fondo de Cultura Económica. México 1955, p., 248 y 249.

y hasta perniciosa, pues frente a sus inegables calidades de colonos pacíficos, muy inclinados al trabajo y perfectamente adaptados a las vicisitudes de la vida rural mexicana, presentan gravísimos inconvenientes que nulifican cualquier ventaja económica lograda durante su permanencia en el país: rehuyen toda oportunidad de fusión social y cultural, disponen a su antojo de la facultad para organizar su vida y practican sus hábitos en la forma que les place, menosprecian nuestras costumbres y nuestra lengua y por si esto fuera poco, gozan de privilegios vedados a la población mexicana, que subvierten en su favor nuestras leyes."

5.- LEY GENERAL DE POBLACION DE 29 DE AGOSTO DE 1936.

Esta ley fija una política inmigratoria y demográfica, lógica y racional. Se buscan fines concretos y se dictan las disposiciones legales para conseguirlos. Se fomenta el aumento de la población, procurando éste mediante el crecimiento natural y la inmigración.

El presente ordenamiento es limitado, en lo que se refiere a la concesión de facultades al Ejecutivo de la Unión y a la Secretaría de Gobernación. Esto se debe, principalmente, porque el problema a resolver es el crecimiento de la población, y como una de las formas para

conseguirlo es la inmigración, se otorgan amplias facilidades para la internación de extranjeros.

Por otra parte, se intenta impedir el ingreso de extranjeros que puedan poner en peligro la estabilidad social y económica del país, ésta situación es la que permite a la Secretaría de Gobernación negar la entrada de extranjeros, cuando éstos, a juicio de la propia Secretaría, sean elementos perjudiciales.

Por lo tanto, los extranjeros que pretendan internarse legalmente al territorio nacional deben reunir, no solo requisitos objetivos, sino aún los subjetivos que se consideran indispensables para construir verdaderos y beneficiosos inmigrantes.

"Aun cuando se llenen todos los requisitos para entrar a la República, la Secretaría de Gobernación puede ordenar que se impida la internación de determinados extranjeros indeseables."(artículo 74).

En nuestros días continúa vigente la obligación de constituir un billete de depósito, a favor de la Secretaría de Gobernación, además del permiso de internación respectivo, autorizado por la misma, para todos aquellos extranjeros que tengan voluntad de ingresar al Territorio nacional, clasificados dentro de las nacionalidades restringidas, entre ellas: chinos, israelitas, liba

neses y árabes.

"...los extranjeros que se internen al país deberán constituir fianza o depósito que garantice sus gastos de repatriación y el pago de las sanciones que pudiera imponérseles por violaciones a las disposiciones migratorias."(artículo 75).

Se reafirma a la Secretaría de Gobernación como la única dependencia del Ejecutivo Federal, que puede autorizar la entrada de extranjeros a la Nación.

6.- LEY GENERAL DE POBLACION DE 27 DE DICIEMBRE DE 1947

Durante el mandato presidencial del C. Miguel Alemán Valdés, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la presente ley.

En este precepto legal, se combinan, la facilidad a la inmigración y numerosas atribuciones al Presidente de la República y a la Secretaría de Gobernación.

Sobre el establecimiento del sistema de cuotas y sus efectos, el destacado catedrático de nuestra Universidad Nacional, el Doctor Carlos Arellano García⁷ nos manifiesta: "El establecimiento de un trato diferencial a

7 Derecho Internacional Privado. Editorial Porrúa. S.A.

Septima Edición, México 1984, p. 387.

los posibles inmigrantes extranjeros ha producido una -- reacción desfavorable en los países cuyos nacionales -- pretenden inmigrar a otro Estado."

Sobre este particular nos dice Charles G. Fenwick ⁸:
 "...si se excluye imparcialmente a todos los extranje--
 ros no se plantean problemas de discriminación, pero si
 se excluye a los ciudadanos de un Estado particular, se
 priva al mismo de un derecho acordado a los otros. La ex--
 clusión de algunas razas por considerarlas de muy difi--
 cil asimilación plantea un problema político más que le--
 gal."

"Se facilitará la inmigración colectiva de extran--
 jeros sanos, de buen comportamiento y que sean facilmen--
 te asimilables a nuestro medio, con beneficio para la --
 especie y la economía del país. Esta inmigración quedará
 sujeta a las disposiciones que en cada caso dicte la Se--
 cretaría de Gobernación..."(artículo 7o).

Como se desprende de la lectura del artículo ante--
 rior, la legislación migratoria mexicana, adopta como --
 criterio de regulación para la inmigración de extranje--
 ros, el sistema de cuotas.

8 Derecho Internacional. Bibliográfica Omeba. Buenos Aires
 1963. Traducción de María Eugenia I. de Fischman. P. .
 304.

Una vez implantado el sistema de cuotas, la internación de extranjeros se limita a cierto número según su nacionalidad.

"La Secretaría de Gobernación, podrá sujetar a las modalidades que juzgue pertinentes la inmigración de extranjeros, según su mayor o menor facilidad de asimilación a nuestro medio."(artículo 8o).

El presente ordenamiento jurídico favorece la internación de extranjeros, cuando su actividad laboral contribuya al desarrollo de la economía del país. Pero, prohíbe la entrada de ellos, cuando, por razones de diversa naturaleza, pudieran ser considerados como no deseables para el orden público, o bien pudieran perturbar el equilibrio social de la Nación.

"La Secretaría de Gobernación, por causas de interés público, podrá suspender o cancelar definitivamente la admisión de extranjeros cuya internación pueda poner en peligro el equilibrio económico o social de la República."(artículo 14).

Las grandes extensiones territoriales de nuestro país, no permiten controlar suficientemente, el ingreso de extranjeros a la República, lo vasto de nuestras fronteras y puertos exceden, con mucho, la posibilidad de una vigilancia estrecha en éstas zonas, por tal moti

vo, se establecen lugares exclusivos para la interna---
ción. De tal manera, que la inmigración que se lleve a -
cabo por lugares no destinados para tal efecto, será con
siderada como ilegal, y se les aplicarán a los extranje
ros , que así se internen al país, las sanciones corres
pondientes, conforme a esta ley.

"Es facultad exclusiva de la Secretaría de Goberna
ción, fijar los lugares destinados al tránsito personal
por puertos y fronteras..."(artículo 33).

"El cierre indiscriminado de las fronteras consti
tuye una medida arbitraria e ilegítima del Estado que
lo ha dispuesto; por cuanto que, además de ser contra--
ria al Derecho internacional, resulta incompatible con
las más elementales normas de convivencia que obligan a
los Estados en sus reciprocas relaciones y con las exi
gencia mínimas que la justicia civilizada demanda para
la protección de la libertad de la persona humana"⁹.

Por el contrario, el ordenamiento jurídico interno
permite el cierre de fronteras, cuando se presenten si
tuaciones de emergencia, verbigracia, la perturbación -
grave de la paz pública o cualquier otro caso que ponga

9 Véase Enciclopedia Jurídica Omeba. T.XI. p. , 698.

a la sociedad en grave peligro de conflicto (guerras, epidemias, etcétera), para poder enfrentar con toda rapidez el estado de emergencia.

"La Secretaría de Gobernación podrá cerrar las entradas marítimas y fronterizas, y prohibir la entrada y salida de nacionales y extranjeros, cuando así lo estime necesario." (artículo 40).

La calidad migratoria que adquiere un extranjero - al entrar al país, lo obliga a cumplir con las condiciones por las cuales fue autorizada su internación, por tal motivo, cuando solicita y se le niega el cambio de calidad migratoria, el interesado podrá continuar con la calidad original, y en caso contrario, por no convenir a sus intereses, deberá abandonar el territorio nacional.

"No se cambiara calidad migratoria en los casos -- comprendidos en la fracción II, del artículo 50 (se refiere al transmigrante; que es el extranjero que con permiso de la Secretaría de Gobernación se interna al territorio nacional temporalmente, en tránsito para otro país). En los demás que dicho precepto señala, queda a juicio de la Secretaría de Gobernación hacerlo cuando se llenen los requisitos que esta ley fija para la nueva calidad migratoria que se pretenda adquirir ..." (artículo 52).

Se deja al libre albedrío de la Secretaría de Gobernación el establecimiento de cuotas, sobre las reveruciones y la justificación de este criterio de regulación inmigratoria, el destacado internacionalista mexicano, el Doctor Carlos Arellano García,¹⁰ afirma "...el sistema de cuotas conduce necesariamente a un trato diferencial, ya que se establece en este sistema un diverso número de extranjeros que pretenden inmigrar, según su nacionalidad. El trato diferencial en última instancia se puede justificar tomando en consideración que cada país trata de evitar la formación de importantes núcleos extranjeros no susceptibles de asimilarse adecuadamente a la población nacional y que conviene facilitar la inmigración de individuos de más fácil asimilación al conglomerado nacional."

"La Secretaría de Gobernación podrá cuando lo juzgue conveniente fijar las cuotas de internación de extranjeros, bien por nacionalidades, por calidades migrartorias o por actividades." (artículo 58).

Es necesario señalar, que las tablas diferenciales en las que se fija el número máximo de inmigrantes admi

10 Derecho Internacional Privado. P. , 388.

sibles al país, especificando también el tiempo de permanencia, la calidad migratoria y demás características que se juzguen pertinentes de los extranjeros. teniendo en cuenta el interés nacional, el grado de asimilación racial y cultural, y la conveniencia de su admisión, ya no están vigentes desde que se expidió el Reglamento de la Ley General de Población de 31 de enero de 1950.

El adecuar la internación de un extranjero a cierta calidad migratoria, lo limita a determinadas actividades, para las cuales ha sido autorizado, si el interesado desea realizar nuevas labores en otra calidad migratoria, necesita obtener la aprobación correspondiente de la Secretaría de Gobernación, y esta Dependencia del Ejecutivo Federal, después de analizar las condiciones de la petición, podrá negar dicho permiso. De igual manera, la citada Secretaría, con base en la facultad discrecional que le otorga el precepto siguiente, decide sobre aceptar o rechazar la entrada de un extranjero al territorio nacional.

"La Secretaría de Gobernación podrá negar la entrada al país de los extranjeros, o el cambio de su calidad migratoria, aunque cumpla con todos los requisitos señalados por la ley, cuando así lo juzgue conveniente" (artículo 60).

7.- REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DE POBLACION DE 3 DE
MAYO DE 1962.

La legislación inmigratoria es dinámica, como cualquier otro sector del ordenamiento jurídico interno, la legislación inmigratoria de un Estado tiende a modificarse en el transcurso del tiempo. Por tal razón, con el propósito de evitar que, la ley no tenga aplicación efectiva a los casos concretos, la Secretaría de Gobernación podrá implantar las medidas necesarias para resolver toda controversia en materia migratoria.

"Queda facultada la Secretaría de Gobernación para dictar todas las disposiciones generales complementarias de este Reglamento tendientes a hacerlo efectivo y a interpretar todos aquellos preceptos sobre los que se suscitare duda." (artículo 101).

Por otra parte, es preciso aclarar que los ordenamientos estudiados, en muchas ocasiones, reiteran anteriores facultades discrecionales, por tal razón, y con el deseo de no incurrir en repeticiones, se plasmaron de algunas leyes y reglamentos, sólo aquellas que fueron de nueva creación y que acrecentarón, con mucho, el poder de decisión del Ejecutivo Federal y de la Secretaría de Gobernación, en la temática de la inmigración de extranjeros en México. Además se incluyeron diversas nor

mas, que por su contenido, consideramos de gran relevancia en la política inmigratoria de la Nación. a través de la historia.

8.- EXPOSICION DE MOTIVOS DE LA LEY GENERAL DE POBLACION DE 1974.

El Licenciado Luis Echeverría Álvarez, en su carácter de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, presentó el día 13 de septiembre de 1973. ante los C.C. Secretarios de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, con base en el artículo 71, fracción I de la Constitución General de la República, una iniciativa de ley¹¹.

Y para los efectos del presente estudio, reproducimos la parte fundamental de la Exposición de Motivos de la Ley General de Población de 1974. vigente hasta nuestros días, en ésta se destaca la problemática poblacional y se implanta para resolverla, una nueva política - demográfica y una moderna política migratoria. En ésta última se encuentra incluida la inmigración de extranjeros, que es la materia que nos ocupa.

11 Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. XLIX Legislatura. Año I. Tomo I, núm. 17.

"El desarrollo económico y social sirve al hombre, destinatario último y fundamental de la gran tarea de desenvolvimiento que se ha propuesto y lleva a cabo la Nación. De ahí, entonces, que la población deba ser contemplada en todo caso como elemento integral del desarrollo.

"La población presenta transformaciones sustantivas que es preciso conocer, interpretar e instrumentar, regulándolas jurídicamente. Esta regulación integra el fundamento normativo del constante cambio que se registra en la vida del país y orienta las transformaciones, con criterios humanistas en beneficio del individuo y de la comunidad de la que aquél forma parte.

"Hoy día existe y se acentúa en casi todos los países del mundo, en mayor o menor grado, una justa preocupación por las cuestiones demográficas. Ha cobrado presencia cada vez más intensa, la inquietud por los peligros que apareja el rápido y excesivo crecimiento de la población y el indebido uso de los recursos naturales.

"México posee un extraordinario incremento demográfico, acaso sin precedente histórico.

"No sólo repercute el incremento de la población, sobre la capacidad de ahorro, la educación popular, la generación de empleos y la multiplicación de servicios.--

Afecta también en medida determinante. otros numerosos renglones.

"México se encuentra empeñado en una magna tarea - de desarrollo. Para conferir vigor al esfuerzo nacional y no diluirlo en el mar del crecimiento demográfico es conveniente establecer racionalmente la población, a -- fin de que sea dinámica y no anule los éxitos que ha lo grado la sociedad en su conjunto, ni minimice la actividad que el Estado realiza para proporcionar a la pobla-- ción, vida digna en lo material y en lo espiritual.

"Hasta un preterito muy cercano, México afronta -- con diverso criterio esta cuestión. Reducido el número - de habitantes como consecuencia de la Revolución, fue - natural que una de las preocupaciones centrales de la - Nación, en los años inmediatos al movimiento armado fue se recuperar y aun multiplicar los recursos humanos per-- didos o agotados en la contienda. La vastedad de nuestro territorio, deformada con la falsa tesis del "cuerno de la abundancia", exigió una política de crecimiento de - la población.

"La contemplación de los problemas demográficos de -- be plantearse en términos totalmente diferentes de aque-- llos que fundaron la legislación existente. Se precisa - una política demográfica adecuada para la época y las --

necesidades actuales, que se oriente a crear mejores -- condiciones de vida de nuestro pueblo, a lograr mayor - productividad y nivel de empleo y a distribuir más jus- tamente el ingreso.

"La cada vez más amplia participación de México en la vida internacional determina que su política migrato- ria se constituya en un instrumento de desenvolvimiento autónomo y no en un esquema de dependencia. Por ello la presente iniciativa contempla dicha política en los ter- minos pertinentes a la debida satisfacción de los inte- reses nacionales; restrictiva, cuando sea necesario prote- ger, con particular énfasis, la actividad económica, pro- fesional o artística de los mexicanos; abierta por el - contrario, en la medida que resulte conveniente alentar la internación de extranjeros cuyo desempeño traiga con sígo beneficios culturales, sociales y económicos para la Nación"¹².

12 Ibidem, p. 11 a 14.

CAPITULO II GENERALIDADES

1.- VENTAJAS DE LA INMIGRACION.

El presente apartado lo dedicaremos al estudio de los diversos beneficios que puede traer consigo la internación de extranjeros en México.

Desde el punto de vista del país receptor, determinadas consideraciones, frecuentemente combinadas, conducen a una política que favorece la inmigración.

Sobre las ventajas que se pueden obtener con la entrada de extranjeros al territorio nacional, el investigador Julio Durán Ochoa,¹³ expone: "...el lado positivo de la inmigración para un país como el nuestro, de vigoroso crecimiento natural, no radica en la adquisición de fuertes contingentes demográficos, sino fundamentalmente en la selección de elementos capacitados técnica y moralmente, que sean de verdadera utilidad para el desarrollo de aquellas ramas productivas que más convienen a la economía de la Nación."

Por tal razón, el fomento de la inmigración pretende, primordialmente, la admisión del elemento humano ex

13 Ob.Cit.p. .,161.

tranjero, adiestrado en las ciencias o en las artes, que prepare a los nacionales para hacer frente a los problemas sociales y económicos que padece nuestra Nación.

Por lo que respecta a la internación y estancia — temporal de extranjeros en la República mexicana, el turismo se ha destacado como uno de los renglones de mayor trascendencia. Nuestro país recibe con beneplácito — la llegada de turistas, ya que su admisión representa — importantes provechos económicos que apoyan su desarrollo.

De manera muy notable, esta inmigración favorece — el fortalecimiento de nuestras costas y fronteras, fundamentalmente, ya que el requerimiento de múltiples satisfactores por parte del turista extranjero, en este caso, apoya el crecimiento del mercado interno y permite la proyección de sus productos hacia el mercado internacional.

Por lo que se refiere a la captación de divisas, el turismo es uno de los principales instrumentos para conseguirla, ya que se ha configurado en lo que hoy conocemos como "industria sin chimeneas".

Además, para satisfacer las necesidades propias del turismo, se posibilita la creación de una diversidad de empleos, preferentemente en la industria hotelera y restaurantera, que brindan la posibilidad enorme al tra

bajador mexicano, de contar con una fuente de trabajo.

En cuanto a la entrada de extranjeros que pretenden radicarse en forma definitiva, en México tenemos la que llevan a cabo técnicos y científicos.

Este tipo de inmigración es vital para conseguir el anhelado crecimiento tecnológico del país, y ofrece su internación diferentes ventajas, entre ellas tenemos: la aplicación de sus conocimientos a la enseñanza académica, como profesores de sus especialidades, impartiendo clases en escuelas de educación profesional, preparando a jóvenes mexicanos en los adelantos de la ciencia y la técnica,

También, el adiestramiento práctico a técnicos y científicos nacionales, se plantea como un beneficio plausible de esta inmigración, al obtenerse nuevos conocimientos, que aplicados al campo y a la industria elevan en cantidad considerable la producción nacional.

Para destacar la importancia y las ventajas que ofrece la tecnología, citaremos varias opiniones de nuestro preceptor, el Doctor Carlos Arellano García.¹⁴ que expone: "La tecnología es un instrumento que genera riqueza pero a condición de que se aplique a la activi-

14 Ob.Cit.p. . 526 y 527.

dad productiva.

"Los conocimientos técnicos constituyen fuente básica para el crecimiento económico siempre y cuando se encaucen a la producción.

"La posesión de tecnología permite la concurrencia exitosa de manufacturas a los mercados exteriores, puesto que a estos sólo se puede acudir con calidad y buen precio.

"La etapa de evolución económica denominada "subdesarrollo" es susceptible de superarse con el mejoramiento de la preparación cultural y técnica de la población.

"La inferioridad tecnológica propicia el deterioro de las relaciones comerciales hasta propiciar miserias y crisis."

Por todo esto, se pretende recibir y asimilar a técnicos y científicos extranjeros, capaces de proporcionar conocimientos especializados a la mano de obra mexicana, para aumentar la productividad del país y facilitar la superación del obrero nacional.

Otro flujo migratorio que proporciona importantes provechos, es aquel que se conforma por inmigrantes inversionistas, pero para obtenerlos es necesario que su inversión contribuya a beneficiar el desarrollo económico y social del país.

Sobre éste particular, recurriremos al profundo -- análisis, que de las inversiones extranjeras, realiza -- nuestro notable maestro, el Doctor Carlos Arellano García,¹⁵ que opina: "El capital foráneo satisface necesidades imperiosas en los países en vía de desarrollo que -- requieren de recursos exteriores para su evolución. Constituye un medio de complementar el escaso ahorro nacional y de iniciarse en nuevas tareas de industrialización, o de mejorar los sistemas productivos, de incrementar las fuentes de trabajo y de reducir las importaciones de productos elaborados."

Indudablemente que el aprovechamiento de las ventajas que ofrece la inversión extranjera, permitirá el -- avance comercial de la Nación. porque, como se ha señalado, además de ser un medio de desarrollo, también determina, en gran manera, la nivelación de la balanza de pagos.

Estas breves consideraciones sobre las conveniencias que acarrea la inmigración, se destinaron a las -- áreas que consideramos son prioritarias para conseguir el desarrollo deseado por el país, tanto en el campo -- económico como en el social, en lo interno y lo internacional. Por supuesto que no pretendemos, en lo mínimo, -- agotar las observaciones que se pueden realizar sobre -- este tema.

2.- INCONVENIENTES DE LA INMIGRACION.

La inmigración, como todo fenómeno social, lleva -- consigo repercusiones positivas y negativas. La entrada de extranjeros será favorable, cuando contribuya a los fines que de antemano ha establecido el país que los recibe, y será negativa, cuando vaya contra estos principios. Nos corresponde ahora establecer algunas de las -- ventajas que presenta la entrada de extranjeros a nuestro territorio.

Y, será necesario, por tratarse de una inmigración de dos caras, observar los inconvenientes que presenta el ingreso de técnicos y científicos extranjeros, así -- como de inversionistas.

Primeramente, existen diversas causas que pueden -- convertir una inmigración sana en desfavorable, verbi-- gracia, la admisión de técnicos y científicos, va a ser inútil, si no se cuenta con la estructura suficiente para satisfacer las condiciones que requiere la tecnología y la ciencia importada, por lo tanto, no se recibirán los provechos esperados.

Por tal razón es necesario establecer un sistema -- educativo, en todos los niveles escolares, que apoye la creación de personal adiestrado para la producción.

También debemos tener atención en el hecho de que

la llegada de tecnología y ciencia extranjera, puede, en determinado momento, abarcar un amplio terreno en la economía del país, y someterlo a una dependencia industrial del exterior, borrando, con ello, todas las posibilidades de desarrollo.

De igual manera, la inversión de capitalistas extranjeros puede traer consigo diversas desventajas, ya que su establecimiento puede crear un monopolio en ciertas ramas de la producción, gracias al poder técnico y financiero que detentan, y que es muy superior al de las empresas nacionales. Provoca la desaparición de empresas locales, que no pueden competir en el mercado con sus productos, que son de menor calidad y cantidad. La inversión extranjera se puede constituir en una fuga de capitales, al enviar sus ganancias económicas a su lugar de origen, sin reinvertirlas en México, provocando una descapitalización. No les interesa el desarrollo de las comunidades donde se instalan, ya que se desarrollan conforme a sus beneficios.

Estos antecedentes obligan a nuestro país y a las autoridades, a vigilar de manera muy cuidadosa el ingreso de este tipo de inmigrantes, que al parecer son las nuevas posibilidades de desarrollo. pero, sin embargo, se pueden convertir en grandes enemigos de la Nación.

3.- LA INMIGRACION LEGAL.

Debemos entender como inmigración legal, la internación de extranjeros al país, realizada de acuerdo a las disposiciones legales establecidas por la Ley General de Población y su Reglamento.

La entrada al territorio nacional por parte de extranjeros, que han cumplido con los requisitos reglamentarios, tiene como antecedente la intención de gozar de los privilegios concedidos a quienes se internan lícitamente al país, y entre éstos se halla la posibilidad de radicarse en forma definitiva en el nuevo territorio.

El establecimiento es el fin deseado por los extranjeros que abandonan su lugar de origen, para vivir en otras tierras. Ya que el asentamiento legal les facilita desarrollar todas las actividades permitidas, para conseguir una estancia sin problemas migratorios.

La observancia del ordenamiento jurídico por parte de los inmigrantes, posibilita que el mismo ordenamiento le otorgue una protección legal equiparable a la que recibe el nacional, con algunas excepciones, por lo tanto, esta clase de inmigración se ve favorecida, y se reduce la internación ilegal de extranjeros a la Nación.

La correspondencia a los beneficios que recibe la inmigración legal, radica en ciertas obligaciones por -

parte de los extranjeros. para con el Estado que los -- acepta, y entre ellas señalamos las que anota Adolfo Maresca¹⁶:"...los extranjeros establecidos en el Estado territorial estan obligados a la observación de un conjunto de preceptos, respecto a la legislación local, la obligación de abstenerse de las competiciones políticas y el deber de no perturbar de ningun modo el orden público."

Sobre la inamovilidad del extranjero admitido, agrega Maresca¹⁷:"El Estado territorial puede, en el ejercicio de su poder discrecional, poner término a la permanencia del extranjero, decretando su expulsión."

Si bien la expulsión de extranjeros tiene un carácter discrecional, ésta no debe obedecer a principios caprichosos, sino estar fundada en motivos que la justifiquen.

4.- LA INMIGRACION ILEGAL.

La inmigración ilegal tiene como fundamento, la violación a las disposiciones que en materia de internación de extranjeros establecen, la Ley General de Población -

16 Ob.Cit.P. .408.

17 Idem.

y su Reglamento.

Por esta razón, toda entrada de extranjeros al país que contravenga el ordenamiento legal, será considerada como ilícita.

La principal retribución que recibe el extranjero que entra ilegalmente al territorio nacional, es la expulsión y la imposibilidad de poder reinternarse debidamente al país.

La internación clandestina permite, en ocasiones, el crecimiento de diversas zonas agrícolas que no son de interés para los trabajadores nacionales. Pero, que, para los ilegales significan una fuente remunerada de trabajo que les permite hacer su vida más llevadera, sin atentar contra los empleos de los ciudadanos residentes.

En los países industrializados el acceso de indocumentados es motivo de minuciosas reglamentaciones para regular su entrada y, a veces, obligar su salida.

El ejemplo actual lo tenemos en una ley que repercute en los planes de desarrollo nacional, se trata de la Ley Simpson-Rodino, que hace especial hincapié en el control de la inmigración ilegal.

Al no cumplir con las exigencias de la ley de la materia y su reglamento, el individuo que traspasa nuestras fronteras hacia el interior del país, se convierte

en un infractor y es objeto de sanciones por parte de la autoridad competente.

Generalmente, las personas que así se internan al territorio nacional no cuentan con los mínimos niveles de conocimientos escolares, ni poseen cantidad de dinero que les permita alimentarse y vestir, por estas circunstancias pueden llegar a convertirse en una carga para la sociedad, ya que debido a su escasa preparación, sino es en el trabajo agrícola, no consiguen una ocupación que les permita obtener una remuneración económica, entonces tienen que dedicarse a actividades ilícitas o vender su fuerza de trabajo a cambio de retribuciones desfavorables.

5.- LA FALTA DE CONTROL SUFICIENTE EN LA INMIGRACIÓN.

La extensión de nuestro territorio, la escasa vigilancia en puertos y fronteras, y el contubernio de extranjeros con algunas autoridades de migración fronterizas, dan origen a una deficiencia en la custodia de la internación de extranjeros.

Nuestro territorio sirve de "puente" a los nacionales de países de Centro y Sudamérica, para trasladarse en forma subrepticia a los Estados Unidos de América, - con el propósito de radicar y laborar de manera ilegal en el país vecino, buscando una mejor forma de vida. Por esta razón, surge una corriente constante de indocumen-

tados hacia nuestro país, y no en pocas ocasiones. muchos de los ilegales que van de paso, por diversas circunstancias, se quedan a radicar definitivamente, convirtiéndose en un lastre económico. En gran parte la inmigración oculta se debe al enorme terreno que comprende México, ya que sería necesario edificar una muralla gigantesca para intentar detener toda internación ilegal.

Por lo que hace al cohecho de las autoridades en la inmigración flicita, se ha presentado el caso de que los inspectores de migración; que son los encargados de detectar y aprehender a quienes se adentran al territorio nacional de manera secreta, han denunciado las exigencias de dinero por parte de los Delegados y Subdelegados de Servicios Migratorios, ya que estos últimos, permiten la internación ilegal de extranjeros mediante la entrega de una determinada cantidad de dinero por parte de los inspectores, quienes deben recabarlo a través de los indocumentados, los que entregan el poco dinero que llegan a tener para que no los detengan, los fichan y sean expulsados, obteniendo así su libertad. Esta es una prueba de la debilidad humana ante la riqueza, que por fortuna sólo ha alcanzado a una cuantas autoridades de pocos escrúpulos.

Las autoridades de inspección migratoria deben encomendar a personal preparado la vigilancia de nuestros puntos fronterizos, y, a la vez, proporcionarle a este contingente los medios materiales y económicos que le permitan hacer efectiva su labor, para consolidar el resguardo de los límites nacionales.

6.- CLASIFICACIÓN DE LA INMIGRACIÓN.

Una diversidad de factores actúan como fuerzas determinantes en las inmigraciones.

La libertad del hombre y el deseo de superación de las condiciones en que se desarrolla, lo hace buscar nuevos territorios y mejores posibilidades de vida.

El factor económico juega un papel determinante, que influye siempre sobre otros factores. Un mejor nivel de existencia es el anhelo de todos los individuos y cuando éste no es posible de alcanzar en su lugar de origen, deciden salir hacia otros países donde esperan encontrarlos.

Luis A. Robayo¹⁸, clasifica a la inmigración en dos clases: la inmigración económica y la inmigración política. Y sobre la primera, expone: "...se lleva a cabo

¹⁸ Extranjería e Inmigración. Edit. Fr. Jodoco Ricke. Ecuador. 1949. p. 18 y 19.

mediante un plan científico y sobre datos estadísticos a cerca de la realidad y necesidades de un país. Es entonces, con el conocimiento de los valores efectivos, - así como de las imperiosas necesidades, que el Estado, mediante un organismo técnico, decide la clase de inmigración que conviene al país y procura, por todos los - medios a su alcance, atraer a todos aquellos elementos que de una u otra forma representan aporte efectivo en pro de la economía del país."

Sobre las ventajas de esta inmigración, nos dice - Robayo¹⁹: "Esta clase de inmigración es la más aconsejable y conveniente para el rápido desarrollo de los países cuya economía y grado de civilización son incipientes. Ya que esta contribuye con trabajo manual, intelectual, inversiones de capital e instalaciones de nuevas industrias."

Similar a este tipo de inmigración es el que establece la Ley General de Población que rige la materia, ya que especifica una cuidadosa selección de sus elementos, y da una gran importancia a la internación de investigadores, científicos y técnicos.

Por lo que atañe a la inmigración política, en sus causas, Robayo²⁰ señala: "Se presenta como una consecuen-

19 Idem.

20 Ibidem, p. .20

cia de convulsiones políticas que de tiempo en tiempo, al igual que las crisis económicas, se registran en la historia, como resultado de las nuevas concepciones — ideológicas y de su marcada pugna con las existentes — doctrinas políticas.

"Esta clase de inmigración, dada su naturaleza propia, es esporádica y está sujeta a ciertas modalidades que le son peculiares y que se basan en el sentimiento de comunidad y solidaridad internacionales."

Nuestra Ley de Población vigente, regula la admisión del asilado político como no inmigrante, para proteger su libertad o su vida de persecuciones políticas en su país de origen.²⁹

Ciertamente, el recibir la inmigración política implica una simpatía, por parte del país que la admite, a la ideología que profesan los individuos que la integran.

Esta clase de inmigración se presenta ocasionalmente y más que significar un aporte económico para el Estado receptor, se convierte en un deber de protección, aunque no se debe descartar el beneficio social y cultural que puede obtenerse.

²⁹ Véase artículo 42 en la fracción V.

Una tercera clasificación posible, la configura la la inmigración artificial, y esta se lleva cabo mediante una falsa propaganda en el extranjero, ya sea por medio del Estado o de sus representantes diplomáticos, con fines lucrativos, permitiendo la internación de personas sin el cumplimiento de las disposiciones que señala la ley de la materia, atentando contra la seguridad y bienestar del Estado.²²

Esta inmigración se convierte en un lastre social, y perjudica de manera grave el desarrollo del país que la permite y la fomenta. México no está exento de estos errores, y se han presentado varios casos que encuadran en esta hipótesis, motivados por gentes sin escrúpulos, que acarrearán al país a personas indeseables.

Otro criterio sobre la clasificación de la inmigración, es el que nos ofrece Adolfo Maresca²³, que explica: "...teniendo en cuenta el modo según el cual los inmigrantes participan en la misma puede ser individual, cuando se realice en esta forma, o bien colectiva, siempre que se efectúe por grupos de personas y de familias. Considerando el impulso motor del fenómeno, la inmigra-

22 Véase Luis A. Robayo. Ob.Cit.

23 Ob.Cit.p. . . 403 y 404.

ción puede realizarse por iniciativa privada del inmigrante, o bien dirigida y organizada, es decir promovida, facilitada y seleccionada por los Estados..."

En lo que se refiere a la inmigración colectiva, se ha desechado en nuestra legislación este tipo de internación, con fundamento en las amargas experiencias que ha vivido nuestro país, cuando los gobernantes de otras épocas tenían la idea de poblar con extranjeros nuestro territorio y sólo consiguieron rotundos fracasos, esta situación ya no tiene vigencia en las condiciones actuales de la Nación.

Aunque nuestras leyes no promueven de manera directa la inmigración, sí seleccionan a los inmigrantes y los clasifican según el grado de su aportación para beneficio social y económico de México.

Nuestro país recibe inmigración individual, producida por voluntad propia de los inmigrantes y llevada a cabo con sus recursos pecuniarios personales.

7.- CONCEPTO DE INMIGRACION.

Sobre la problemática que se presenta para proporcionar un concepto de inmigración, el investigador Luis A. Robayo²⁴, indica: "A primera vista parece muy fácil de finir lo que es la inmigración y que es un inmigrante, distinguiendo estos vocablos de sus correlativos: emigración y emigrante; con todo, y a pesar de los esfuerzos realizados por parte de los tratadistas y de las conferencias internacionales, no ha sido posible, hasta nuestros días, llegar a formular un concepto uniforme y generalmente aceptable."

La dificultad que representa plasmar un concepto universalmente válido de las acepciones "inmigración" e "inmigrante", tiene como antecedente que dichos vocablos mantienen una relación directa con las palabras "emigración" y "emigrante", que son en un principio su antítesis. También debemos resaltar que el significado que se atribuye a los anteriores términos ha variado en cada momento histórico, y depende, por otra parte, del estudio que lleva a cabo la legislación de un Estado y de la posición doctrinaria que se adopte.

24 Ob. Cit. p. . 11.

Por lo anterior, las leyes de cada país conceden - un distinto alcance y significado de las voces "inmigración", "inmigrante" y de sus parónimos "emigración" y "emigrante", de acuerdo a los intereses que defiendan - los gobiernos de cada Estado.

A) SIGNIFICACION GRAMATICAL.

El Diccionario Jurídico Mexicano, señala que el vo cable inmigración, proviene del latín *inmigrare*, de *in*, en y *migrare* pasar, irse^{2§}.

El Diccionario de la Real Academia Española^{2§}, nos ofrece las siguientes definiciones:

Emigración.- Acción de emigrar.

Emigrado.- El que reside fuera de su patria, obligado a ello por circunstancias políticas.

Emigrante.- El que por emigración se ha trasladado al país donde reside.

Inmigración.- Acción y efecto de inmigrar.

2§ Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. U.N.A.M. Tomo III. p. . 169.

2§ Real Academia Española. 19a. edición. Ed. Espasa-Calpe S.A. Madrid, España. 1970.

Inmigrar.- Llegar a un país para establecerse en él los que estaban domiciliados en otro.

Inmigrante.- El que inmigra.

En general podemos aceptar como "emigración" la acción de dejar un lugar para trasladarse a otro, "inmigración" la de llegar y establecerse en ese otro lugar y "migración" la comprensión de las dos anteriores²⁷.

B) CONCEPTOS DOCTRINALES.

El estudioso Luis A. Robayo²⁸, considera a la inmigración: "...como uno de los fenómenos de la migración. cuyo antecedente es la emigración que se produce en virtud de múltiples y complejas causas, destacándose entre ellas, las de orden económico, político, social y religiosos; traduciendo luego, en el ingreso individual o colectivo a un distinto país con ánimo expreso de permanecer en él para ejercitar actividad humana."

El destacado autor italiano Adolfo Naresca²⁹, entiende por inmigración: "...la entrada en el territorio de un Estado, a efectos principalmente de trabajo, de -

27 Véase Enciclopedia Jurídica Omeba. T. XI, p. .890.

28 Ob.Cit, p. .16.

29 Ob.Cit, p. .399.

individuos extraños por su nacionalidad a dicho Estado."

El profesor Pío Jaramillo Alvarado³⁰, dice: "La inmigración es la ola humana que se desplaza ocasionalmente, con propósito de arraigarse en otras latitudes, o simplemente de buscar trabajo temporal para volver nuevamente a su lugar de origen."

El maestro Rafael de Pina³¹, nos da una definición del vocablo emigración que, interpretado a contrario — sensu, nos permite conceptualizar la acepción inmigración como: un fenómeno social que se manifiesta en la recepción individual o por grupos de personas que provienen de un país extranjero, motivados por circunstancias de tipo político, económico, racial y religioso."

El Diccionario Jurídico Mexicano³², define a la inmigración de la siguiente manera: "Es la internación y permanencia de extranjeros en un país distinto del cual estaban establecidos."

30 Citado por A. Robayo Luis. Ob. Cit. p. 17.

31 Diccionario de Derecho. Edit. Porrúa. S. A. Primera Edición. México. 1965. p. 121.

32 Ob. Cit. p. 121

C) CONCEPTO QUE SE PROPONE.

Para nosotros la inmigración de extranjeros es el acceso de estos al territorio de un país distinto al de egreso, para establecer su residencia con las condiciones que autoriza legalmente el país de recepción.

D) ELEMENTOS DEL CONCEPTO PROPUESTO.

a) En este concepto resaltamos la intervención del extranjero como elemento primordial de la inmigración.

b) Se trata de una internación individual, ya que la entrada colectiva se encuentra prohibida por nuestra actual Ley General de Población.

c) No es menester que los extranjeros vengan de su lugar de origen para configurar el fenómeno de la inmigración.

d) Consideramos el deseo del establecimiento definitivo en el nuevo territorio, como una de las características principales de la recepción de extranjeros en el país. Descartando, por ello, la entrada de no nacionales a México con permiso temporal para permanecer en él. Aunque , en la mayoría de las ocasiones, los no inmigrantes³⁴ solicitan el cambio de calidad migratoria, y no precisamente para obtener la residencia sino para estar en aptitud de realizar actividades que se encuentran impedidas para ellos.

34 Véase artículo 42 de la Ley General de Población en sus nueve fracciones.

8.- CONCEPTO DE EXTRANJERO.

A) ETIMOLOGÍA Y SIGNIFICACIÓN GRAMATICAL.

La acepción extranjero proviene del latín extraneus, de extraneus extraño, así lo señala el Diccionario Jurídico Mexicano³⁵.

El Diccionario de la Real Academia Española³⁶, nos da la siguiente definición:

Extranjero: Que es o viene de país de otra soberanía.

B) CONCEPTOS DOCTRINALES.

Para José Ramón de Orués y Arregui³⁷, en un sentido vulgar, se entiende por extranjero el individuo que no es nacional. Y en un orden general, define al extranjero

35 Ob.Cit.p.170.

36 Ob.Cit.p.210.

37 Citado por Arellano García Carlos.Ob.Cit.p.303

como aquel "individuo sometido simultáneamente a más de una soberanía". Este concepto "se produce ya por razón - de las personas , de las cosas o de los actos. Por las - personas, cuando un individuo se traslada de un país a otro, en el cual verifica funciones familiares en un orden matrimonial, tutela, etc.; por las cosas, en el hecho, por ejemplo, de adquirir la propiedad en suelo extranjero; por los actos, celebrando un contrato, otorgando un testamento, etc."³⁸

En la obra de Derecho Internacional Público dirigida por Y. A. Korovin³⁹ se conceptúa al extranjero como el "individuo que esta en el territorio de un Estado del - que no es ciudadano y que sí, en cambio, lo es de otro."

El maestro Rafael de Pina⁴⁰, nos ofrece la siguiente definición de extranjero: "En relación con una Nación determinada, la persona que no pertenece a ella ni por nacimiento ni por naturalización".

El Derecho Internacional Público, define al extranjero como la persona privada que para un Estado es el -

³⁸ Idem.

³⁹ Ibidem. p. 304.

⁴⁰ Ob. Cit. p. 134.

súbdito o nacional de otro Estado⁴¹.

El Diccionario Jurídico Mexicano⁴², nos dice que - extranjero es: "La calidad que se predica de un indivi-- duo o persona jurídica que no reúne las condiciones ne-- cesarias para ser considerado como nacional de un Esta-- do".

Nuestro sobresaliente mentor, el Doctor Carlos Are llano García ⁴³, propone un relevante concepto de ex-- tranjero, que a continuación reproducimos;

"Extranjero: Es la persona física o moral que no -- reúne los requisitos establecidos por el sistema jurídi-- co de un Estado determinado para ser considerada como - nacional".

C) CONCEPTO LEGISLATIVO.

La Constitución Política de los Estados Unidos Me-- xicanos, define al extranjero en su artículo 33, que a la letra dice: "Son extranjeros los que no posean las ca-- lidades determinadas en el artículo 30".

41 Véase Enciclopedia Jurídica Omeba.T.XI.p.698.

42 Ob.Cit.p.169.

43 Ob.Cit.p.304.

Con el propósito de comprender el concepto de extranjero en nuestra Carta Magna, transcribimos el artículo 30, correspondiente al capítulo II, que se titula "De los mexicanos", y que reza de la siguiente manera: "La nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización.

A) Son mexicanos por nacimiento:

I) Los que nazcan en territorio de la República, sea cual fuere la nacionalidad de sus padres;

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

III) Los que nazcan a bordo de embarcaciones o -- aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes.

B) Son mexicanos por naturalización:

I) Los extranjeros que obtengan, de la Secretaría -- de Relaciones, carta de naturalización, y

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

El antecedente inmediato del artículo 33 Constitucional es el precepto del mismo número del proyecto de Constitución de Venustiano Carranza de 1916 que, a su --

vez, se inspiró en el artículo correspondiente de la --
Constitución de 1857⁴⁴.

La Constitución Mexicana nos da un concepto de ex-
tranjero mediante una remisión del artículo 30, que de-
termina las calidades que deben poseer los mexicanos.--
Así por medio del método de la exclusión se configura --
el concepto de extranjero⁴⁵.

En este orden de ideas, las personas físicas caren-
tes de nacionalidad (apátridas) son clasificadas por --
nuestras leyes como extranjeros, y les son aplicables --
todas las disposiciones que regulan la condición jurídi-
ca de extranjeros en México⁴⁶.

Por otra parte, La Ley de Nacionalidad y Naturali-
zación en su artículo 6o, califica a los extranjeros de
la siguiente manera: "Son extranjeros los que no sean me
xicanos conforme a las disposiciones de esta ley". De es
ta forma aplica, al igual que la Constitución General,
el sistema de exclusión para conceptualizar a los ex--
tranjeros.

En lo que se refiere al concepto de personas mora-

44 Constitución Política de los Estados Unidos Mexica-
nos. Comentada. Instituto de Investigaciones Jurídicas.
U.N.A.M. México, 1985. p.91.

45 Idem.

46 Arellano García, Carlos. Op. Cit. p.355.

les extranjeras, interpretando a contrario sensu el artículo 50 de la propia Ley de Nacionalidad y Naturalización, lo son: todas aquellas que no se constituyan conforme a las leyes de la República y no tengan en ella - su domicilio legal.

B) CONCEPTO QUE SE PROPONE.

A través de este recorrido doctrinario, hemos conocido distintas definiciones de la acepción extranjero, y entre ellas, una brilla con luz propia y supera a las demás, nos referimos a la exposición del destacado ius-privatista, el Doctor Carlos Arellano García⁴⁷, que conceptúa al extranjero como: "La persona física o moral -- que no reúna los requisitos establecidos por el sistema jurídico de un Estado determinado para ser considerada como nacional".

Las bases sobre las que descansa este concepto son consistentes y, además, en cada una de ellas se indican los puntos de distinción, que lo hacen prevalecer, con las opiniones doctrinales antes señaladas.

Reproducimos, en su parte esencial, cada una de las

47 Ob.Cit.p. 304.

columnas que sostienen esta definición, y que han sido construidas por nuestro preclaro profesor.

a) "Los extranjeros pueden o no estar sometidos si multáneamente a más de una soberanía. No lo estarán si - no existen al mismo tiempo un punto de conexión que lo ligue con otro Estado. Por tanto, el sometimiento simul- táneo a más de una soberanía no es elemento de defini- ción de la categoría de extranjero.

b) "La persona física o moral extranjera puede ser súbdito de otro Estado o carecer de nacionalidad. Exis- ten extranjeros que no son súbditos de otro Estado. Ello implicará que no tendrán derecho a ser protegidos y que un Estado no tendrá derecho a protegerlos pero no signi- fica que no tengan un tratamiento disímbo lo al que co- rresponde a los nacionales.

"Lo relevante es dejar fijado que no es elemento de la definición de extranjero que sea nacional de otro Es- tado.

c) "No es menester tampoco que el extranjero se en- cuentre en el territorio de un Estado del que no es na- cional.

d) "Admitimos la posibilidad de una sub-clasifica- ción de extranjero bajo diversos criterios que pueden - orientar la sistematización respectiva, o sea, bajo di-

versas perspectivas, pero, en todos los casos, el común denominador consistirá en que la persona física o moral a la que se le tilda de extranjera carezca de los requisitos establecidos por el Derecho de un cierto Estado - para ser considerada como nacional".

Y concluye el Doctor Carlos Arellano García⁴⁸, diciendo: "El concepto de extranjero es una noción que se obtiene por exclusión, será extranjero el que no reúna las condiciones requeridas por un sistema jurídico estatal determinado para ser considerado como nacional".

Se ha plasmado, en las anteriores reflexiones, la problemática que entraña la intención de aportar un concepto de extranjero, de igual manera, ha quedado escrita una de las más importantes definiciones que se hayan elaborado hasta hoy, resultado de un profundo y riguroso análisis del tema.

Por los argumentos expuestos, nos adherimos, modestamente, a la opinión de nuestro eximio maestro, el Doctor Carlos Arellano García.

48 Op.Cit.p. 305.

CAPITULO III

LA INMIGRACION DE EXTRANJEROS EN LA DOCTRINA.

Sobre la admisión o rechazo de extranjeros en el territorio de un Estado, la doctrina manifiesta diversas opiniones, que a continuación exponemos.

Entendemos por doctrina el conjunto de opiniones escritas vertidas por lo estudiosos del Derecho, al reflexionar sobre las normas jurídicas⁴⁹.

1.- DOCTRINA EXTRANJERA.

A) ALFRED VERDROSS⁵⁰.

El destacado catedrático de la Universidad de Viena, sostiene: "Con respecto a la admisión de los extranjeros, el Derecho Internacional común, establece que un Estado no puede cerrarse arbitrariamente hacia el exterior. Pero los Estados pueden someter la entrada a determinadas condiciones, impidiendo a ciertos extranjeros o a grupos de extranjeros el acceso a su territorio por motivos razonables." Más adelante señala este autor: "Sin embargo, el Derecho Internacional positivo no conq

49 Véase a Arellano García, Ob.Cit.p.85.

50 Derecho Internacional Público. Aguilar, Madrid 1957.

Traducción de Antonio Truyol y Serra.p. 341.

ce un deber general de los Estados de admitir a los extranjeros a una residencia permanente. Pero cabrá admitir un abuso de derecho cuando, por ejemplo, un Estado poco poblado prohíba sin más la inmigración. En todo caso, será libre de excluir a grupos de extranjeros que le parezcan peligrosos."

B) J.P. NIBOYET⁵¹.

Jean Paulin Niboyet (1886-1952), profesor de Derecho Internacional Privado en París, expresamente afirma: "Un Estado no puede impedir en su territorio el acceso a los extranjeros, pero este principio, incuestionablemente admitido, tiene algunas limitaciones."

Este autor se pronuncia en sentido positivo a la obligación de admitir extranjeros.

Dentro de las restricciones señala Niboyet⁵²: "Es evidente, ante todo, que las medidas de policía sanitaria están perfectamente justificadas. También puede un Estado restringir en su territorio la inmigración extranjera, para que no llegue a constituir un peligro nacional. Por eso la inmigración está hoy rigurosamente re

51 Principios de Derecho Internacional Privado. Editora Nacional, S.A., México 1965. Traducción de Andrés Rodríguez Ramón, p. 130.

52 Ídem.

lamentada..."

C) CHARLES G. FENWICK⁵³.

Sobre este particular, señala: "Se considera un principio general bien establecido el que permita que un Estado pueda prohibir la entrada de extranjeros en su territorio, o admitir solo en aquellos casos en que a su juicio le parezca conveniente."

Bajo esta consideración, acepta que no existe obligación de los Estados para recibir extranjeros.

D) ADOLFO MIAJA DE LA RUELA.

El ilustre jurista español, contemporáneo, Adolfo Miaja de la Ruela⁵⁴, de talento excepcional, al analizar la internación de extranjeros, afirma: "...cada soberanía es libre de abrir y cerrar sus fronteras, salvo las limitaciones que resulten de acuerdos internacionales."

Agrega Miaja de la Ruela⁵⁵: "...las necesidades políticas o económicas de un Estado, son motivadoras de restricciones a la entrada de extranjeros en su territorio."

53 Op.Cit.p.304.

54 Derecho Internacional Privado.p.123.

55 Idem.

E) LUIS A. ROBAYO⁵⁶.

Expone: "Aunque en principio seamos partidarios de la libertad de migrar...en el campo de los hechos, esa libertad tiene que sufrir, ciertas restricciones, por -- que cada Estado respondiendo a un sentido de propia -- conservación y superación, se ve en la obligación de ve lar por la suerte de su elemento nacional, abriendo las puertas al inmigrante que represente, ante todo, un --- aporte biológico, nuevas iniciativas, costumbres, cultu ra, industria, inversión de capitales, etc., por que to do esto representa riqueza y prosperidad para un país."

F) F. DE MARTENS⁵⁷.

En su obra Derecho Internacional, anota: "La liber- tad de migración no supone el derecho de inmigrar en to das partes. Porque cada gobierno puede subordinar a de-- terminadas condiciones la inmigración en su territorio. Esta obligado, sin embargo, a respetar las exigencias - fundamentales de la comunidad internacional, no oponien do a los inmigrantes obstáculos insuperables."

56 Ob.Cit.p.18.

57 Citado por A.Robayo, Op.Cit.p.18.

2.- DOCTRINA MEXICANA.

A) CARLOS ARELLANO GARCÍA.

Destacado Doctor en Derecho, profesor por oposición de Derecho Internacional Público, Derecho Internacional Privado y Amparo de la Universidad Nacional Autónoma de México, autor de dos grandes obras denominadas: "Derecho Internacional Privado" y "Derecho Internacional Público".

Sobre esta problemática, el distinguido Doctor Carlos Arellano García⁵⁸, afirma: "Si los Estados tuvieran la obligación de admitir extranjeros y carecieran del derecho de impedir el ingreso de ellos en su territorio, estarían sufriendo un menoscabo a su facultad de someter a su jurisdicción a las personas dentro de su territorio."

Por esta razón, Arellano García⁵⁹, concluye: "Un Estado soberano no tiene el deber de admitir extranjeros si ello no lo ha pactado en un tratado internacional y si no lo dispone así su legislación interna."

Por otra parte, agrega Arellano⁶⁰: "Aún en el supuesto de que la legislación interna o la norma interna

58 Op.Cit.p.381.

59 Idem.

60 Ibidem.

cional establezcan como principio la admisibilidad gené-rica de los extranjeros, tal internación está sujeta a la reunión de los requisitos legales que, en un momento dado, pueden reducir la llegada de los no nacionales."

B) ALBERTO G. ARCE.

Para Alberto G. Arce⁶¹: "No puede sostenerse en la actualidad el derecho absoluto de los Estados, para cerrar por completo su territorio a la influencia sistemáticamente, y para rehusar la recepción de extranjeros en su territorio."

La fundamentación de su expresión, radica en las re-tribuciones que se imponen a los Estados que se niegan a recibir extranjeros, sobre estas expone Arce⁶²: "La --violación de este principio por parte de un Estado, pro-voca las represalias por parte de los demás y esas re--presalias pueden llegar como ha sucedido en ciertos ca--sos, hasta la guerra."

C) MANUEL J. SIERRA.

El ilustre tratadista de Derecho Internacional Pd-

61 Derecho Internacional Privado. Editorial Universidad de Guadalajara. Séptima Edición. 1973. p. 65.

62 Idem.

blico Manuel J. Sierra⁶³ sostiene: "No existe obligación alguna por parte de un Estado de permitir el ingreso a su territorio de los extranjeros, a pesar de que se cumpla con los requisitos que las disposiciones locales establezcan."

Sobre la exigencia de determinadas condiciones que impone un Estado, para admitir en su territorio a extranjeros, declara Manuel J. Sierra⁶⁴: "Las legislaciones de los diferentes Estados establecen reglas diversas para el ingreso de los extranjeros, señalando los requisitos de la admisión, que llegan a veces a legalizar verdaderas y odiosas discriminaciones por motivos de raza y aun de religión, que si no mencionan a un Estado determinado, sí, de hecho, son aplicados en muchos casos a uno solo..."

D) JOSÉ LUIS SIQUEIROS.

Acerca de que un Estado tenga la obligación de permitir la internación de extranjeros en su territorio, este autor se pronuncia en favor del poder de decisión

63 Ob.Cit.p.199.

64 Idem.

que ostenta la legislación interna de un país, para resolver este tema.

Jóse Luis Siqueiros⁶⁵ explica: " No obstante que el artículo 11 de nuestra ley fundamental precisa que todo hombre tiene derecho para entrar a la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de su residencia sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvo conducto u otros requisitos semejantes, el ejercicio de este derecho queda subordinado a las limitaciones -- que impongan las leyes de población y salubridad general en la República..."

Por nuestra parte, opinamos al igual que nuestro destacado y admirado representante de la doctrina mexicana, el Doctor Carlos Arellano García, por su gran calidad científica y humana.

Por lo tanto, un Estado soberano no tiene el deber de admitir extranjeros si ello no lo ha pactado en un tratado internacional y si no lo dispone así su legislación interna.

65 Panorama de Derecho Mexicano. Síntesis de Derecho Internacional Privado. Instituto de Derecho Comparado. U.N.A.M., México, 1965, p. 597.

LA INMIGRACION DE EXTRANJEROS EN EL DERECHO
VIGENTE MEXICANO.

1.- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

De conformidad con el artículo 73, fracción XVI, de la Constitución General de la República, corresponde al Congreso de la Unión emitir las leyes correspondientes en materia de inmigración, ya que dicho precepto literalmente establece: "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;..."

En relación con esta norma jurídica, se encuentra el dispositivo número 124 de la misma Carta Magna, que reza de la siguiente manera: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados."

Por lo expuesto, legislar en materia de inmigración es facultad federal en la que no pueden participar las legislaturas de los Estados. De aquí se desprende que las entidades federativas no pueden regular la in--

ternación de extranjeros en México.

2.- LEY GENERAL DE POBLACION DE 1974 Y SU REGLAMENTO.

Esta ley se publicó en el Diario Oficial de la Federación de 7 de enero de 1974, durante el período presidencial del C. Luis Echeverría Álvarez.

Y tiene como objetivo regular los fenómenos que -- afectan a la población en cuanto a su volumen, estructura, dinámica y distribución en el territorio nacional.

En su capítulo Tercero denominado "Inmigración", -- regula la internación de extranjeros en 43 preceptos.

Por lo que respecta a su Reglamento, este fue publicado en el Diario Oficial de la Federación de 17 de noviembre de 1976.

En el capítulo Séptimo titulado "No Inmigrantes", trata con detalle la internación de no nacionales, de -- acuerdo a esa calidad migratoria. Y en el capítulo Octavo designado "Inmigrantes e Inmigrados", reglamenta la admisión de extranjeros como inmigrantes y especifica -- los requisitos necesarios para obtener la calidad de in-- migrado.

En seguida, puntualizaremos las calidades migrato-- rias señaladas.

A) CALIDADES MIGRATORIAS.

La Ley de Población clasifica en dos grandes calidades migratorias a los extranjeros, cuando se internan legalmente en el territorio nacional, a saber: "No Inmigrante" e "Inmigrante", de conformidad con el artículo - 41.

B) NO INMIGRANTES.

No inmigrante es el extranjero que con permiso de la Secretaría de Gobernación se interna en el país temporalmente, dentro de alguna de las nueve características que enumera el artículo 42 de la ley de la materia.

Dentro de las diversas hipótesis que establece el precepto citado, sobresalen algunas de ellas, por ser más utilizadas en su entrada a territorio nacional, por los extranjeros.

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

Esta es la característica migratoria que más facilidades ofrece a los no nacionales para internarse al país, ya que antes de la expiración del plazo autoriza-

do para su estancia, procura solicitar el cambio de calidad migratoria, que le permita satisfacer los fines - establecidos con anterioridad a la salida de su país nativo, y que no son precisamente de diversión.

Claro, no todas las peticiones de cambio de calidad migratoria realizadas por los turistas son concedidas. La Dirección General de Servicios Migratorios ha implantado, en la práctica, que todo turista que pretenda conseguir la calidad de inmigrante (artículo 48 de la Ley) en alguna de sus siete fracciones, cumpla, primero, como visitante (artículo 42, fracción III) tres prórrogas, por seis meses cada una de ellas, cubierto este renglon se le concede la calidad solicitada (ya que con anterioridad se revisan los requisitos que establece la Ley, - para el otorgamiento de dicha calidad).

Aunque la visa se entrega en forma gratuita, es -- obligatoria para internarse al país, salvo convenio celebrado por Mexico con otras Naciones.

Para adentrarse a territorio nacional, es necesario que los extranjeros obtengan la visa en el Consulado Mexicano del lugar donde se encuentren.

Reproducimos el concepto de visa que expone nuestro célebre maestro, el Doctor Carlos Arellano García⁶⁶:

"La visa es el acto jurídico realizado por el Estado al que pretende entrar un extranjero, mediante el cual se permite que su pasaporte produzca efectos jurídicos en el país de ingreso."

Los turistas para ingresar a México, necesitan su pasaporte visado por la autoridad Consular mexicana y una determinada cantidad de dinero (500 dólares, en últimas fechas). Siempre que no se trate de individuos cuyas nacionalidades se encuentren restringidas, en tal caso, deben solicitar a la Dirección General de Servicios Migratorios un permiso de internación, por medio de un nacional, preferentemente, y constituir un billete de depósito, a favor de la Secretaría de Gobernación, que garantice que una vez cumplido el plazo autorizado, el extranjero regresará a su lugar de procedencia.

II. Transmigrantes. En el tránsito hacia otro país y que podrá permanecer en el territorio nacional hasta por treinta días. De acuerdo con el artículo 98 del Reglamento, no podrá cambiar de calidad o característica migratoria, y en ningún caso se autorizará su internación si carece de permiso de admisión al país hacia donde se dirige. Se le recoge la documentación migratoria en el puerto de salida cuando abandone el país.

III. Visitante. 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 estos produzcan o de cualquier ingreso permanente -- del exterior, o para actividades científicas, técnicas, artísticas, deportivas o similares, en que podrán concederse dos prórrogas más.

Dentro de esta característica, se admite en el -- país a toda clase de individuos no nacionales, que pretendan desarrollar una actividad legal, principalmente con ánimo de lucro, de esta manera, se reciben; artistas, deportistas, profesionistas, artesanos, etcétera, que vienen a desplazar a los nacionales. Salvo excepciones, son producto del marcado favoritismo hacia los extranjeros en las actividades humanas que se realizan en la Nación.

Acerca de las actividades de los extranjeros en México, el estudioso Julio Durán Ochoa⁶⁷ dice: "La mayoría se dedica, abierta o subrepticamente, a una serie

de actividades vedadas para ellos desde hace mucho tiempo, de preferencia al comercio en pequeña y gran escala, a la usura(en gran escala) y también a la explotación - de los centros de vicio."

IV. Consejero. Para asistir a asambleas o sesiones de consejo 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.

V. 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 cada caso concurren. Si el asilado político viola las leyes nacionales, sin perjuicio de las sanciones -- que por ello le sea 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.

Con el propósito de ampliar nuestros conocimientos sobre el asilado político, recurrimos, una vez más, a -- los estudios jurídicos que ha forjado nuestro encumbra- do profesor, el Doctor Carlos Arellano García⁶⁸, y so-- bre este tema plasma varias conclusiones, que nos permi- timos reproducir:

"El concepto de asilo político alude al tipo de ac- tos que engendran la persecución y que son actos consi- derados ilícitos por el Estado perseguidor pero que, -- pueden ser vistos con benevolencia por el Estado asilan- te, quien no está inmerso en la pasión política que ha engendrado la persecución;

"en el asilo político, el asilado comete delitos - políticos; (o se le acusa de tales delitos)

"entre los delitos políticos habrá algunos de tal gravedad (terrorismo y magnicidio, principalmente) en - los que se perderá su cariz de políticos para ceder a - su naturaleza y repugnará a la concesión de asilo;

68 Los Refugiados y el Derecho de Asilo. México. 1987.
p. 37

"el asilo político excluye por su propia naturaleza el otorgamiento del refugio a los delincuentes del orden común,"

La protección de las víctimas de persecuciones políticas se limitaba a los nacionales de países latinoamericanos. Con un designio más moderno y generoso se extienden los beneficios del asilo territorial a los perseguidos de cualquier nacionalidad.

VI. 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 necesario para obtener la documentación final escolar respectiva, pudiendo ausentarse — del país, cada año, hasta por 120 días en total.

Son reiteradas las solicitudes de no nacionales, — que se han internado como turistas (básicamente centro y sudamericanos), para adquirir la característica de estudiante. En gran parte, la intervención de los representantes diplomáticos de las Naciones a las que pertenecen, facilitan el cambio de su situación migratoria.

Una vez que el extranjero ha completado sus estu—

dios, se quedará a ejercer su profesión en México, debido a que en su país de origen no encontrará las condiciones que aquí disfruta. En estas circunstancias, se convertirá en un competidor, por el empleo, ya sea a nivel técnico o profesional, en perjuicio de los nacionales.

VII. Visitante distinguido. En casos especiales, de manera excepcional, podrán otorgarse permisos de corta estancia 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.

VIII. Visitantes locales. Las autoridades de migración podrán autorizar a los extranjeros a que visiten puertos marítimos o ciudades fronterizas sin que su permanencia exceda de tres días.

IX. Visitante provisional. La Secretaría de Gobernación podrá autorizar como excepción hasta por 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 el plazo concedido.

C) MODELO DE AUTORIZACIÓN PARA INTERNACIÓN DE NO INMI—
GRANTES.

DIRECCION GENERAL DE SERVICIOS MIGRATORIOS.
Subdirección Jurídica.
Departamento de Estudios y Dictamen de lo
Contencioso Administrativo en Materia
Migratoria y Servicios Legales.
Exp. c5/60828

ASUNTO: Se autoriza internación, persona
se cita de nacionalidad turca.

México, D.F. a 28 de mayo de 1986.

C. CONSUL EDGARDO FLORES RIVAS.
Director General de Protección y
Servicios Consulares.
Secretaría de Relaciones Exteriores.

He de agradecer a usted se sirva girar sus apreciables instrucciones a nuestra Representación Consular en Ankara, Turquía, a fin de que documente a la señora LALEH BAHADORI de nacionalidad turca, como No Inmigrante Turista, de conformidad con el artículo 42, fracción I de la Ley General de Población, para el objeto de que visite nuestro país, apercibida de no desarrollar actividades remuneradas o de lucro, por una temporalidad de SESENTA DIAS NATURALES.

La extranjera de referencia, deberá exhibir pasaporte en regla, así como la documentación necesaria que acredite que no existe impedimento de reingreso al país de procedencia.

Asimismo, le solicito le haga saber a la citada extranjera que no se autorizará ampliación de estancia ni cambio de calidad o característica migratoria.

y por tanto al vencer el término autorizado, deberá -- abandonar el país, lo que se hará constar en el documento migratorio que se le expida.

Para hacer uso de la presente autorización se otorga un plazo de NOVENTA DIAS NATURALES, computables a partir de la fecha de notificación del presente.

A T E N T A M E N T E.
SUFRAGIO EFECTIVO. NO REELECCIÓN.
EL DIRECTOR GENERAL.

LIC. JOSE ORTIZ ARANA.

c.c.p. Jefe de Notificadores.--Para su ejecución.--Pte.
c.c.p. Depto. de Archivo.--Para su glosa.
c.c.p. Depto. de Estadística.-- Para su control.
c.c.p. Unidad de Programación e Informática.--Edif.
c.c.p. Srta. María Teresa Serrato G. Tabasco núm. 130-1
Col. Roma. México, D.F.

D) AMPLIACIONES Y PRÓRROGAS.

Con el objeto de continuar su permanencia legal en el país, los extranjeros deben obtener, de las autoridades de migración, una ampliación de su forma turística migratoria (F.M.T.), y los visitantes y estudiantes deberán recabar una prórroga para su forma migratoria --- F.M.3 y F.M.9, respectivamente.

El Diccionario Porrúa de la Lengua Española,⁶⁹ nos - presenta las siguientes definiciones:

Ampliación. acción y efecto de ampliar.

Ampliar. Reproducir algo en tamaño mayor.

Prórroga. continuación de una cosa por un tiempo de -----
terminado.

69 Diccionario Porrúa de la Lengua Española. Edit. Porrúa S.A. México, 1985. p. 38 y 610.

De conformidad con el artículo 97, fracción I de la Ley General de Población, los turistas que hayan sido documentados originalmente por una temporalidad menor a los seis meses, la Secretaría podrá cuando estime conveniente ampliar la temporalidad hasta completar los seis meses. Es preciso que la solicitud se presente antes del vencimiento de la temporalidad señalada en la tarjeta del turista.

En lo que se refiere a los extranjeros que ostentan la característica de visitantes, éstos podrán obtener dos prórrogas más, por seis meses cada una (artículo 42, fracción III).

Los estudiantes no nacionales, autorizados por la Secretaría de Gobernación, tienen derecho a solicitar las prórrogas anuales que sean necesarias para concluir sus estudios.

Los visitantes y los estudiantes, deben presentar su solicitud de prórroga antes del vencimiento de la temporalidad autorizada.

B) INMIGRANTES.

Inmigrante es el extranjero que se interna legalmente en el país con el propósito de radicarse en él, en tanto adquiere la calidad de inmigrado. (artículo 44).

El artículo 48 de la Ley General de Población señala, en siete fracciones, las características migratorias que puede adquirir el extranjero que se interne al país, en la calidad de inmigrante, a saber:

I. Rentista. Para vivir de sus recursos traídos del extranjero, de 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 permanente que proceda del exterior. La Secretaría de Gobernación podrá autorizar a los rentistas para que presten servicios como profesores, científicos, investigadores científicos o técnicos, cuando a juicio de ella, dichas actividades resulten benéficas para el país.

El artículo 114 del Reglamento de la ley de la materia menciona, que el ingreso permanente que proceda del exterior debe ser por una cantidad no menor de seis mil pesos mensuales. Y si se solicita la internación de

familiares, el monto de los ingresos mínimos. se aumentará en mil pesos mensuales por cada persona que integre la familia. Estas cantidades podrán aumentarse o disminuirse mediante acuerdo de carácter general que expida la Secretaría.

Actualmente, el inmigrante rentista debe acreditar que percibe ingresos no menores a setecientos cincuenta mil pesos, mensuales, y por cada uno de sus familiares - docientos cincuenta mil pesos.

Las cantidades indicadas se acreditan: a) Con la constitución de un fideicomiso en Nacional Financiera. S.A., o en la institución de crédito que autorice la Secretaría y los ingresos que reciba como producto no podrán ser inferiores a los mínimos señalados; b) Con la exhibición de un certificado expedido por el funcionario del Servicio Exterior que corresponda. del que aparezca que el solicitante disfruta de percepciones permanentes por el mínimo mensual antes señalado.

Es común que, en la praxis, se combinen estos criterios, para satisfacer los requisitos que impone el Reglamento.

Ocupan, principalmente, este renglón nacionales -- norteamericanos pensionados por su gobierno.

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.

Conforme al Reglamento, la inversión mínima será de un millón de pesos si el inmigrante pretende establecerse en el Distrito Federal o en zonas industriales inmediatas al mismo; y de trescientos mil pesos si la inversión se hace en lugar distinto.

En la actualidad, la inversión que se lleve a cabo en el Distrito Federal y zonas industriales próximas a él, debe ser por diez millones de pesos, como mínimo, y la que se realice en lugar diferente, debe ascender a la cantidad de cinco millones de pesos, por lo menos.

Con respecto a las inversiones extranjeras, nos remitimos a los comentarios plasmados en el inciso correspondiente.

III. Profesional. Para ejercer una profesión sólo en casos excepcionales y previo registro del título ante la Secretaría de Educación Pública. El artículo 116 del Reglamento señala, que esta calidad se otorgará al extranjero; cuando haya registrado ante las autoridades correspondientes el título profesional y obtenido la cédula

dula respectiva, y además concurren las siguientes circunstancias; petición de la Secretaría de Gobernación a los Colegios de Profesionales respectivos, para que den su opinión; de igual manera, podrá otorgarse este permiso a extranjeros que sean profesores o investigadores - destacados en alguna rama de la ciencia o de la técnica o cuando se trate de disciplinas que están insuficientemente cubiertas por mexicanos, y siempre que exista opinión favorable de la Secretaría de Educación Pública. En ambos casos, será necesario que la internación sea solicitada por alguna institución oficial o incorporada.

Por lo que hace a esta característica migratoria, un buen número de extranjeros (casados con nacionales). - prestan sus servicios como profesores de idiomas en institutos particulares, sin satisfacer los extremos que señalan la Ley y su Reglamento

IV. Cargo 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. El Reglamento en su artículo 117 ordena, que la internación sea solicitada por alguna empresa o institución que esté operando con dos años de anteriori

dad a la fecha de la solicitud, salvo que se trate de una industria nueva o necesaria. La empresa o institución deberá justificar su legal constitución y que cuenta con el capital mínimo establecido en la fracción II del artículo 115. El cargo que desempeñe el extranjero, para los efectos migratorios, tendrá que ser de dirección o de absoluta confianza, a juicio de la Secretaría. La solicitud de internación se exhibirá debidamente firmada por un representante acreditado de la empresa, acompañada de una lista del personal al servicio de ésta, con expresión de nombres, nacionalidades, cargos que desempeñan y sueldos respectivos.

Con respecto a las actividades que desarrollan los extranjeros en nuestro país, acudimos al comentario del investigador Julio Durán Ochoa⁷⁰: "Hasta ahora, con muy honrosas excepciones, una gran parte de los extranjeros admitidos son personas que no sólo no satisfacen esos requisitos, sino dada las actividades a que se dedican en México, su contribución efectiva al progreso material o cultural del país ha sido limitada, aparte de que significan una competencia y ejercen un desplazamiento de nacionales en muchas ocupaciones no especializadas."

70 Ob.Cit.p.161.

V. Científico. Para dirigir o realizar investigaciones científicas, para difundir sus conocimientos científicos, preparar investigadores o realizar trabajos docentes, cuando estas actividades sean realizadas en interés del desarrollo nacional a juicio de la Secretaría de Gobernación, tomando en consideración la información general que al respecto le proporcionen las instituciones que estime conveniente consultar. Conforme al artículo 118 del Reglamento, los inmigrantes, deberán comprobar a satisfacción de la Secretaría que tiene suficiente capacidad en la actividad que pretendan desempeñar para estimar su posible contribución al desarrollo de la ciencia y la tecnología en el país.

Para determinar la capacidad científica de quienes pretenden internarse al amparo de esta característica migratoria, se pueden tomar en cuenta varios elementos, entre ellos: a) Tiempo de desarrollar actividades científicas; b) Estudios de Posgrado realizado; c) Obras y artículos publicados; d) Trabajos docentes o académicos; e) Experiencia en la práctica científica y; f) Reconocimiento de su personalidad en el medio científico ⁷¹.

⁷¹ Véase a Arellano García, Carlos. Práctica Jurídica. Edit. Porrúa, S. A. México. 1979. p. 239.

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. El Reglamento sujeta la internación de los técnicos y trabajadores especializados (artículo 119) a que - la internación la solicite una persona domiciliada en - el país, debiendo justificar la necesidad permanente de utilizar los servicios del técnico o trabajador especializado. Este tendrá la obligación de instruir en su especialidad, cuando menos, a tres mexicanos. Dentro de los sesenta días a partir de la fecha en que el extranjero haya tomado posesión de su cargo, deberá comunicar a la Secretaría, los nombres y los domicilios de los mexicanos que serán instruidos y el período que requiera la instrucción.

Con el objeto de estar en posibilidades de admitir o rechazar a un extranjero dentro de esta calidad, deben observarse los argumentos señalados para el inmigrante científico, para tratar de no incurrir en arbitrariedades, y conseguir una inmigración selecta.

VII. Familiares. Para vivir bajo la dependencia económica del conyuge o de un pariente consanguíneo, 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. De acuerdo al artículo 120 del Reglamento, el solicitante acreditará su solvencia económica para atender las necesidades de sus familiares. Los inmigrantes familiares se abstendrán de ejercer actividades económicas, remuneradas o de lucro. Cuando fallezca la persona bajo cuya dependencia vivían, o por causa de fuerza mayor o caso fortuito, tengan imposibilidad para atender sus necesidades, la Secretaría podrá autorizarlos para que desempeñen actividades económicas.

F) MODELO DE AUTORIZACIÓN PARA LA INTERNACIÓN DE INMIGRANTES.

DIRECCION GENERAL DE SERVICIOS MIGRATORIOS.
Subdirección Jurídica.
Departamento de Estudios y Dictamen de lo
Contencioso Administrativo en Materia
Migratoria y Servicios Legales.
Exp. 4/61411

ASUNTO: Se autoriza internación, persona
se cita de nacionalidad cubana.

México, D.F. a 25 de abril de 1986.

C. CONSUL EDGARDO FLORES RIVAS.
Director General de Protección y
Servicios Consulares.
Secretaría de Relaciones Exteriores.

He de agradecer a usted se sirva girar sus apreciables instrucciones a nuestra Representación Consular en La Habana, Cuba, a fin de que documente a la señora SANDRA CASTILLO TEJEDA de nacionalidad cubana, como Inmigrante Familiar, de conformidad con el artículo 48 fracción VII de la Ley General de Población, para el objeto de que viva al lado y bajo la dependencia económica de su esposo el señor NOE ALBARRAN MORENO de nacionalidad mexicana.

La mencionada extranjera será apercibida y deberá tomar nota que no realizará actividades remuneradas o lucrativas, sin permiso de esta Secretaría, como lo disponen los artículos 43 y 60 de la Ley General de Población.

La extranjera en cita presentará pasaporte en regla, siendo advertida de que para documentarse y hacer uso de este permiso cuenta con un plazo de TRES MESES, contados a partir de la fecha de despacho de esta resolución.

Asimismo deberá pagar la cantidad de \$33.000.00 (TREINTA Y TRES MIL PESOS 00/100 M.N), por concepto de derechos por servicios migratorios, conforme a lo dispuesto por el artículo 9o. fracción II de la Ley Federal de Derechos.

A t e n t a m e n t e .
SUPRAGIO EFECTIVO. NO REELECCION.
EL DIRECTOR GENERAL.

LIC. JOSE ORTIZ ARANA.

F) REFRENDOS.

La obligación de los inmigrantes de refrendar su documentación migratoria se plasma en el artículo 45 de la Ley General de Población, que establece; Los inmigrantes se aceptaran hasta por cinco años y tienen obligación de comprobar a satisfacción de la Secretaría de Gobernación, que están cumpliendo con las condiciones -- que les fueron señaladas al autorizar su internación y con las demás disposiciones migratorias aplicables a -- fin de que sea refrendada anualmente, si procede, su documentación migratoria.

El artículo 113 del Reglamento, detalla cuidadosamente los requisitos para tramitar el refrendo, y debido a la importancia que representa, se transcribe en -- forma literal, ya que de su cumplimiento depende, fundamentalmente, una residencia en el país, de acuerdo a la política migratoria establecida por la ley de la materia, es decir, una estancia legal.

"Artículo 113. Para los efectos del artículo 45 de -- la Ley, los inmigrantes tienen obligación de solicitar anualmente el refrendo de su documentación migratoria -- ante el Servicio Central, directamente o por conducto -- de las Oficinas de Población en la República.

El refrendo se tramitará de conformidad con los siguientes requisitos:

I. La solicitud deberá presentarse dentro de los treinta días anteriores a la fecha en que venza cada anualidad de vigencia del permiso respectivo.

Las anualidades se contarán a partir de la fecha de internación o de la fecha de despacho del oficio en que se otorgue la calidad de inmigrante.

El inmigrante que se encuentre ausente del país, aún vencida la documentación, podrá solicitar el refrendo a su regreso, para lo cual tendrá un plazo de quince días a partir de su reinternación; pero en todo caso deberá comprobar que se cumplió con lo dispuesto en el artículo 47 de la Ley (que señala la obligación de no ausentarse de la República por más de noventa días cada año, durante los dos primeros años de su internación, salvo excepciones que determine la Secretaría de Gobernación).

La observancia de lo ordenado por esta fracción, permite, al inmigrante, evadir una serie de dificultades, que surgen como producto del retraso (muchas veces por desconocimiento) de la presentación de su solicitud de refrendo respectivo. Entre ellas, incluso, la cancelación

de su documentación migratoria, de ahí su importancia.

II. Por los menores deberán solicitar el refrendo las personas bajo cuya dependencia se encuentren. Llenando las condiciones señaladas en este artículo.

Dichas personas serán las responsables en el caso de que se solicite el refrendo extemporáneamente.

III. A la solicitud se acompañarán los siguientes documentos:

a) Documentación migratoria;

b) Constancias de que subsisten y en su caso que se ha cumplido con las condiciones a que quedó sujeta su admisión; y

c) Recibo oficial de pago del impuesto de refrendo.

IV. Si la Secretaría encuentra en orden la documentación y autoriza el refrendo, se hará la anotación en la forma migratoria y la devolverá al interesado.

V. Cuando la situación migratoria del inmigrante sea irregular, la Secretaría podrá determinar, atendiendo a las circunstancias, que el extranjero la regularice y le fijará los requisitos y el término en que deberá cumplirlos, ya que de lo contrario se le fijará un plazo para que abandone definitivamente el país.

VI. Cuando la Secretaría niegue el refrendo, se --

concederá al extranjero un plazo prudente para que, a juicio de la Secretaría, se regularice, o abandone el país apercibido de lo dispuesto en el artículo 97 de la Ley (se le aplicará una multa).

La Secretaría, sin perjuicio del refrendo que haya conferido, podrá mandar practicar posteriormente inspecciones para comprobar que se han llenado los requisitos legales y que los datos proporcionados en la solicitud y en las constancias anexas son correctos.

Si el reporte manifiesta que se encontró alguna — inexactitud, previa audiencia del interesado, la Secretaría en su caso, determinará la cancelación de la documentación migratoria correspondiente."

Muchas controversias, en la Dirección General de — Servicios Migratorios, versan sobre la autorización de refrendos, ya que, en su gran mayoría, por falta de cuidado, los inmigrantes presentan en forma extemporánea — su solicitud, inclusive hasta un año después, esta situación acarrea múltiples inconvenientes para los extranjeros, ya que en un momento dado llegan a carecer de documento migratorio que acredite su legal estancia en México, y no pueden salir del país, salvo permiso de la Secretaría de Gobernación.

Esta situación se resuelve, generalmente, mediante la imposición de una multa, por la cantidad de diez mil pesos, y la autorización de uno o dos refrendos a la documentación migratoria de los extranjeros, por parte de las autoridades de migración.

H) INMIGRADOS.

La calidad de inmigrado, junto a los inmigrantes y no inmigrantes, conforma la tercera gran calidad migratoria en que se clasifica a los extranjeros, en la Ley General de Población.

Inmigrado es el extranjero que adquiere derechos de residencia definitiva en el país, de acuerdo al artículo 52 de la Ley.

Los inmigrantes con residencia legal en el país durante cinco años, podrán adquirir la calidad migratoria de inmigrados, siempre que hayan observado las disposiciones de esta Ley y sus reglamentos y que sus actividades hayan sido honestas y positivas para la comunidad. En tanto no se resuelva la solicitud de la calidad de inmigrado, a juicio de la Secretaría de Gobernación, el interesado seguirá conservando la de Inmigrante.

Al inmigrante que vencida su temporalidad de cinco

años no solicite en los plazos que señala el Reglamento su calidad de Inmigrado o no se le conceda esta, se le cancelará su documentación migratoria, debiendo salir - del país en el plazo que le señale para el efecto la Secretaría de Gobernación. En estos casos el extranjero podrá solicitar nueva calidad migratoria de acuerdo con - la Ley. (artículo 53).

Para obtener la calidad de Inmigrado se requiere - declaración expresa de la Secretaría de Gobernación. (artículo 54).

El inmigrado podrá dedicarse a cualquier actividad lícita, con las limitaciones que imponga la Secretaría de Gobernación, de acuerdo con el Reglamento y con las demás disposiciones aplicables. (artículo 55).

Con respecto al otorgamiento de la calidad de Inmigrado, aunque la Ley señala que los inmigrantes con residencia legal durante cinco años pueden adquirir la residencia definitiva, esta decisión queda, una vez más, en manos del criterio discrecional con que cuenta la - Secretaría de Gobernación, apoyado, de manera especial, en el juicio que determine el Subsecretario de Gobernación, actualmente, el Coronel Jorge Carrillo Olea, es - él quien decide que clase de inmigrantes pueden recibir

la calidad de inmigrado. En el presente, el parecer del Subsecretario Jorge Carrillo Olea, consiste en reconocer la calidad de inmigrado a técnicos y científicos, - primordialmente, que cubren disciplinas no satisfechas - por nacionales, acorde con la política migratoria contenida en la Ley General de Población.

Esta decisión tiene, como fundamento, el deseo de arraigar en nuestro país a inmigrantes de alta preparación y de gran capacidad en el campo de la técnica y de la ciencia, para que una vez asimilados a nuestro estilo de vida participen en la lucha por el progreso nacional. Y que mejor, contar con esta clase de elementos para tan difícil tarea.

No dudamos del valor que tiene la meta señalada, - pero, debemos tomar en cuenta para quien trabajan los - técnicos y científicos, y los verdaderos provechos de - su estancia en México. Ellos laboran, generalmente, para empresas transnacionales, de tal manera, los logros obtenidos en la industria y la ciencia son aportaciones - que permitan mayores ganancias para estas compañías multinacionales.

Por otra parte, no podemos negar, como quedo señalado anteriormente, las ventajas de la técnica y de la

ciencia importada, que será aprovechada cuando se destine a la actividad productiva nacional y permita la preparación científica y tecnológica de la población, para lograr una base de desarrollo industrial.

Quienes se han asimilado y arraigado a la vida nacional son aquellos individuos extranjeros que han unido sus vidas con mexicanos y que se establecieron en el país para conseguir un mejor nivel de existencia, además de procrear a sus hijos en territorio nacional.

Durante una larga estancia en nuestro país, han olvidado, casi por completo, su lugar de origen, sus costumbres y se afianzan al modo de vida nacional, pero, a pesar de todo esto, no se ven favorecidos por los criterios de la Secretaría de Gobernación para obtener la residencia definitiva en el país, con base en la preferencia a técnicos y científicos que la propia ley señala. en estas circunstancias, se recomienda a los inmigrantes tramitar la adquisición de la nacionalidad mexicana ante la Secretaría de Relaciones Exteriores. cuando se les ha negado la calidad de inmigrado, para evitar conflictos con las autoridades de migración.

El artículo 124 del Reglamento de la ley de la materia es de gran relevancia, ya que detalla los requisitos que debe satisfacer toda solicitud para conseguir la residencia definitiva en México. Por esta razón se transcribe a continuación:

"Artículo 124. Para obtener la calidad de Inmigrado el Inmigrante requiere:

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.

II.- En la solicitud se señalará el número de expediente, domicilio particular y deberá acompañarse la documentación migratoria, así como una constancia de que se carece de antecedentes policíacos; se comprobará que la actividad a que se dedica el interesado, o su condición migratoria son las mismas para las cuales está autorizado y se manifestará a las que pretende dedicarse.

III.- La Secretaría practicará una investigación sobre los antecedentes y conducta del solicitante para los efectos del reconocimiento respectivo.

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

V. La solicitud de Inmigrado podrá presentarse aun que el interesado se encuentre fuera del país, dentro — del plazo que señala la fracción primera de este artículo y siempre que su ausencia no exceda de los términos a que se refieren los artículos 56 de la Ley y 126 de — este Reglamento; pero no se hará la declaración respectiva hasta que el extranjero regrese al país. El interesado deberá presentarse a ratificar la solicitud que — así se halla hecho dentro de los quince días siguientes a su regreso al país.

I) MODELO DE RECONOCIMIENTO DE LA CALIDAD DE INMIGRADO.

DIRECCION GENERAL DE SERVICIOS MIGRATORIOS.
Subdirección Jurídica.
Departamento de Estudios y Dictamen de lo
Contencioso Administrativo en Materia
Migratoria y Servicios Legales.
Exp. 4/772050

ASUNTO: Se reconoce Calidad de Inmigrado
al señor CARLOS FERNANDEZ LOPEZ
de nacionalidad española.

México, D.F. a 16 de enero de 1986.

Sr. CARLOS FERNANDEZ LOPEZ.
 Medellín núm. 805.
 Col. Roma.
 México, D.F.

Como resultado de las gestiones que ha venido realizando en esta Secretaría a fin de que se le reconozca la Calidad de Inmigrado, se le comunica:

Esta Dependencia del Ejecutivo Federal, en virtud de estar comprobado que cumple con los requisitos que disponen los artículos 124 y 125 del Reglamento de la Ley General de Población, resuelve:

PRIMERO.- Reconoce a usted la calidad de Inmigrado para todos los efectos legales.

SEGUNDO.- Queda advertido que de conformidad con el artículo 55 de la Ley de la Materia, 125 fracción VII y 126 fracción I de su Reglamento, no podrá trabajar en restaurantes, cantinas, cabarets y similares.

TERCERO.- Asimismo en cuanto a las profesiones que requieran título para su ejercicio, deberá estarse a lo dispuesto en la Ley Reglamentaria del artículo 5o Constitucional.

CUARTO.- Se le otorga un plazo de TREINTA DIAS NATURALES, computables a partir de la fecha en que le sea notificada la presente resolución, para que comparezca al Departamento del Registro Nacional de Extranjeros de la Dirección General de Servicios Migratorios, a fin de que se le expida la forma migratoria que acredite su legal estancia en el país en términos de esta resolución.

A t e n t a m e n t e
 SUPRAGIO EFECTIVO. NO REELECCION.
 EL SUBSECRETARIO

JORGE CARRILLO OLEA

J) AUTORIZACIONES ESPECIALES.

Dentro de las autorizaciones especiales, señalaremos dos casos:

1. Las que se expiden por acuerdo expreso del Director General de Servicios Migratorios.

2. Las que se conceden con base en las facultades discrecionales que otorga la Ley General de Población a las autoridades de migración.

Este tipo de autorizaciones permite, esencialmente, que desaparezca el impedimento que existe en la situación migratoria del extranjero para internarse al territorio nacional; obtener una nueva calidad migratoria o desarrollar actividades no contempladas en la característica migratoria que ostenta, así como la adquisición de su documentación migratoria.

K) SANCIONES.

En el presente apartado, haremos principal referencia a las sanciones que impone la Ley General de Población en materia de internación de no nacionales.

Se impondrá multa hasta de cinco mil pesos al extranjero que no haya cumplido la orden de la Secretaría de Gobernación para salir del territorio nacional dentro del plazo que para el efecto se le fijo por haber sido cancelada su calidad migratoria. (artículo 97).

Este artículo se utiliza, generalmente, como un apercebimiento, cuando se ha dictado la salida definitiva u opcional del extranjero, en este último caso, se le da la posibilidad de regularizar su situación migratoria en el país.

Cuando el extranjero no abandona el territorio nacional se le debe imponer una multa de cinco mil pesos, como lo ordena el artículo 97, pero, lo que sucede es que el no nacional hace caso omiso de la orden de salida y solicita una revisión (el llamado recurso de reconsideración en materia migratoria) de la resolución que afecta su esfera jurídica, esgrimiendo diversos argumentos, con el propósito de continuar su legal residencia en el país.

Aunque esta multa debe aplicarse por el simple hecho de no obedecer una orden de la Secretaría de Gobernación, usualmente no se hace efectiva, y sólo se aplica una multa por diez mil pesos por la infracción que

dio motivo a que se le dictará al extranjero salida del país, una vez que se ha regularizado su situación migratoria por las autoridades de la Dirección General de -- Servicios Migratorios.

Se ha manejado el criterio de que la orden de salida, cuando se ejecuta, es en sí castigo suficiente, por lo tanto, no se exige el pago de la sanción estudiada.

Se impondrá pena hasta de diez años de prisión y multa hasta de cinco mil pesos al extranjero que habiendo sido expulsado se interne nuevamente al territorio nacional sin haber obtenido acuerdo de readmisión. Igual sanción se aplicará al extranjero que no exprese u oculte su condición de expulsado para que se le autorice y obtenga nuevo permiso de internación (artículo 98).

En el caso de que un extranjero haya sido expulsado del país, sólo por acuerdo expreso del Secretario, Subsecretario o del Oficial Mayor, se autorizará su internación, de conformidad con el artículo 73 del Reglamento de la Ley.

Se impondrá pena hasta de dos años de prisión y multa de trescientos a cinco mil pesos, al extranjero que se interne ilegalmente al país. (artículo 103).

Al extranjero que para entrar al país o que ya internado, proporcione a las autoridades datos falsos con relación a su situación migratoria, se le impondrán las sanciones previstas en el Código Penal, sin perjuicio — de lo dispuesto en el artículo siguiente.(artículo 104).

Al extranjero que incurra en las hipótesis previstas en los artículos 95, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103 104, 106, 107 y 118 de esta ley, se le cancelará la ca lidad migratoria y será expulsado del país sin perjuicio de que se apliquen las penas establecidas en dichos preceptos.(artículo 105).

Se impondrá pena hasta de cinco años de prisión y multa hasta de cinco mil pesos al mexicano que contraiga matrimonio con extranjero sólo con el objeto de que éste pueda radicar en el país, acogándose a los benefi cios que la ley establece para estos casos.(artículo — 107).

De acuerdo la artículo 110, se impondrá multa hasta de tres mil pesos a las empresas de transportes marí timos, cuando permitan que los pasajeros o tripulantes bajen a tierra antes de que las autoridades migratorias den el permiso correspondiente.

Las empresas navieras o aéreas que transporten al país extranjeros sin documentación migratoria vigente, serán sancionadas con multa hasta de cinco mil pesos - sin perjuicio de que el extranjero de que se trate, sea rechazado y de que la empresa lo regrese, por su cuenta, al lugar de procedencia. (artículo 112).

El artículo 118, señala una pena de dos a diez años de prisión y multa de diez mil a cincuenta mil pesos a la persona que por cuenta propia o ajena, sin permiso - legal de la autoridad competente, pretenda introducir o introduzca ilegalmente a uno o varios extranjeros a territorio mexicano.

Las sanciones administrativas a que esta Ley se refiere, de conformidad con el artículo 121, se impondrán por acuerdo del Secretario, Subsecretario o del Oficial Mayor de la Secretaría de Gobernación, así como por los Directores de la propia Secretaría, que tengan bajo su cargo o a sus órdenes servicios relacionados con las materias de la presente Ley.

Las sanciones pecuniarias son mínimas, si tomamos en cuenta la actual situación económica de nuestra moneda, en lo que respecta a su poder adquisitivo. Por lo -- que hace a las penas corporales, estas son rigurosas. -

ya que se establecen hasta diez años de prisión, para -- los extranjeros que incurran en las hipótesis previstas por los artículos 98 y 118 de la ley.

L) EL RECURSO DE RECONSIDERACION.

Se ha querido ver en el artículo 78 del Reglamento de la Ley General de Población, la base jurídica del -- llamado "recurso de reconsideración", por que en el se estipula: "La Secretaría de Gobernación podrá modificar la calidad, característica migratoria o las condiciones a que este sujeta la estancia de un extranjero en el -- país, previa audiencia del interesado, o a petición de éste, siempre que medien causas que lo justifiquen." Bajo esta consideración, el extranjero presenta una segunda solicitud, cuando en su primer trámite se le ha negado su petición, por lo tanto, se revisa nuevamente por las autoridades de migración, las que deciden sobre su procedencia; ya sea que lo desechen o lo admitan, para que, en este último caso, se autorice la solicitud original, dejando sin efecto la negativa antes dada.

Realmente, la Ley General de Población y su Reglamento no contemplan el "recurso de reconsideración", ni algun otro, para impugnar resoluciones por las que se --

niegue el cambio de calidad o característica migratoria, así como el refrendo respectivo, sólo regula en su artículo 122 y en el 155 de su Reglamento el recurso de revisión en contra de las determinaciones por las que se impongan multas.

El artículo 112 de la Ley y su correlativo el 155 del Reglamento establecen; para que se revise una sanción administrativa deberá solicitarse dentro de los quince días siguientes a la fecha de notificación de la multa impuesta.

La principal argumentación de las autoridades de Servicios Migratorios para desechar este pretendido recurso, se constituye por las facultades discrecionales que otorga la Ley General de Población a la Secretaría de Gobernación, que le permiten otorgar o negar lo solicitado, pero, sin incurrir en arbitrariedades, de esta manera se expone, por la autoridad, que sería incongruente jurídicamente que la propia ley estableciera un recurso, para combatir las resoluciones dictadas con base en las facultades discrecionales que detenta la Secretaría.

No obstante, lo anterior, se admite la inconformidad que presenta el extranjero, cuando considera que --

una resolución ha sido injusta e incorrecta, por que, — efectivamente, reúne todos los requisitos que exige la ley para que se otorgue su petición, y la presenta aun que no cubra tales extremos, y declara cumplirlos con — posterioridad, su requerimiento puede ser desde una ampliación de actividades en su misma calidad migratoria, hasta la residencia definitiva (calidad de inmigrado), — las autoridades revisan el historial migratorio del extranjero y su actual situación, para contar con los elemento que permitan resolver, al realizar el estudio, y no en pocas ocasiones, se han advertido graves irregularidades en primeras resoluciones, que, afortunadamente, son rectificadas en una segunda revisión. El manejo correcto del sistema de revisión, no contemplado por la — norma migratoria, pero si por la práctica, conocido con el nombre de recurso de reconsideración, permite resoluciones acordes con la situación real de los extranjeros, y se evita la iniquidad, pero no debe facilitarse el — abuso por quienes, sabedores de no reunir las condiciones que establece la ley, retrasan maliciosamente el — trámite migratorio.

E) LAS FACULTADES DISCRECIONALES.

Varios autores han dedicado páginas de sus obras - al estudio de este tópico, entre ellos, el maestro Ignacio Burgoa⁷², que define a la facultad discrecional, - diciendo: "es el poder de apreciación que tiene la autoridad respecto a un caso concreto para encastrarlo dentro de la hipótesis normativa preexistente, cuyos elementos integrantes debe necesariamente observar".

Acercas de la ubicación de esta facultad, nos dice Burgoa⁷³: "La mencionada facultad, dentro de un régimen de derecho donde impera el principio de legalidad, debe consignarse en una disposición legal, pues sin ésta, - éaquella sería arbitraria, es decir francamente conculcadora del artículo 16 constitucional".

La razón por la cual se deja al órgano de aplicación un flexible arbitrio interpretativo, la expone claramente el Doctor Burgoa⁷⁴, cuando afirma: "Ello ocurre frente a cierta categoría de relaciones sociales que -- por su complejidad, variedad, sentido o posible variación en tiempo exigen que, de ser reguladas por el dere-

72 Las Garantías Individuales. Decimoctava Edición. Edit. Porrúa, s. a. México 1984, p. 595.

73 Idem.

74 Ibidem.

cho, se atribuya al Órgano interprete y aplicador de la ley una cuota de libertad amplia".

Nosotros, incluimos a la internación de extranjeros en México dentro de esa diversidad de relaciones sociales, que confirman la existencia de las facultades discrecionales en la Ley General de Población. la cual las concede, particularmente, al Ejecutivo Federal y a la Secretaría de Gobernación.

El autor Gabino Praga⁷⁵, nos da una clave para descubrir las facultades discrecionales insertas en una ley, al decir: "Por lo general, de los términos mismos que use la legislación podrá decirse si ella concede a las autoridades una facultad discrecional. Así normalmente, cuando una ley use términos que no sean imperativos sino permisivos o facultativos se estará frente al otorgamiento de un poder discrecional".

La Ley General de Población y su Reglamento. se caracterizan por utilizar vocablos facultativos en sus disposiciones migratorias.

Sobre el control judicial de las facultades discre

75 Derecho Administrativo. Vigésimo tercera Edición. Edit. Porrúa. S. A. México. 1984. p. 231.

cionales, el maestro Fraga⁷⁶ expone: "La Suprema Corte de Justicia ha sostenido en varias ejecutorias (Semanario Judicial de la Federación, tomo LXXIII, pág. 532), que el ejercicio de la facultad discrecional está subordinado a la regla del artículo 16 constitucional y sujeta al control judicial cuando el juicio subjetivo del autor del acto no es razonable sino arbitrario y caprichoso, y cuando es notoriamente injusto y contrario a la equidad (véase jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, 1917-1975. Segunda Sala, tesis 396, pág. 653)".

El maestro Luis Recasens Siches⁷⁷, acerca de la facultad discrecional, manifiesta: "Obrar discrecionalmente no quiere decir obrar arbitrariamente, sino regirse por principios generales, aplicarlos a las particularidades de cada caso concreto y sacar las consecuencias".

Es de trascendencia especial el artículo 16 de la Constitución General de la República, como instrumento de control de las facultades discrecionales, consagrado como una garantía individual que protege a todo gobernado, sea nacional o extranjero, por lo que hace a nuestro estudio, los no nacionales pueden exigir la observancia de esta garantía a través del Juicio de Amparo, cuando

76 Idem.

77 Tratado General de Filosofía del Derecho. Octava edición. Edit. Porrúa, s.a. México, 1983. p. 216.

existan actos de afectación en su esfera de derecho, -- que no estén basados en norma legal alguna o que sean -- contrarios a cualquier precepto jurídico, sin importar su jerarquía.

Con el propósito de precisar la garantía de igualdad, que equipara a nacionales y extranjeros y la garantía de seguridad jurídica, que exige la fundamentación y motivación, por parte de la autoridad competente, que emite el acto de molestia, transcribimos los artículos conducentes de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

"Artículo 1º. 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".

"Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles y posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento".

De esta manera, concluimos que las facultades discrecionales no pueden ser aplicadas, por las autoridades migratorias, sin ley o contra la ley, porque violarían la garantía de legalidad antes contemplada.

A continuación, nos disponemos a plasmar las facultades discrecionales de mayor operatividad en la internación de extranjeros al territorio nacional.

Cabe decir, de antemano, que la Ley General de Población otorga múltiples facultades discrecionales al Ejecutivo Federal y a la Secretaría de Gobernación, para la solución de los problemas demográficos nacionales, entre ellos, sujetar la inmigración de extranjeros a las modalidades que juzgue pertinentes, y procurar la mejor asimilación de estos al medio nacional y su adecuada distribución en el territorio. (artículo 3, fracción VI).

Con respecto a las amplias facultades concedidas a la Secretaría de Gobernación, por la Ley de Población, Jorge Aurelio Garrillo⁷⁸ critica tal situación, en los siguientes términos: "No es aconsejable dar a la administración facultades tan amplias en esta materia, puesto que, por razón natural, la administración tiende a abusar de ellas, y negarse admitir extranjeros sin que haya razones verdaderamente científicas ni jurídicas para hacerlo". Nosotros agregaríamos, que también se permite

78 Citado por Arellano García Carlos. Ob. Cit. p. 423.

A continuación, nos disponemos a plasmar las facultades discrecionales de mayor operatividad en la interacción de extranjeros al territorio nacional.

Cabe decir, de antemano, que la Ley General de Población otorga múltiples facultades discrecionales al Ejecutivo Federal y a la Secretaría de Gobernación, para la solución de los problemas demográficos nacionales, - entre ellos, sujetar la inmigración de extranjeros a las modalidades que juzgue pertinentes, y procurar la mejor asimilación de estos al medio nacional y su adecuada distribución en el territorio. (artículo 3, fracción VI).

Con respecto a las amplias facultades concedidas a la Secretaría de Gobernación, por la Ley de Población, Jorge Aurelio Garrillo⁷⁸ critica tal situación, en los siguientes términos: "No es aconsejable dar a la administración facultades tan amplias en esta materia, puesto que, por razón natural, la administración tiende a abusar de ellas, y negarse admitir extranjeros sin que haya razones verdaderamente científicas ni jurídicas para hacerlo". Nosotros agregaríamos, que también se permite

78 Citado por Arellano García Carlos. Ob. Cit. p. 423.

la entrada de extranjeros, aunque no existan las mismas razones para su admisión, con base en tales facultades, que conceden un amplio poder de apreciación a la autoridad.

Ahora, se señalan las facultades más relevantes de la Ley General de Población, en materia de inmigración de no nacionales al país.

En el capítulo segundo denominado Migración, el artículo 7º, fracción II, establece: "Por lo que se refiere a los asuntos de orden migratorio a la Secretaría de Gobernación corresponde; vigilar la entrada y salida de los nacionales y extranjeros, y revisar la documentación de los mismos.

En su artículo 10, expone: "Es facultad exclusiva de la Secretaría de Gobernación fijar los lugares destinados al tránsito de personas y regular el mismo, por puertos marítimos, aéreos y fronteras".

La Secretaría de Gobernación podrá cerrar temporalmente los puertos aéreos, marítimos y fronterizos, por causas de interés público. (artículo 12).

Inmigración, se titula el capítulo tercero de la ley, objeto primordial de nuestra investigación.

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.

Esta capacitada la Secretaría de gobernación para fijar a los extranjeros que se internen al país las condiciones que estime convenientes respecto a las actividades a que habrán de dedicarse y el lugar o lugares de su residencia. Cuidará asimismo de que los inmigrantes - sean elementos útiles para el país y de que cuenten con los ingresos necesarios para su subsistencia y en su caso, la de las personas que estén bajo su dependencia económica. (artículo 34).

Puede negarse a los extranjeros la entrada al país o el cambio de calidad o característica migratoria por cualquiera de los siguientes motivos: (artículo 37).

- I. No exista reciprocidad internacional;
- II. Lo exija el equilibrio demográfico nacional;
- III. No lo permitan las cuotas a que se refiere el artículo 32 de esta ley;
- IV. Se estime lesivo para los intereses económicos de los nacionales;
- V. Hayan observado mala conducta durante su estan-

cia en el país o tengan malos antecedentes en el extran
jero;

VI. Hayan infringido esta Ley o su Reglamento:

VII. No se encuentren física o mentalmente sanos a
juicio de la autoridad sanitaria; o

VIII. Lo prevean otras disposiciones legales.

Este artículo permite fundar toda negativa a las -
peticiones de los extranjeros.

Esta facultada la Secretaría de Gobernación para -
suspender o prohibir la admisión de extranjeros, cuando
así lo determine el interés nacional.(artículo 38).

Se podrá autorizar la internación o permanencia le
gal de los extranjeros, cuando contraigan matrimonio -
con mexicanos o tengan hijos nacidos en el país.(articu
lo 39).

El extranjero que inmigra al país esta obligado a
cumplir estrictamente con las condiciones que se le fi-
jen en el permiso de internación y las disposiciones -
que establecen las leyes respectivaa(artículo 43).

Artículo 51.La Secretaría de Gobernación en condi-
ciones excepcionales, podrá dictar medidas para otorgar
máximas facilidades en la admisión temporal de extranje
ros.

Artículo 59.No se cambiará calidad ni característi

ca migratoria en el caso comprendido en la fracción II, del artículo 42. En los demás queda a juicio de la Secretaría de Gobernación hacerlo cuando se llenen los requisitos que esta Ley fija para la nueva calidad o característica migratoria que se pretenda adquirir.

De importante trascendencia es el artículo 59, ya que es una de las bases más amplias de las facultades -discrecionales, para conceder o negar el cambio de situación migratoria, aún cuando el extranjero satisfaga los extremos que impone la legislación en materia de admisión de no nacionales.

Cuando un extranjero pretende ejercer otras actividades, además de aquellas que le hayan sido expresamente autorizadas, requiere permiso de la Secretaría de Gobernación. (artículo 60).

Con base en este precepto se concede la ampliación de actividades.

Por lo que respecta al Reglamento de la Ley de Población, destaca el artículo 73, que dice; se 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, de conformidad con los siguientes supuestos:

I. Cuando sea lesivo para los intereses económicos de los nacionales.

II. Han observado mala conducta durante su estancia en el país o tienen malos antecedentes en otros distintos, los extranjeros que;

a) Hayan cometido en el extranjero o en la República un delito por el que se les hubiere condenado a sufrir una pena corporal mayor de dos años de prisión por delito intencional;

b) Sean toxicómanos, alcohólicos, fomenten el hábito de los estupefacientes o en cualquier forma trafiquen o los transporten;

c) Ejercen o hayan practicado la prostitución, la explotación fomenten o pretendan la introducción de prostitutas al país;

d) Cuando hayan sido expulsados del país;

e) Cuando la autoridad sanitaria manifieste a la - de Población que el extranjero no se encuentra física y mentalmente sano.

La Secretaría de Gobernación tiene amplias facultades para exigir la comprobación de los datos a que se refiere la solicitud, de acuerdo con la característica migratoria que solicite el extranjero, o para investi-

gar si existe algun impedimento para su internacion.(ar-
tículo 76).

Estimamos que, el otorgamiento de facultades dis-
crecionales a las entidades migratorias tiene por obje-
to adecuar la política inmigratoria legal a los casos -
concretos que conoce la Secretaría de Gobernación.

LA INMIGRACION DE EXTRANJEROS EN EL DERECHO COMPARADO

1.- ARGENTINA.

En la República Argentina, la admisión de extranjeros se regula por el Reglamento de Migración , expedido en la Ciudad de Buenos Aires, el 4 de julio de 1965.

Este Reglamento, se divide en catorce capítulos -- con un total de 194 artículos.

Los capítulos que conciernen a nuestro análisis son, a saber:

Capítulo Primero: "Funciones y Facultades de la Dirección Nacional de Migraciones".

Capítulo Segundo: "De la Admisión en el País".

Capítulo Tercero: "De la Radicación Definitiva".

Capítulo Quinto; "De los Cambios de Calificación -- de Ingreso".

Capítulo Octavo: "Del Régimen de Caucciones".

Capítulo Noveno: "De la Declaración de Ilegalidad del Ingreso y de la Permanencia".

Capítulo Decimotercero: "Del Régimen de Recursos -- Administrativos".

El primer capítulo, enumera en su artículo 1º, 21 funciones y facultades de la Dirección Nacional de Mi--

graciones, que es el organismo de aplicación de la Ley y sus reglamentaciones, así como de los acuerdos internacionales sobre inmigración, entre ellas destacan:

a) Proponer al Poder Ejecutivo Nacional, la adopción y fijación de la política migratoria nacional.

b) Seleccionar y encauzar las corrientes migratorias, salvaguardando la salud moral y económica de la República.

c) Orientar la inmigración hacia las áreas que se destinen a colonización.

d) Proveer lo conducente a la recepción, radicación y establecimiento de los inmigrantes en la República, en las zonas que resulten aptas para tales fines.

e) Fomentar y facilitar la internación de inmigrantes.

f) Proveer al embarco y transporte de los inmigrantes que manifiesten el deseo de radicarse en el país.

g) Promover la represión de la explotación del inmigrante.

h) Proveer lo necesario para la prevención y represión de la inmigración clandestina.

i) Proponer las modificaciones a las normas vigentes en materia de migración.

j) Aplicar y promover la aplicación de las sanciones a los infractores de las normas vigentes en la materia migratoria.

En el siguiente inciso, se marca una facultad que otorga un amplio poder de decisión a la Dirección Nacional de Migraciones, en lo que se refiere a la situación legal de los extranjeros en Argentina.

k) Conceder permisos de ingreso a la República que otorguen admisión y residencia definitiva o temporaria; otorgar radicaciones definitivas, prórrogas de permanencia a los extranjeros que ingresen en el carácter temporario, otorgar cambios de calificación del ingreso o de la permanencia en el país de extranjeros que ingresen en el mismo carácter; regularizar la situación y autorizar la salida de aquellos extranjeros que hubieren ingresado o permanezcan en forma irregular en el país; extender certificaciones o constancias sobre el ingreso y egreso de extranjeros, y fijar el plazo de validez de las credenciales de los permisos de ingreso otorgados.

l) Fiscalizar la admisión, el ingreso, permanencia y egreso de extranjeros.

m) Habilitar lugares para el ingreso de extranjeros.

n) Inspeccionar los medios de transporte que con-

duzcan inmigrantes, para verificar el cumplimiento de las normas vigentes en la materia.

Así, de manera especial, han quedado establecidas las facultades del máximo organismo en materia migratoria en un sólo artículo, facilitando su localización en el Reglamento.

La admisión de extranjeros, es tratada en el capítulo segundo, que ahora se detalla.

Para admitir el ingreso y permanencia, definitiva o temporaria de extranjeros en el territorio de la República, deberán satisfacerse los requisitos establecidos en el Reglamento.(artículo 2°).

Serán sometidas al correspondiente contralor migratorio todas las personas que lleguen a la República, para determinar si están en condiciones de ser admitidas o no admitidas.(artículo 3°).

De acuerdo con el artículo 5°, La Dirección Nacional de Migraciones, esta facultada para negar la entrada al país a las personas que no presenten su documentación en debida forma.

El ingreso de personas a la República deberá efectuarse exclusivamente por los lugares habilitados a tales efectos por la Dirección Nacional de Migraciones.(artículo 6°).

El artículo 9° determina las calidades migratorias con las que pueden ser admitidos los extranjeros, ellas son: a) Con residencia permanente, y b) Con residencia no permanente.

La categoría "con residencia permanente" se concede a los extranjeros que no están inhabilitado o impedidos por el Reglamento, y que, además, estén autorizados por la Dirección Nacional de Migraciones. (artículo 10).

En cuatro sub-categorías clasifica el artículo 11 a los extranjeros con residencia permanente, a saber:

- 1) Inmigrantes.
- 2) Refugiados.
- 3) Ex-residentes.
- 4) Familiares de argentinos.

Los inmigrantes se subdividen en; espontáneos, llamados, y asistidos.

Los "espontáneos", son aquellos extranjeros que desean ingresar por su propia iniciativa y a sus expensas

La Dirección Nacional de Migraciones delega en los Consulados sus facultades de otorgamiento de permisos de ingreso a esta clase de inmigrantes.

Los "llamados", son aquellos cuya admisión es requerida por terceros. Los residentes permanentes pueden

solicitar la admisión de sus familiares que residan en el exterior. Se permite a las empresas solicitar la internación de extranjeros, cuando se trate de técnicos o de personal calificado.

"Asistidos", aquellos con los que el Estado participa de manera directa o indirecta, total o parcialmente, de sus gastos de inmigración. (artículo 12).

Por lo que hace a los "refugiados", la Dirección Nacional de Migraciones podrá autorizar el ingreso a la República, a las personas que se vean compelidas a emigrar por razones religiosas políticas o morales, dando preferencia a los que estén asistidos por Organismos Internacionales. (artículo 14).

Cuando se trata de "ex-residentes", un extranjero que ha perdido su condición de residente permanente, deberá tramitar su solicitud de reingreso en forma ordinaria. Tomando en consideración su situación familiar en el país, su profesión y antecedentes personales. (artículo 16).

La Dirección Nacional de Migraciones, o los Consulados Argentinos, podrán autorizar el ingreso con residencia permanente de los "familiares de argentinos", -- una vez comprobado, de manera fehaciente, el parentesco

invocado y de que el argentino reside en la República. Los familiares que se pueden internar son: a) Cónyuges. b) Hijos solteros, c) Hijas solteras o viudas, y d) Padres.(artículo 17).

Para que un extranjero sea admitido con residencia permanente, debe obtener permiso de ingreso de la Dirección Nacional de Migraciones y presentar pasaporte válido, conforme al artículo 18 del Reglamento en cuestión.

Ya que se ha obtenido el permiso, se debe presentar a la autoridad certificado de carencia de antecedentes penales y certificado médico que acredite su buen estado de salud.(artículo 19).

El funcionario consular confeccionará la ficha individual, que es el instrumento de identificación del extranjero.(artículo 21).

A continuación se transcriben los artículos 25 y 26, que indican las inhabilidades para ingresar y permanecer en el país.

"Artículo 25. Están absolutamente inhabilitados para ingresar y permanecer en el país con residencia permanente los extranjeros que se encuentren comprendidos en alguno de los siguientes supuestos:

a) Estar afectado de enfermedad infecto-contagiosa o transmisible, de modo que pueda presumirse un riesgo

para la salud pública;

b) Estar afectados de alienación mental o de semi-alienación mental, en grado tal de alteración que sus estados de conciencia y conducta provoquen graves dificultades familiares y sociales;

c) Cuando pueda presumirse que se trata de elementos viciosos o inútiles, por carecer de profesión, industria, arte u oficio u otro medio de vida lícito;

d) Ejercer la prostitución y lucrar con la prostitución de personas;

e) Ser adicto a los estupefacientes o traficar con ellos;

f) Registrar condena o estar procesado por delitos comunes que merezcan por las Leyes Argentinas penas privativas de libertad;

g) Registrar antecedentes que hagan presumir comprometerán la seguridad nacional o el orden público".

"Artículo 26. Están relativamente inhabilitados para ingresar con residencia permanente los extranjeros que se encuentren comprendidos en alguno de los supuestos siguientes:

a) Ser mayores de sesenta años;

b) Tener defecto físico, congénito o adquirido, o

una enfermedad crónica que disminuya su capacidad general para el trabajo."

La Dirección Nacional de Migraciones podrá autorizar el ingreso con residencia permanente en el territorio de la República, mediante resolución fundada para cada caso individual o familiar.

Los extranjeros se admiten "con residencia no permanente", cuando su propósito es permanecer por un tiempo limitado, sin fijar su domicilio permanente, ni el de su familia, ni el asiento principal de sus negocios. Estos, se clasifican en las siguientes sub.categorías:

- 1) Temporarios;
- 2) Turistas;
- 3) Trabajadores de temporada;
- 4) Pasajeros en tránsito;
- 5) Asilados políticos, y
- 6) De tránsito vecinal fronterizo.(artículo 28).

Las personas comprendidas en las sub-categorías 2), 4) y 6) no podrán desempeñar actividades remuneradas. y de hacerlo así, se declarará ilegal su permanencia y se ordenará su salida.(artículo 29).

Se considera "temporario" a todo extranjero "con residencia no permanente", en esta característica se in

cluye a técnicos, empresarios, estudiantes, artistas, - deportistas, religiosos, científicos y conyuges.(artículo 30).

Se puede autorizar su permanencia hasta por un año y podrán salir y reingresar libremente cuantas veces lo deseen, durante el plazo autorizado.(artículo 37).

El Reglamento define al "turista", como el extranjero que, con medios económicos suficientes ingrese legalmente al país, con propósitos de descanso o esparcimiento.(artículo 38).

Para ingresar como "turista", deberá presentarse - pasaporte válido, visado por la autoridad consular argentina.(artículo 41).

Los "trabajadores de temporada", son aquellos extranjeros que forman parte de contingentes contratados en forma colectiva, por empresas, y que ingresan como obreros "no calificados" para trabajar temporariamente. (artículo 45).

Su permanencia, conforme al artículo 47, podrá ser hasta un máximo improrrogable de nueve meses.

El artículo 57 considera "pasajero en tránsito", a todo extranjero que ingresa a la República con el único propósito de dirigirse por su territorio a otro país.

En lo que hace a los asilados políticos, los extranjeros que invoquen tal carácter, deben presentarse dentro de las setenta y dos horas de su arribo, ante la autoridad de migraciones solicitando se les acuerde dicho beneficio.(artículo 60).

El Ministerio del Interior y el de Relaciones Exteriores y Culto, resolverán sobre la procedencia del asilo y otorgaran una tarjeta individual al interesado, si se decide a su favor.(artículo 62).

..Acerca del "tránsito vecinal fronterizo", el ordenamiento jurídico en estudio, nos dice; es el tránsito de personas hacia la República, por los pasos habilitados a esos efectos por la Dirección Nacional de Migraciones, que vengan de localidades fronterizas vecinas a localidades argentinas limítrofes con ellas.(artículo 66).

Los funcionario diplomáticos y consulares extranjeros acreditados en el país, mientras permanezcan en sus funciones, quedan exceptuados de las disposiciones del presente Reglamento.(artículo 72).

De gran importancia es el capítulo tercero, que trata de la radicación definitiva.

La Dirección Nacional de Migraciones podrá conce--

der radicación definitiva en el país, a los extranjeros que hubieren ingresado con residencia no permanente. en la clasificación de temporarios, trabajadores de temporada, turistas, pasajeros en tránsito o asilados políticos. (artículo 84).

Los extranjeros que se encuentren residiendo de hecho en el país, por un lapso no inferior a los tres años podrán obtener su radicación definitiva, debiendo acreditar fehacientemente el plazo de residencia y la buena conducta observada durante todo el tiempo de permanencia. (artículo 85).

Las solicitudes deberán ser interpuestas antes del vencimiento del plazo de permanencia autorizado, como lo establece el artículo 88, ante la Dirección Nacional de Migraciones.

Los requisitos ha satisfacer para obtener la radicación definitiva, son:

- a) Pasaporte o documento utilizado para ingresar al país;
- b) Partida de nacimiento y demás documentos que hacen al estado civil de las personas;
- c) Certificado judicial o policial que acredite buena conducta o carencia de antecedentes penales. durante los últimos cinco años. (artículo 89).

Los cambios de calificación de ingreso se encuentran contemplados en el capítulo quinto de la legislación que se analiza.

Los "residentes permanentes" que salgan de la República y regresen con otra calificación, podrán obtener la restitución de su categoría originaria, acreditando los extremos del caso. (artículo 105).

Los turistas y pasajeros en tránsito, podrán pedir el cambio a temporarios; los temporarios a turistas y los pasajeros en tránsito a turistas. (artículo 107).

El capítulo octavo se refiere al régimen de cauciones.

Las cauciones se podrán imponer en efectivo o documentadas, hasta un máximo de cincuenta mil pesos por cada caución. (artículo 140).

Estas, deberán ser presentadas dentro del plazo venenitorio de cuarenta y ocho horas de la notificación de la resolución por la que se impongan. (artículo 142).

Sobre la declaración de ilegalidad del ingreso y de la permanencia, en el capítulo noveno se expone:

Se declarará ilegal el ingreso y/o la permanencia de todo extranjero que; ingrese sin someterse al contralor migratorio o por lugar no habilitado para tales efecu

tos; no cumpla con los requisitos legales para el ingreso y la permanencia; continúe en la República una vez vencido el plazo de la permanencia autorizada. (artículo 151).

Cuando se ha declarado ilegal el ingreso o la permanencia, la autoridad migratoria podrá: regularizar la situación del extranjero, cuando la ha solicitado y satisfecho los requisitos necesarios; intimarlo para que regularice su situación migratoria; conminarlo a que abandone el país; decretar su expulsión. (artículo 152).

Sobresale, de manera particular, el capítulo decimo tercero, titulado "Del Régimen de Recursos Administrativos".

El artículo 179, señala las clases de recurso que contempla el Reglamento, y el plazo de su interposición: Contra las decisiones de la Dirección Nacional de Migraciones, procederá el recurso de reconsideración o revocatoria, que deben interponerse ante la autoridad, dentro del plazo de diez días hábiles, a contar desde su notificación.

El recurso es de reconsideración, cuando la decisión que se recurre emana de la autoridad superior del organismo. El recurso es de revocatoria, cuando la deci-

sión proviene de autoridad delegada.

Cuando recaer resolución denegatoria al recurso interpuesto, procede el recurso jerárquico contra aquella, que debe interponerse dentro del plazo de quince días hábiles a contar de la notificación de la resolución. Se considera denegado el recurso interpuesto, cuando no se resuelva en un plazo de quince días hábiles contados -- desde la fecha de su presentación, quedando abierta la vía para la interposición del recurso jerárquico. (artículo 180).

La decisión definitiva se dictará mediante decreto o resolución, según corresponda de acuerdo con la Constitución Nacional y la Ley Orgánica de los Ministerios. Esta será ejecutoria y se notificará en el término de tres días al recurrente y al organismo administrativo que deba cumplirla. (artículo 185).

Podrá interponerse el recurso de apelación ante el Ministerio del Interior, contra resoluciones emanadas de la Dirección Nacional de Migraciones que dispongan la expulsión o detención de un extranjero. (artículo -- 186).

El Ministerio deberá resolver en un plazo de diez días hábiles, sin ulterior recurso.

Se considera denegado el recurso, cuando no es resuelto en el plazo establecido para ello.

La interposición de un recurso suspenderá la ejecución de la medida recurrida, hasta que la misma quede firme. (artículo 188).

2.- COSTA RICA.

Mediante una Circular, con número 2907-86-DC, de fecha 27 de agosto de 1986, se da a conocer a las Embajadas y Consulados de Costa Rica la nueva Ley General de Migración y Extranjería, de la que se extraen las siguientes disposiciones en materia migratoria:

Los extranjeros acreditan su permanencia en el país con los siguientes documentos:

- a) Cédula de residencia.
- b) Permiso temporal de radicación.
- c) Carné de refugiado.
- d) Carné de residente pensionado o de residente rentista.
- e) Carné de asilado territorial. (artículo 31).

En estos documentos se indica; su término de validez y la habilitación para laborar. (artículo 32).

En el título tercero encontramos las más amplias -

disposiciones, en lo referente a la admisión de no nacioles.

El artículo 33 determina las categorías migratorias con las que se pueden internar los extranjeros, ya sea como residentes o no residentes.

La categoría de residente se divide en dos subcategorías, "residentes permanentes" y "radicados temporales".(artículo 34).

La Ley, define al residente permanente en su artículo 35, y dice; que es el extranjero que ingresa al país para permanecer en él en forma definitiva, en alguna de las siguientes características:

- a) Inmigrantes, que podrán ser espontáneos, llamados o asistidos.
- b) Rentistas o pensionados.
- c) Inversionistas.
- d) Parientes de ciudadano costarricense, entendiéndose como tales al cónyuge, hijos, padres y hermanos solteros.

"Radicado temporal", es aquel extranjero que, sin ánimo de permanecer definitivamente en el país, ingresa en alguna de estas subcategorías:

- a) Científicos, profesionales. técnicos o personal

especializado, contratados por empresas establecidas en el país.

b) Empresarios, hombres de negocios y personal directivo de empresas.

c) Estudiantes.

d) Religiosos que se dediquen a las actividades -- propias de su culto o a la enseñanza.

e) Asilados y refugiados.

f) Cónyuge e hijos menores de las personas mencionadas en los incisos anteriores.

g) Aquellos, que sin estar comprendidos en los incisos que anteceden, fueren autorizados por la Dirección General (artículo 36).

Los extranjeros que ingresen al país como "no residentes, pueden ser admitidos en alguna de las siguientes subcategorías:

a) Turista.

b) Personas de especial relevancia en el ámbito -- científico, profesional, cultural, económico, político. invitadas por los poderes del Estado o por instituciones públicas o privadas.

c) Agentes viajeros y delegados comerciales.

d) Artistas, deportistas e integrantes de espec--

táculos públicos.

- e) Pasajeros en tránsito.
- d) Tránsito vecinal fronterizo.
- e) Tripulantes del transporte internacional.
- f) Trabajadores migrantes.(artículo 37).

El Reglamento, es el encargado de fijar el procedimiento y los requisitos que deben satisfacer los extranjeros que tengan intención de ingresar al país.(artículo 38).

La Dirección podrá, discrecionalmente, autorizar - la residencia de quien haya ingresado al país con visa de turista.(artículo 39).

Para los efectos de la radicación, se considera como "residente permanente", al extranjero ingresado al - país como "radicado temporal", que a su pedido obtuviere la residencia definitiva.De igual manera, el "no resi--dente" puede obtener su radicación temporal.(artículo - 41).

Los residentes ilegales podrán regularizar su si--tuación migratoria y gestionar la radicación temporal, cuando así lo determine la Dirección General.(artículo- 42).

La Dirección General podrá facilitar la radicación

de extranjeros que se encuentren ilegales en el país. - (artículo 43).

Con respecto al ingreso, todas las personas son sometidas al control migratorio, para determinar si se admiten o no, de conformidad con las disposiciones legales.(artículo 44).

El ingreso de nacionales y extranjeros debe realizarse por los puebl^{os} habilitados, sean éstos terres---tres, marítimos o aéreos.(artículo 45).

Para ingresar, el extranjero presentará pasaporte válido en el que conste la visa otorgada por la autoridad costarricense, con la indicación de la categoría --concedida.(artículo 46).

La legislación, contempla varias hipótesis en las que puede incurrir el extranjero, para que se considere su ingreso o su permanencia como ilegal:

a) Ingresar al país por un lugar no habilitado para tales efectos.

b) Ingresar sin someterse al control migratorio.

c) No cumplir con las disposiciones que regulan el ingreso o la permanencia de extranjeros.(artículo 49).

Una vez declarado ilegal el ingreso o la permanencia, la Dirección General podrá:

a) Intimarlo a que regularice su situación migratoria.

b) Conminarlo a que abandone el país.

c) Ordenar su deportación o expulsión. (artículo 50)

La cancelación de la residencia o la permanencia. — es facultad de la Dirección General, y la impone cuando:

El residente no cumple con las condiciones impuestas al otorgarle el ingreso o la residencia; permanece fuera del territorio nacional por un lapso mayor de un año; no renueva la cédula de residencia o aloje a un extranjero que se encuentra ilegal en el país. (artículo 51).

La seguridad nacional y el orden público, son razones suficientes, para que el Ministro de Gobernación — cancele, sin previa audiencia, la residencia o permanencia de un extranjero. (artículo 54). Aquí, se establece — un gran poder de decisión para la autoridad, sobre la — estancia del extranjero.

Los extranjeros, aun gozando de visa, serán rechazados, cuando: Estén afectados por enfermedad infectocontagiosa, sufran insuficiencia mental o tengan defecto físico que les impida trabajar; lucren con la prostitución; exploten el tráfico ilegal de drogas; carezcan de medio de vida lícito; los condenados o procesados —

por delitos comunes de carácter doloso, que merezcan. -- según las leyes de Costa Rica, la aplicación de penas -- privativas de libertad superiores a un año; hayan sido deportados o expulsados del país, a menos que la autoridad competente hubiera autorizado su reingreso; por sus antecedentes se presume que pueden comprometer la seguridad nacional o el orden público.(artículo 60).

Con base en la conveniencia social, la Dirección -- General podrá imponer restricciones en el ingreso al -- país a determinado grupo de personas.(artículo 61).

La Dirección General puede admitir extranjeros, -- aunque estos se encuentren comprendidos en los supuestos de no admisión, con fundamento en diversas condiciones especiales.(artículo 62).

3.- ESPAÑA.

La Ley Orgánica 7/1985 de primero de julio de 1985 regula los derechos y libertades de los extranjeros en España.

Este ordenamiento, destaca su preocupación por reconocer a los extranjeros la máxima cuota de derechos y libertades, cuyo ejercicio queda prácticamente equiparado al de los propios ciudadanos españoles.

Otorga un tratamiento preferencial a iberoamericanos, por darse en ellos los supuestos de identidad o --afinidad cultural.

El título II, denominado "Régimen de entrada y situaciones de los extranjeros", es el punto de partida --de nuestro examen.

En su capítulo I, comprende el régimen de entrada.

Los extranjeros podrán entrar en el territorio español, siempre que se hallen provisto de la documentación requerida y de medios económicos suficientes de acuerdo al reglamento.

Además, deberán someterse a los reconocimientos médicos y a las medidas y controles que exijan los servicios sanitarios españoles.

La entrada debe realizarse por los puestos habilitados a tal fin, bajo el control de los servicios policiales que correspondan, los que podrán rechazar a ---quien no reuna los requisitos señalados.

La internación al territorio nacional sin cumplir --con las circunstancias descritas, será considerada como ilegal.

El acceso puede ser cerrado por el Gobierno, a propuesta del Ministerio de Defensa, cuando existan condi--

ciones que así lo aconsejen. (artículo 11).

El artículo 12, estipula que los no nacionales que pretendan ingresar a España, deben presentar pasaporte o título de viaje en vigor o de otro documento que acredite su identidad y que se considere válido para tal fin, el cual tiene que ir provisto del correspondiente visado. El Ministerio del Interior podrá autorizar la entrada, tránsito o permanencia a los extranjeros con documentación defectuosa o incluso sin ella.

Los extranjeros pueden encontrarse en España en alguna de las situaciones siguientes:

a) Estancia, que no podrá ser superior a los noventa días, a no ser que antes de terminar este plazo, obtengan prórroga de estancia o permiso de residencia.

b) Residencia, que supone la obtención de un permiso, prorrogable a petición del interesado. La validez máxima de los permisos y sus prórrogas es de cinco años.

La residencia de los extranjeros será autorizada por el Ministro del Interior, de acuerdo a las circunstancias de cada caso. (artículo 13).

Con respecto al trabajo y establecimiento, los extranjeros que deseen fijar su residencia en España y ejercer una actividad lucrativa, laboral o profesional.

por cuenta propia o ajena, deben obtener el permiso de trabajo, ante el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, con una duración de cinco años. Y, acreditar su legal estancia. (artículo 15).

No necesitan permiso de trabajo para ejercer sus actividades, los siguientes extranjeros:

a) Los técnicos y científicos, invitados o contratados por el Estado.

b) Los profesores invitados o contratados por una universidad española.

c) El personal directivo y el profesorado, de instituciones culturales y docentes dependientes de otros Estados, o privadas, oficialmente reconocidas por España.

d) Los funcionarios civiles o militares de las Administraciones estatales que desarrollen actividades de cooperación con la Administración española.

e) Los corresponsales de medios de comunicación social, debidamente acreditados.

f) Los ministros, religiosos o representantes de las diferentes iglesias, limitados en actividades estrictamente religiosas.

g) Los artistas que realicen actuaciones que no su pongan una actividad continuada. (artículo 16).

Para conceder el permiso de trabajo al trabajador por cuenta ajena, éste debe justificar que cuenta con un contrato de trabajo. Cuando el extranjero pretenda realizar actividades profesionales que requieran título, debe homologar su certificado de estudios superiores. (artículo 17).

Para la concesión y renovación del permiso de trabajo, debe haber escasez de mano de obra española y reciprocidad con el país de origen del extranjero.

Se concederá el permiso para trabajar por cuenta propia, cuando ello implique la creación de nuevos puestos de trabajo o signifique la inversión o aportación de bienes que promuevan el empleo nacional.

Se da preferencia para obtener y renovar su permiso de trabajo, a los extranjeros que:

- a) Hayan nacido y se encuentren legalmente en España.
- b) Se hallen casados con españoles.
- c) Tengan a su cargo ascendientes o descendientes de nacionalidad española.
- d) Se trate de iberoamericanos, portugueses, filipinos, andorranos, ecuatoguineanos o sefardíes.
- e) Desempeñen puestos de trabajo de confianza.

- f) Sean residentes en España, durante los últimos cinco años.
- g) Que realicen labores de montaje o reparación de maquinaria o equipo importado.
- h) Los trabajadores necesarios para la puesta en -
marcha de una empresa extranjera que se trasla-
de a España. (artículo 18).

Para obtener la renovación del permiso de trabajo, debe acreditarse que subsisten las condiciones que motivaron su anterior concesión. Si se niega la renovación, podrán permanecer en España al solicitar el permiso de residencia. En el reglamento se establecen los plazos de vigencia de los permisos de trabajo y sus renovaciones. (artículo 19).

El individuo apátrida es recogido en un régimen especial. El extranjero que por carecer de nacionalidad o - por cualquier otra causa, no pueda ser documentado por las autoridades de ningún país y que desee ser documentado en España, podrá obtener, del Ministerio del Interior, un documento identificativo que acredite su inscripción ante la dependencia señalada y que le autorice permanecer o salir del territorio español. Además, pueden tramitar el permiso de trabajo en las mismas condiciones de los demás extranjeros. (artículo 22).

El artículo 24 de la Ley Orgánica de Extranjeros - en España, define al estudiante como el extranjero que llega a territorio nacional con el fin de cursar o ampliar estudios o realizar trabajos de investigación, no remunerados, en centros docentes oficialmente reconocidos.

Las infracciones se configuran, por la omisión de solicitud de permisos de residencia y de trabajo o de sus renovaciones, así como la falta de comunicación relativa a las modificaciones de las circunstancias que originaron su concesión. De igual manera, se consideran infracciones los actos de personas o entidades que promuevan o amparen la situación ilegal de extranjeros o faciliten el incumplimiento de las obligaciones que señala la ley. (artículo 25).

El Director de la Seguridad del Estado, es la autoridad competente para resolver la expulsión de extranjeros, en los siguientes supuestos: (artículo 26).

- a) Encontrarse ilegalmente en territorio español.
- b) No haber obtenido permiso de trabajo y encontrarse trabajando.
- c) Estar implicados en actividades contrarias al orden público o a la seguridad del Estado.

- d) Haber sido condenado por una conducta dolosa — sancionada con pena privativa de libertad superior a un año.
- e) Ocultar de manera grave su situación en el país.
- f) Carecer de medios lícitos de vida, ejercer la mendicidad, o desarrollar actividades ilegales.

Las infracciones que afecten el régimen de entrada, situaciones y salidas de extranjeros, serán sancionadas por el Ministerio del Interior con multa hasta de 2.000.000 de pesetas. Las infracciones que den lugar a la expulsión de los extranjeros, no podrán ser objeto de sanción pecuniaria. (artículo 27).

Toda expulsión lleva consigo la prohibición de entrada en territorio español por un período mínimo de tres años. (artículo 36).

4.- ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA.

Gran impacto, en la vida económica y política de nuestro país, ha causado la promulgación de la Ley de Reformas y Control de Inmigración de 1986 (Immigration Reform and Control Act of 1986), que entró en vigor el 6 de noviembre de ese mismo año.

Esta Ley ofrece la posibilidad de obtener la amnis

tía y la residencia permanente a millones de inmigrantes indocumentados en los Estados Unidos, país donde a veces les resulta más fácil obtener un empleo que la categoría social de residentes permanentes o ciudadanos.- Sin embargo, los patrones no entienden la ley y tienen miedo a las fuertes sanciones que impone esta, además, no quieren molestarse en documentar debidamente a sus trabajadores, de esta manera, ponen en peligro los empleos de los residentes legales.

Existen constantes despidos y negativas injustificadas para conseguir trabajo, incluso de ciudadanos norteamericanos por naturalización, situación que tiene su origen en la confusión que impera en torno a esta disposición legal. Los intermediarios sin escrúpulos hacen presa fácil de los inmigrantes que temen a los efectos de la nueva legislación migratoria.

Ahora, nos corresponde presentar las principales disposiciones y aplicaciones de este ordenamiento, conocido en México como "Ley Simpson-Rodino".

El Servicio de Inmigración y Naturalización (Immigration and Naturalization Service, INS), calcula que hay de seis a ocho millones de extranjeros indocumentados, y que más del 50 por ciento de ellos son mexicanos.

Con el propósito de ser explícitos en nuestra exposición, dividimos en dos apartados el presente análisis: a) Reglas en el trabajo, y b) Disposiciones para la amnistía.

a) Por lo que respecta al empleo, la ley transfiere a los patrones la responsabilidad de verificar que todos sus empleados sean legales, para tal efecto deben:

1. Revisar los documentos de todos sus trabajadores, ya sean ciudadanos o extranjeros, que hayan sido contratados después del 6 de noviembre de 1986.

2. Llenar y conservar en sus archivos durante tres años la nueva Forma de Verificación de la Elegibilidad para Empleos (Forma 1-9), para cada empleado contratado después de la fecha señalada.

3. Cerciorarse de que los documentos del empleado demuestren tanto su identidad como su elegibilidad para trabajar, además, asentar en la forma 1-9 que documentos se han revisado y verificado.

Por su parte, los empleados tienen la obligación de testificar que los documentos presentados son auténticos. Los documentos aceptables como prueba, son los siguientes: pasaporte estadounidense, certificado de ciudadanía norteamericana, certificado de naturalización, un pasaporte extranjero vigente que incluya un sello de

autorización para trabajar en Estados Unidos, y una Tarjeta de Extranjero Residente (Resident Alien Card) que contenga una fotografía del interesado. La tarjeta de residente temporal (Temporary Resident Card) y la tarjeta de autorización de empleo (Employment Authorization Card, 1-688A), que son de nueva creación y se encuentran previstas en la presente ley.

Los trabajadores que no posean ninguno de estos documentos, podrán acreditar su identidad por medio de una licencia de automovilista o una tarjeta de identificación con fotografía o con sus datos personales, tales como nombre, dirección, fecha de nacimiento, sexo, estatura, color de ojos, expedida por un Estado, credencial de elector o tarjeta de identificación escolar con fotografía. Para obtener la autorización de empleo, necesitan la tarjeta del Seguro Social, un documento vigente de refugiado en viaje, un permiso, también vigente, para volver a entrar al país o un certificado que acredite su nacimiento en Estados Unidos o su ciudadanía estadounidense.

Es importante resaltar que este trámite es necesario únicamente en el caso de trabajadores contratados después del 6 de noviembre de 1986. Los que se hayan contratado antes de esa fecha no están obligados a presen-

tar documentos, y sus patrones no necesitan llenar la forma 1-9.

El patrón debe revisar los documentos y llenar la forma 1-9, incluso si se trata de un solo empleado de reciente contratación. No es exigible esta forma para los empleos eventuales, pero, una persona empleada con regularidad debe cumplir con el anterior procedimiento.

Se ha editado un folleto por el Servicio de Inmigración y Naturalización (INS), *Hand Book for Employers* ("Manual para Patrones"), que contiene las instrucciones para llenar la forma 1-9.

La ley impone severas sanciones a los empleadores, a saber: multa de 250 a 2000 dólares, por cada extranjero contratado a sabiendas de su situación ilegal o por no verificar que el candidato tenga autorización para trabajar; en caso de reincidencia, de 2000 a 5000 dólares por cada extranjero; y, de la tercera ocasión en adelante, hasta 10,000 dólares por cada extranjero. En el ámbito penal, se impondrán multas hasta de 3000 dólares y seis meses de cárcel, cuando se determine por la autoridad judicial que existe una operación ilícita de contratación, es decir violaciones flagrantes y continuas a la disposición legal que rige la materia.

El proceso para imponer las sanciones penales se encuadra al procedimiento penal normal, no al procedimiento administrativo arriba mencionado.

Las sanciones no entran en vigor con la aprobación de la ley. Durante los primeros seis meses, el Procurador General difunde información sobre las penas y reparte los formularios necesarios, pero no impone ningún tipo de correctivo. Durante los próximos doce meses, la primera violación por parte de un empleador no resultará en multa, sino en una llamada de atención. Después de estos dieciocho meses, o después de haber recibido una amonestación, se podrán imponer las multas mencionadas. Por lo tanto, el Servicio de Inmigración y Naturalización (INS) sólo citará a comparecer por las primeras infracciones, hasta el 31 de mayo de 1988.

No se permite al contratista exigir al trabajador fianza o garantía que compense cualquier responsabilidad en que puedan incurrir. Los patrones culpables de exigir semejante indemnización son acreedores hasta una multa de 1000 dólares por cada violación.

Se establece que un Procurador especial dentro del Departamento de Justicia atenderá las quejas de discriminación que puedan resultar por causa de las sanciones a patrones. Únicamente, los ciudadanos norteamericanos y

aquellos extranjeros que hayan tomado el primer paso para pedir su legalización podrán presentar tales quejas. Además, la ley especifica que no será considerada como discriminación el que, entre dos candidatos igualmente calificados, el empleador opte en favor del aspirante norteamericano. .

Los trabajadores que se consideren discriminados por sus patrones deben presentar su queja a la Oficina de Asesoramiento Especial (Office of the Special Counsel), la que se encarga de investigar dichas reclamaciones. También pueden enviarse por correo.

b) Por lo que hace a la amnistía, el Servicio de Inmigración y Naturalización espera que cerca de cuatro millones de personas soliciten legalizar su situación y que aproximadamente dos millones lo logren.

Los extranjeros ilegales que hayan llegado a los Estados Unidos antes del primero de enero de 1982, podrán solicitar su regularización a una calidad migratoria designada por la ley como "residente temporal", en un plazo de un año contado a partir del 5 de mayo de 1987.

Esta calidad migratoria es nueva, no se contempló en la ley antes de ésta reforma. Tendrán esta calidad temporal por dieciocho meses, después de cumplirlos. Los antes indocumentados tendrán que solicitar la calidad

migratoria de residente permanente, que es equivalente a la calidad migratoria de "inmigrado" en el derecho migratorio mexicano. Para poder calificar la residencia temporal, el ilegal tendrá que comprobar, aparte de su residencia continua desde el primero de enero de 1986, que no tiene antecedentes penales, que no es propenso a convertirse en una carga pública en los Estados Unidos, y que de otra forma sería admisible como inmigrante. Para solicitar la calidad de residente permanente, el indocumentado tendrá que acreditar que tiene ciertos conocimientos básicos del idioma inglés y del gobierno e historia de los Estados Unidos, y pasar un examen médico de buena salud. El extranjero que obtenga su residencia temporal y que no solicite su residencia permanente dentro del término establecido por la ley, será sujeto a deportación. A los inmigrantes cubanos y haitianos calificados se les otorga inmediatamente la situación de residentes permanentes. Después de vivir cinco años en Estados Unidos, en calidad de residentes permanentes podrán solicitar la ciudadanía estadounidense.

Los indocumentados, cuya estancia desde 1982 haya sido interrumpida por "visitas breves", que hayan durado menos de treinta días por cada salida y un total de

180 días de ausencia, no serán descalificados para la legalización.

Lograr reunir documentos que acrediten su residencia, se ha convertido en un grave problema para los indocumentados. Así lo confirma el comentario del abogado Gilbert Paul Carrasco⁷⁹, codirector de los servicios a inmigrantes y refugiados en la Conferencia Católica de Estados Unidos en Washington, D.C., cuando expone: "Muchos patrones que contratan a trabajadores ilegales, — además de pagarles en efectivo y no conservar registro alguno de la transacción, se niegan a darles a los empleados las testificaciones que necesitan para demostrar sus antecedentes de trabajo y residencia, y que en muchos casos sería la prueba más importante con que contarían esos inmigrantes".

Sobre esta problemática, Mario Moreno⁸⁰, consejero — asociado del Fondo Mexicano-Norteamericano de Defensa Legal y Educación, observa: "A juzgar por la reglamentación referente a los documentos que deben presentar los solicitantes de legalización, resulta evidente que el Servicio de Inmigración y Naturalización no ha tomado en cuenta el hecho de que la mayoría de estas personas

79 Guía para la nueva ley de inmigración norteamericana. Selecciones del Reader's Digest, p.104, septiembre de 1987.

80 Idem.

han vivido de una manera marginal. Se trata de gente que ha procurado, con toda intención, no dejar ni rastro de documentos que demuestren siquiera su existencia".

Una vez aceptada la solicitud de la situación legal de residente temporal, el Servicio de Inmigración y Naturalización entrega al solicitante una Tarjeta de Autorización de Empleo, documento que le permite comprobar su identificación y el derecho a trabajar en Estados Unidos. Esta Tarjeta, si resulta aprobado, debe cambiarla el interesado, dentro de los seis meses de su vigencia, por una Tarjeta de Residente Temporal (válida por 30 meses). Pasados 18 meses de haber obtenido la residencia temporal, el inmigrante podrá llevar a cabo los trámites para adquirir la calidad de residente permanente, en un plazo máximo de un año.

El último requisito a satisfacer para obtener la residencia permanente, quizá el más difícil para muchos consiste en demostrar una "mínima comprensión del idioma inglés" y cierto conocimiento de la historia y gobierno de los Estados Unidos, por medio de un exámen, o bien mediante los cursos reconocidos oficialmente. Cabe decir que no se ha propuesto ningún examen reglamentario para tal efecto.

La Ley de Reformas y Control de Inmigración de 1986 instaure un programa especial para trabajadores agrícolas. Este plan divide en dos grupos a los trabajadores del campo. El primer grupo incluye a un máximo de 350.000 personas que hayan trabajado en Estados Unidos durante un mínimo de 90 días al año, en los tres años comprendidos entre el primero de mayo de 1983 y el primero de mayo de 1986. El empleado que haya sido aceptado como residente temporal antes del 30 de noviembre de 1988, podrá solicitar su residencia permanente después del primero de diciembre de 1989.

El segundo grupo se compone por aquellos individuos que han laborado por lo menos 90 días entre el primero de mayo de 1985 y el primero de mayo de 1986. Una vez adquirida la residencia temporal, deberán solicitar su residencia permanente a partir del primero de diciembre de 1990.

Al igual que los demás solicitantes de legalización, las personas que integran estos grupos deben acreditar su identidad y los antecedentes de trabajo correspondientes.

Es importante señalar algunas diferencias entre la legalización de trabajadores agrícolas y la legalización propuesta en el programa anterior. Obviamente es —

más fácil comprobar noventa días de trabajo en la agricultura norteamericana que comprobar cinco años de residencia continua. Por otra parte, la legalización "urbana" permite la regularización no sólo del trabajador, sino también de los miembros de su familia, si califican. La legalización "campesina" autoriza tan sólo la regularización del agricultor. El campesino podrá conseguir su residencia permanente sin el requisito de un conocimiento del idioma inglés. Los trabajadores agrícolas podrán solicitar desde el exterior su legalización, los indocumentados urbanos no.

En un caso adicional, la ley concede la legalización a los inmigrantes en un programa de registro a largo plazo, gracias a este sistema las personas que han vivido en Estados Unidos desde el primero de enero de 1972 podrán solicitar su aprobación legal como residentes permanentes. Los requisitos a satisfacer son: vivir en el país desde la fecha citada, y tener buena reputación. Las ausencias prolongadas no serán motivo de descalificación.

Una sanción severa que contempla la ley, son cinco años de cárcel por extranjero, al que aliente, transporte o pretenda transportar personas que intentan quedar se irregulamente en los Estados Unidos⁸¹.

81 Sinopsis de la Ley de 1986 sobre Control y Reforma Migratoria de los Estados Unidos. Dirección General de Protección y Servicios Consulares. 29 de octubre de 1986. Secretaría de Relaciones Exteriores.

CAPITULO VI

ASPECTO ESPECIAL DE LA INMIGRACION DE EXTRANJEROS EN MEXICO.

1.- LOS REFUGIADOS GUATEMALTECOS.

"Los refugiados huyen de horrores y de torturas, han sufrido a veces, saqueos de sus casas, pillaje de sus reservas alimenticias, pánico indescriptible. persecuciones injustificadas, incendios provocados, desnutrición extrema, violaciones, lesiones. amenazas, conculcación de derechos humanos, traumas psíquicos, desaliento permanente. Solamente el instinto de conservación y la esperanza de un porvenir cambiante les conserva las fuerzas necesarias para procurar un sitio en el mundo".

Con estas palabras, nuestro polígrafo maestro, el Doctor Carlos Arellano García⁸², describe el éxodo de sus lugares de origen, de millones de seres humanos en todo el orbe.

El Diccionario de la Lengua Española,⁸³ define al refugiado como la "persona que a consecuencia de guerras, revoluciones o persecuciones políticas, se ve obligada a buscar refugio fuera de su país."

⁸² Los Refugiados y el Derecho de Asilo.

⁸³ Ob.Cit.p.1131.

Dos organismos se encargan, esencialmente, de la -- asistencia a los guatemaltecos que encontraron protec-- ción en México: La Comisión Mexicana de Ayuda a Refugia-- dos (COMAR); es una Comisión Intersecretarial de carác-- ter permanente, creada por acuerdo presidencial el 22 de julio de 1980, para estudiar y atender las necesidades de los refugiados en el territorio nacional.

Está integrada por el titular de la Secretaría de Gobernación, quien tiene el carácter de presidente y -- por los titulares de la Secretaría de Relaciones Exte-- riores y de Trabajo y Previsión Social.

Cuenta con una coordinación técnica y personal de apoyo para realizar sus funciones.

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para -- los Refugiados (ACNUR). Es un organismo concebido por la Asamblea General de las Naciones Unidas, que lleva a ca-- bo dos funciones primordiales: proporcionar a los refu-- giados protección internacional y ayudarlos a encontrar una solución permanente a sus problemas.

Por otra parte, la admisión de grandes núcleos de refugiados provoca graves problemas al país receptor.

Generalmente, se reciben individuos enfermos, de -- pocos conocimientos, que representan una carga, muy pe-- sada, para la Nación que los ampara.

En estricto apego a la tradición humanitaria de -- nuestro país y en colaboración con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, se ha atendido a aquellos guatemaltecos que en tal carácter se -- han asentado en el territorio nacional.

Actualmente, se encuentran en el Sureste de México 38,677 refugiados guatemaltecos: 20,400 en Chiapas. 12,315 en Campeche y 5,894 en Quintana Roo.

Hasta la fecha se han repatriado 1,200 refugiados, por los conductos de ACHUR y COMAR. Sin embargo, varios miles han retornado a su país cruzando la frontera por los mismo puntos que llegaron a México sin realizar nin--gun trámite migratorio.

Es posible que el flujo de repatriación vaya en -- ascenso, en la medida de que los refugiados sientan que tendran seguridad y tierra en sus comunidades de origen.

Por lo que respecta a su situación en México, los refugiados cuentan con una forma migratoria que los res--palda, como residentes legales.

Ahora, nos dedicaremos al estudio del tratamiento a los refugiados por parte del ordenamiento jurídico en--cargado de regular la admisión de extranjeros en nues--tro país.

La Ley General de Población determina en su artícu--lo 35, que los extranjeros que sufran persecuciones po--

líticas serán admitidos provisionalmente por las autoridades de Migración con la obligación de permanecer en el puerto de entrada mientras la Secretaría de Gobernación resuelve cada caso.

Aparte de esta disposición, no existe en la ley ninguna otra norma jurídica que se aplique especialmente a los refugiados. Aunque, no debemos descartar la utilidad de las facultades discrecionales en estos casos.

Por su parte, el Reglamento de la Ley General de Población detalla cuidadosamente, en su artículo 101, la admisión de asilados y refugiados, y expone las siguientes reglas:

"I. Los extranjeros que lleguen a territorio nacional huyendo de persecuciones políticas, serán admitidos provisionalmente por las Oficinas de Población, debiendo permanecer en el puerto de entrada mientras resuelve cada caso la Secretaría. La Oficina de Población correspondiente, informará del arribo al central por la vía más rápida.

"II. El interesado al solicitar asilo, deberá expresar los motivos de persecución, sus antecedentes personales, los datos necesarios para su identificación y el medio de transporte que utilizó.

"III. La Oficina de Población, obtenida la autorización del Servicio Central para conceder Asilo Políti-

co Territorial, levantará una acta asentando en ella -- los datos señalados en el inciso anterior, concederá el asilo a nombre de la Secretaría, formulará la media filiación del extranjero, tomará las medidas necesarias -- para la seguridad de éste y lo enviará al Servicio Central.

"IV. No se admitirá como asilado al extranjero que proceda de país distinto de aquel en el que se haya -- ejercido la persecución política, salvo el caso de que en el último sólo haya el carácter de transmigrante, debidamente comprobado.

"V. Las Embajadas Mexicanas aceptarán en sus residencias a los extranjeros que soliciten asilo, siempre que sean originarios del país en donde áquellas se encuentren; investigarán el motivo de la persecución, y -- si éste a su juicio es un delito que es de carácter político, concederán el asilo a nombre de México, asilo -- que, en su caso, será ratificado posteriormente por la -- Secretaría.

"VI. Concedida el Asilo Diplomático, la Embajada -- informará por la vía más rápida a la Secretaría de Relaciones Exteriores y ésta a su vez a la de Gobernación y se encargará además de la seguridad y del traslado a Mé -- xico del asilado.

"VII. Todos los extranjeros admitidos en el país - como asilados en virtud de la aplicación de los convenios internacionales sobre Asilo Político, Diplomático o Territorial, de los que México forma parte, o fuera - de ellos, quedarán sujetos a las siguientes condiciones:

"a) La Secretaría determinará el sitio en el que - el asilado deba residir y las actividades a las que puede dedicarse y podrá establecer otras modalidades cuando a su juicio las circunstancias lo ameriten.

"b) Los asilados políticos podrán traer a México a sus esposas e hijos menores para vivir bajo su dependencia económica, quienes tendrán la misma calidad migratoria y a los padres en la misma calidad, cuando lo considere prudente la Secretaría.

"c) Los extranjeros que hayan sido admitidos como asilados sólo podrán ausentarse del país previo permiso del Servicio Central y si lo hicieran sin éste se - cancelará definitivamente su documentación migratoria:

también perderán sus derechos migratorios si permanecen fuera del país más del tiempo que se les haya autorizado. En ambos casos la Secretaría podrá otorgarle - otra característica migratoria que juzgue conveniente.

"d) Las internaciones a que se refiere este artículo se concederán por el tiempo que la Secretaría lo es-

hacer nuestras algunas reflexiones que, como resultado de una ardua investigación, plasma nuestro egregio profesor el Doctor Carlos Arellano García⁸⁴:

a) No hay un ordenamiento especialmente referido a los extranjeros refugiados en el territorio nacional.

b) La condición jurídica aplicable a los refugiados es posible conocerla mediante una revisión de legislación que se halla sumamente dispersa.

c) Ante el nuevo y abundante flujo de refugiados a territorio nacional, derivado de la inestabilidad política y económica que priva en el istmo centroamericano. Se requiere una revisión de la legislación vigente y, probablemente, la emisión de nueva legislación.

d) El decreto de creación de la Comisión Mexicana de Ayuda a los Refugiados marcan los albores de una nueva tendencia al establecimiento de normas aplicables a los refugiados.

e) Las nuevas normas jurídicas que lleguen a emitirse deben apegarse a los compromisos jurídicos contraídos internacionalmente por nuestro país.

f) Es recomendable que, al legislar internamente, se conozca y se tenga en cuenta las normas jurídicas -- queya se hayan emitido en otros países para regular a los asilados y a los refugiados. El Derecho Comparado --

siempre es muy aportativo en lo que hace a proporcionar luces que permiten un más acelerado progreso jurídico - sin que se llegue a la imitación extralógica.

g) El Derecho interno permite reforzar la tenencia al derecho al asilo y del derecho al refugio que han -- consagrado las normas jurídicas internacionales.

C O N C L U S I O N E S.

Primera.-- La legislación mexicana, en el aspecto migratorio, muestra precariedades en tema tan vital como lo es la asimilación de extranjeros al núcleo social mexicano.

Segunda.-- Las normas jurídicas que regulan lo migratorio deben propender a la obtención de mayor eficacia en lo que hace a fomentar la llegada e identificación con el medio nacional de aquellos extranjeros que son poseedores de conocimientos técnicos y científicos.

Tercera.-- Un medio de incrementar la productividad en México lo constituye la participación de extranjeros en la capacitación de la clase obrera nacional.

Cuarta.-- Al lado de la internación de extranjeros capacitados debe fortalecerse la infraestructura de elementos complementarios que pudieran conducir al buen desarrollo económico de nuestro país.

Quinta.-- El sistema educativo podría incluir con preeminencia la capacitación científica y tecnológica y traer técnicos y científicos extranjeros para el adiestramiento de la mano de obra mexicana.

Sexta.— La posibilidad de competir con productos — manufacturados mexicanos en los mercados internaciona— les sólo es posible mediante el apoyo tecnológico y — científico, por lo que la tecnología y la ciencia son — medios indispensables en el desarrollo, máxime que hay países desarrollados en ciencia y tecnología.

Séptima.— El extranjero que ingrese al país dentro de la calidad migratoria de inmigrante, con la caracte— rística migratoria de técnico o científico debe se po— seedor de conocimientos reales y no tratarse de alguien que se concrete a cubrir apariencias que no correspon— den a su realidad.

Octava.— La inversión extranjera requiere simultá— neamente la internación de personas físicas en el país receptor para el desempeño de actividades vinculadas — con la empresa que se establezca.

Novena.— La vasta extensión de nuestro territorio, la escasa vigilancia en puertos y fronteras, y el contu— bernio de extranjeros con algunas autoridades de migra— ción limítrofes poco responsables, dan origen a una de— ficiencia en la custodia de la internación de extranje— ros.

Décima.- En lo que se refiere a la inmigración colectiva, se ha desechado en nuestra legislación migratoria este tipo de internación, con fundamento en las amargas experiencias que ha vivido la Nación.

Décimaprimerá.- A pesar de las sanciones establecidas no ha desaparecido la inmigración clandestina.

Décimasegunda.- Un Estado soberano no tiene el deber de admitir extranjeros si ello no lo ha pactado en un tratado internacional y sino lo dispone así su legislación interna.

Décimatercera.- La inmigración de extranjeros es el acceso de estos al territorio de un país distinto al de egreso para establecer su residencia con las condiciones que autoriza legalmente el país de recepción.

Décimacuarta.- Extranjero es la persona física o moral que no reúne los requisitos establecidos por el sistema jurídico de un Estado determinado para ser considerada como nacional.

Décimaquinta.- El extranjero que se interna como turista recibe la aceptación amplia del país al que ingresa dados los beneficios económicos que entraña el turismo.

Décimasexta.- El otorgamiento de facultades discre
cionales a las entidades migratorias tiene por objeto -
adecuar la política migratoria legal a los casos concre
tos que conoce la Secretaría de Gobernación.

Decimaséptima.- Las autoridades de migración, en -
ejercicio de sus facultades discrecionales, deberán fun
dar y motivar sus determinaciones en acatamiento a la -
garantía de legalidad que consagra el artículo 16 cons-
titucional.

Décimaoctava.- La tradición humanitaria de nuestro
país ha inspirado la protección a los refugiados para -
aliviar su penosa situación.

BIBLIOGRAFIA DE OBRAS GENERALES Y MONOGRAFICAS

- 1.- ARCE G., Alberto. Derecho Internacional Privado. Séptima Edición. Ed. Universidad de Guadalajara. México, 1973.
- 2.- ARELLANO GARCIA, Carlos. Derecho Internacional Privado. Séptima Edición. Ed. Porrúa, s.a. México, 1984.
 ----. Derecho Internacional Público. Primera Edición. Ed. Porrúa, s.a. México, 1983.
 ----. Práctica Jurídica. Primera Edición. Ed. Porrúa. - s.a. México, 1979.
 ----. Los Refugiados y el Derecho de Asilo. México, - 1987.
- 3.- BARANDA RAMIREZ, Gonzalo. La Migración en General. México, 1941.
- 4.- BRIERLY, J.P. La Ley de las Naciones. Editora Nacional. México, 1950.
- 5.- BURGOA, Ignacio. Las Garantías Individuales. Décimocava Edición. Ed. Porrúa, s.a. México, 1984.
- 6.- COMISION MEXICANA DE AYUDA A REFUGIADOS. Revista "Los Refugiados Guatemaltecos en México". 1986.
- 7.- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS COMENTADA. Instituto de Investigaciones Jurídicas. U.N.A.M. México, 1985.
- 8.- DE PINA, Rafael. Diccionario de Derecho. Primera Edición. Ed. Porrúa, s.a. México, 1965.
- 9.- DIARIO DE LOS DEBATES DE LA CAMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. XLIX LEGISLATURA. Año I. Tomo I.
- 10.- DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO. Instituto de Investigaciones Jurídicas. U.N.A.M. México, 1985.

- 11.- DICCIONARIO PORRUA DE LA LENGUA ESPAÑOLA. Vigésimo Cuarta Edición. Ed. Porrúa, s.a. México, 1985.
- 12.- DURAN OCHOA, Julio. Población. Primera Edición. Ed.- Fondo de Cultura Económica. México, 1955.
- 13.- FENWICK G., Charles. Derecho Internacional. Traducción de María Eugenia I. de Fischman. Bibliográfica Omeba. Buenos Aires, 1963.
- 14.- FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Vigésimotercera Edición. Ed. Porrúa, s.a. México, 1984.
- 15.- MARESCA, Adolfo. Las Relaciones Consulares. Traducción de Herminio Morales Fernández. Ed. Aguilar. Madrid, 1974.
- 16.- MIAJA DE LA MUELA, Adolfo. Derecho Internacional Privado. Cuarta Edición. Ed. Gráficas Vagles, S.L. Madrid, 1967.
- 17.- NIBOYET, J.P. Principios de Derecho Internacional Privado. Traducción de Andrés Rodríguez Ramón. Ed. Nacional. México, 1965.
- 18.- OMEBA. Enciclopedia Jurídica. Ed. Bibliográfica. Buenos Aires, 1974.
- 19.- PACHOLCZYK, David. Guía para la Nueva Ley de Inmigración Norteamericana. Revista Selecciones del Readers Digest. México, 1987.
- 20.- PESQUEIRA, Eugenio. Política Inmigratoria. México. - 1956.
- 21.- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. Diccionario de la Lengua Española. Décimonovena Edición. Ed. Espasa-Calpe. Madrid 1970.
- 22.- RECASENS SICHES, Luis. Tratado General de Filosofía del Derecho. Octava Edición. Ed. Porrúa, s.a. México, 1983.

- 23.- ROBAYO, Luis A. Inmigración y Extranjería. Ed. Fr. Jo doco Ricke. Quito, 1949.
- 24.- SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES. Dirección General de Protección y Servicios Consulares. Sinopsis de la Ley de 1986, Sobre Control y Reforma Migratoria en los Estados Unidos.
- 25.- SIERRA, Manuel J. Tratado de Derecho Internacional Público. México, 1965.
- 26.- SIQUEIROS, José Luis. Síntesis de Derecho Internacional Privado. Instituto de Derecho Comparado. U.N. A.M. México, 1965.
- 27.- VAN GLINSTRABLEEKER, R.J.P. Algunos Aspectos de la Emigración y la Inmigración. México, 1953.
- 28.- VERDROSS, Alfred. Derecho Internacional Público. - Traducción de Antonio Truyol y Serra. Ed. Aguilar. Madrid, 1957.