

811
2ei



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE DERECHO

**EL NO INMIGRANTE TURISTA, SU IMPORTANCIA
Y SU INFLUENCIA EN EL CONTEXTO POLITICO,
ECONOMICO Y SOCIAL EN MEXICO**



T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A

AGUSTIN ARTURO SEGURA MOLINA

RECIBO
DE
LIBRERIA



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

I N D I C E

CAPITULO PRIMERO.- " CONCEPTO DE EXTRANJERO "

A.- ¿QUIEN ES EL EXTRANJERO?	....1
B.- NATURALEZA JURIDICA	.... 7
C.- ANALISIS DEL CONCEPTO	....12

CAPITULO SEGUNDO._ "ANALISIS DE LA CONDICION JURIDICA DEL EXTRANJERO

A.- EDAD ANTIGUA	....16
1. EGIPTO	....16
2. GRECIA	....17
3. ROMA	....17
B. CRISTIANISMO	....21
C. EDAD MEDIA	....22
D. REVOLUCION FRANCESA	....24
E. SIGLO XIX	....24

ANTECEDENTES HISTORICOS EN MEXICO

A. LA COLONIA	....25
B. LA INDEPENDENCIA	....27
C. EPOCA INDEPENDIENTE	....30
D. CONSTITUCION DE 1824	....31
E. CONSTITUCION DE 1836	....33
F. BASES ORGANICAS 1843 y LEY DE EXTRANJERIA DE 1854	....33
G. CONSTITUCION DE 1857 Y LEY DE EXTRANJERIA DE 28 DE MAYO DE 1886	....36
H. CONSTITUCION MEXICANA DE 1917	....38
I. LEY DE MIGRACION DEL 13 DE MARZO DE 1926	....43
J. CODIGO BUSTAMANTE DE 1928	....44
K. LEY GENERAL DE POBLACION DE 29 DE AGOSTO DE 1936	....48

L. LEY GENERAL DE POBLACION DE 27 DE DICIEMBRE DE 1947	....53
M. LEY GENERAL DE POBLACION DE 7 DE ENERO DE 1974.	....56
CAPITULO III. "ESTUDIO JURIDICO DE LAS CALIDADES MIGRATORIAS	
EN MEXICO"	
A. ¿QUE SE ENTIENDE POR CALIDAD MIGRATORIA?	....58
B. ¿QUE SE ENTIENDE POR CARACTERISTICA MIGRATORIA?	....59
C. ELEMENTOS QUE LAS DISTINGUEN	....61
1. TERMINOS O PERIODOS DE ESTANCIA DEL EXTRANJERO EN MEXICO	....62
2. PRORROGA, REFRENDOS, EXTENSIONES DE PERMISOS	
¿CUALES DE ELLAS NO LES ES POSIBLE AUTORIZARLOS UN DIA	
MAS. SUS EXCEPCIONES.	....67
D. FORMAS DE SALIDA DEL EXTRANJERO EN MEXICO	....72
1. DEPORTACION	....76
2. EXTRADICION	....76
3. EXPULSION	....81
E. EL NO INMIGRANTE	....87
1. TURISTA	....87
2. TRANSMIGRANTE	....89
3. VISITANTE	....90
4. CONSEJEROS	....92
5. ASILADOS POLITICOS	....93
6. ESTUDIANTES	....97
7. VISITANTE DISTINGUIDO, VISITANTE LOCAL Y VISITANTE	
PROVISIONAL	....99
F. EL INMIGRANTE	....105
G. EL INMIGRADO	....110

CAPITULO IV "ANALISIS CRITICO DE LA CARACTERISTICA MIGRATORIA TURISTA"

MARCO CONSTITUCIONAL	....116
A. SU IMPORTANCIA COMO FUENTE GENERADORA DE DIVISAS	....121
B. EL TURISTA DESDE EL PUNTO DE VISTA POLITICO Y SOCIAL	....132
C. EL TURISTA EN LA NUEVA LEY GENERAL DE POBLACION	....135
D. MEDIDAS NECESARIAS PARA FOMENTAR EL TURISMO	....144
E. REFORMA PROPUESTA A LA LEY GENERAL DE POBLACION PARA GARANTIZAR LA SEGURIDAD JURIDICA AL TURISTA	....147
CONCLUSIONES	....148
BIBLIOGRAFIA	....150

INTRODUCCION

El interesante tema que me permito desarrollar en ésta tesis es de vital importancia por la influencia que tiene el extranjero que se interna en nuestro país con la característica migratoria de TURISTA, en el desarrollo económico, político y social de México, en vista de que constituye una de las fuentes más importantes generadoras de divisas, es decir la llamada INDUSTRIA SIN CHIMENEAS, que además produce un sinúmero de fuentes de trabajo y brinda la oportunidad de dar a conocer a México internacionalmente.

Considero que para analizar tan especial tema, tengo que partir de la base de lo que es la condición jurídica del extranjero, en primer lugar determinando "QUIEN ES EL EXTRANJERO", su ubicación exacta dentro de nuestra legislación, sus antecedentes históricos, evolución, desglose de las calidades de extranjeros que menciona la Ley de Población del 11 de Diciembre de 1973.

En el Capítulo III, desarrollo el estudio jurídico de las distintas calidades migratorias en México, completándolo con un breve análisis de las figuras jurídicas de la Deportación, la Extradición y la Expulsión.

En el Capítulo IV abordo el análisis específico de la característica -- migratoria denominada TURISTA, desde su aspecto económico, jurídico, político y social, de las medidas que considero se deben adoptar para fomentar el turismo y de las reformas que propongo a la Ley General de Población del 11 de Diciembre de 1973, para garantizar la seguridad tanto física como jurídica al turista durante su estancia en nuestro país, además de la exposición que hago de los planes que existen en el Gobierno Federal para que a largo o corto plazo, ésta fuente de divisas sea una realidad y ayude a aliviar la pesada carga de la deuda externa y que México no dependa exclusivamente de la exportación de petróleo para obtener las tan preciadas divisas que mitigarían las necesidades económicas del país.

Capitulo Primero.- A.- ¿Quién es el extranjero? B.- Natu---
raleza jurídica. C.- Analisis del concepto.

¿QUIEN ES EL EXTRANJERO?

Analizar, precisar o tratar de explicar la condicion de la-
figura jurídica del extranjero y adentrarse al estudio minucioso
de dicho concepto, es una tarea interesante aunque difícil.

Este concepto es la piedra angular para que con eficacia y
claridad se haga el enfoque general de las calidades migratorias
con las que puede internarse en México un extranjero y en espe-
cial el denominado No Inmigrante Turista, en virtud de que consi-
dero que el turismo internacional es un medio importante por el-
cual nuestro país puede crecer económicamente y con ello dismi-
nuir el peso de la crisis económica .

Según el maestro Leonel Pérez Nieto "La Constitución -----
Federal, supone un ámbito de validez personal, y ha establecido-
ciertos requisitos para considerar a un individuo como nacional
ó como extranjero. El art.33 Constitucional, determina que son--
extranjeros, los que no posean las calidades establecidas en el-
art.30 de la misma Constitución."...(1)

Según el ilustre maestro Eduardo Trigueros "Extranjero es -
el individuo a quién el Estado no le atribuye la calidad jurídi-
ca de nacional es decir no lo considera como miembro de su----
pueblo."

(1) Pérez Nieto Leonel, "Derecho Internacional Privado", edit.---
Harla. México 1960. pp.85 pfo. 2undo.

(2)Trigueros Eduardo, "Apuntes de Derecho Internacional Privado"
edit. José Romero Lagunas. México 1969. pp.21 pfo. 2undo.

Según el distinguido catedrático Dr. Carlos Arellano García "será extranjero el que no reuna las condiciones requeridas por un sistema jurídico estatal determinado para ser considerado como nacional."...(3)

Para Niboyet "los individuos se dividen en dos categorías-- los nacionales y los no nacionales ó extranjeros."...(4)

"El concepto de extranjería es puramente negativo: es ----- extranjero en un país el individuo o la persona jurídica al que sus leyes no le confieren la calidad de nacional, sea en otro Estado o se encuentre en situación de apátrida."...(5)

En virtud de que los tratadistas antes mencionados, me remiten a una conclusión, es decir: ES EXTRANJERO AQUEL INDIVIDUO -- A QUIEN UN ESTADO NO LE DA LA CALIDAD DE NACIONAL., por esta --- razón es menester hacer un breve análisis del concepto de na---- cionalidad.

Nacionalidad.-

Para precisar el concepto de NACIONAL, seguiré el método -- lógico de formación de la definición, recurriendo a buscar --- elementos del concepto definitivo en el género al cual pertenece mirando después la manera de precisar sus diferencias especifi-- cas, para lo cual haré un análisis de los antecedentes etimoló-- gicos, históricos y jurídicos de la nacionalidad para no caer en errores que hagan inútil este análisis.

(3) Arellano García Carlos "Derecho Internacional Privado" edit. Porrúa México, 1983. pp.293 pfo. cuarto.

(4) J.P.Niboyet "Principios de Derecho Internacional Privado"--- edit.Nacional S.A., México, 1951 pp.293 pfo.tercero.

(5) Miaja de la Muela A. "Derecho Internacional Privado" Madrid-1969. Tomo II. pp. 115 pfo.2undo.

En el Derecho Romano se marcó claramente la distinción ---- entre la NATIO significando un grupo sociológicamente formado y el POPULUS agrupación unificada por el derecho y los civitas.

Esta distinción subsiste en toda la Edad Media y no viene a desvanecerse sino durante el Renacimiento cuando empiezan a unirse indistintamente las ideas de pueblo y nación con significados equivalentes viniendo a ser con posterioridad sustituido el primer concepto por el segundo al impulso de la corriente de ideas que causaran la Revolución de Inglaterra, la Independencia de -- Estados Unidos, llegando a ser de uso corriente en la época de -- la Revolución Francesa.

No puede decirse que éste movimiento de superposición de -- los dos conceptos se verificará simultáneamente en toda Europa-- la yuxtaposición de las dos ideas no encontró obstáculo en ---- aquellos países en que la población había perdido la conciencia de su diversidad étnica, ya nada obligaba a mantener una distinción sin sentido real entre el grupo sociológico y la agrupación política. En cambio en algunos Estados central y meridional en -- que la población formada de los más diversos grupos étnicos se -- encontraba unificada de manera solo artificial por estar sometida a un régimen político, no puede ignorarse la diferencia fundamental entre los dos conceptos. Para estos grupos, los términos-- nacional y nacionalidad tuvieron continuamente una significa---- ción propia que por razón natural los llevó a hacer de tal con -- cepto bandera de independencia, haciendo que el nacionalismo-- se confundiera con el patriotismo, y del concepto puramente ---- sociológico de tal nacionalidad un desideratum que fué orienta-- ción y justificación de su lucha para lograr la formación de --- nuevos Estados nacionales.

Durante el siglo que sigue al Congreso de Viena, el concepto de nacionalidad es el signo que marca la política en toda Europa haciendo en ese período en el Derecho Internacional Público y en el Derecho Constitucional la idea de nacionalidad que llega hasta nuestros tiempos. "Deja en esta época de ser un concepto - puramente sociológico para convertirse en postulado político y - pasar así del campo de lo sociológico al campo del Derecho." (6)

Este fenómeno de superposición producida por la tendencia a hacer producir coincidir la formación jurídica del Estado con la formación sociológica del pueblo, viene a tener las más diversas manifestaciones en el campo del Derecho, tanto en su aspecto --- puramente cognocitivo, como en el aspecto valorativo, por lo que es preciso no perderlo de vista, particularmente al tratar de entender como se vería el sentido originalmente sociológico del -- concepto de nacionalidad para hacerlo relativo al concepto jurídico del Estado.

La nacionalidad en su aspecto sociológico no tiene sin embargo, un aspecto puramente histórico sino también una decisiva importancia para precisar las normas jurídicas que señalan la integración del Estado, en virtud del carácter esencialmente técnico del Derecho, ya que es preciso determinar cuidadosamente el - grupo social a cuya existencia, conservación y mejoramiento debe tener el orden jurídico.

La nacionalidad no puede conocerse ni definirse jurídicamente sino es precisamente dentro del Estado. Fuera de él puede presentarse sólo como el fenómeno natural que antes hemos visto.

Para que tal concepto adquiera valor jurídico precisa lógicamente que sea condición o resultante de las normas de derecho que tienen siempre como centro de producción al Estado.

Para poder obtener un concepto jurídico del vocablo nacionalidad, debemos recurrir necesariamente a la Teoría del Estado, - la que presenta como elemento esencial del mismo al pueblo.

Ver en el pueblo del Estado sólo un conjunto de individuos sujetos a las normas jurídicas del mismo de manera total, es indispensable para la construcción de una teoría jurídica.

No puede haber orden jurídico sin que exista un grupo de -- individuos cuya conducta pretenda ser regulada por el derecho, - sin embargo, si se limita a esta idea el concepto de pueblo, - existe una confusión ya que como consecuencia de la autonomía del poder del Estado, éste sujetará íntegramente a sus normas - a todo individuo que actúe en su territorio.

La fijación del territorio del Estado, tiene esencialmente como razón de ser el impedir que los demás Estados ejerzan dentro de su poder político y jurídico. Un Estado no puede tolerar que otro Estado imponga dentro de su territorio normas jurídicas, salvo los contados casos excepcionales de aplicación de - la ficción de extraterritorialidad a los soberanos y representantes diplomáticos.

El pueblo del Estado, entendido como elemento constitutivo del mismo, es en consecuencia, no el grupo informe de individuos que habitan el territorio del Estado y que, como consecuencia del poder autónomo de éste, quedan íntegramente sujetos al - orden jurídico; ni es tampoco el grupo de individuos que pueden actuar de manera mediata o inmediata en la formación del ordenamiento jurídico general, sino precisamente el grupo de individuos cuya protección, conservación, bienestar, etc., constituyen los fines del Estado y los fines del Derecho.

En teoría es indudable que el Estado en el acto de su -
constitución puede fijar libremente quienes han de ser los indi-
viduos que forman su pueblo, como resultado innegable de su au-
tonomía estatal.

Motivos de orden jurídico vienen a imponer al Estado la
necesidad de usar esa facultad con determinadas limitaciones, en
razón de su esencia misma, de su realidad en el tiempo y en el
espacio. Usar de su facultad para determinar su propia integra-
ción sin tener en cuenta la realidad de su existencia y la
necesidad de fuerza, sería en el Estado un absurdo que no es
aceptable por ningún motivo.

En resumen la nacionalidad, según el análisis antes hecho
de este concepto, considero que es un atributo que tiene el
Estado para designar si un individuo es o no miembro del pueblo
de ese Estado, entendiéndolo que el atributo a que aludo es jurí-
dico y atendiendo a las reglas que le marcan al Estado los límites
de su territorio y siempre y cuando no lesione la soberanía de
ningún otro Estado.

La idea de nacionalidad no excluye la posibilidad de que el
individuo quede sujeto a las normas jurídicas, y por lo mismo,
obligado hacia el Estado aún a sustentar su fuerza coactiva, ni
la posibilidad de hacer que el nacional coopere en la formación
de orden jurídico nacional, ya que tales situaciones pueden
producirse como consecuencia de la nacionalidad, del lugar de re-
sidencia, de la edad, oficio, etc.

B.- Naturaleza Jurídica.

El individuo considerado como extranjero, es aquel que no es nacional y así conclúyo que la nacionalidad es un atributo que tiene el Estado para otorgarla, siempre y cuando no invada la esfera jurídica de otro.

Respecto al estudio de la naturaleza jurídica del extranjero, se han creado varias teorías, las cuales han sido adoptadas en distinta forma por los países que forman nuestro planeta.

Los acontecimientos históricos y las diversas maneras en que ha sido tratado el ser humano a través del tiempo en distintos territorios, ha traído como consecuencia que esos acontecimientos y hechos hayan dado por resultado los siguientes sistemas de trato al extranjero en el mundo:

1.- SISTEMA DE IGUALDAD:

Concede sin condición de reciprocidad, al extranjero iguales derechos civiles que al nacional. El Código Italiano de 1865, estableció por primera vez el principio progresivo de equiparación de los extranjeros a los nacionales para el disfrute de los derechos privados. "En la doctrina científica, se ha generalizado esta solución, hija de la idea de que los derechos civiles corresponden al hombre por el mero hecho de serlo; y son independientes de la nacionalidad."...(7)

En México el art.33 Constitucional señala "Son extranjeros los que no posean las calidades determinadas en el art.30.Tienen derecho a las garantías que otorga el capítulo I, título primero, de la presente Constitución pero el Ejecutivo de la Unión tendrá la facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente."...(8)

Se aprecia que en nuestro país existe el sistema de igualdad en el trato al extranjero.

(7)Arjona Colomo Miguel "Derecho Internacional Privado" edit. Bosch, - Barcelona, 1954, pp. 130

(8)Miguel Acosta R."Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos"- edit.Porrúa, 1984. México. pp.383-384.

Pero es de lamentar que a consecuencia de las últimas guerras, se haya marcado un retroceso en ésta vía, provocando en muchos países leyes restrictivas en un criterio de desconfianza con todos los extranjeros o los pertenecientes a países beligerantes, que suprimen o limitan para ellos la libertad de comercio, la facultad de disponer de sus bienes, la libertad de entrada o de residencia.

El Dr. Carlos Arellano García, desgloza la teoría de la igualdad de la manera siguiente:

" a).- Es más progresista que la de reciprocidad y significa un avance.

b).- En un momento dado puede implicar para el extranjero una situación inferior al mínimo que se han considerado deben disfrutar los extranjeros, pero se justifica la tesis porque puede ocurrir que los países poderosos, potencias internacionales, pretendan un mínimo exagerado que se manifieste como un privilegio para los extranjeros implicando un trato discriminatorio a los nacionales en su propio país.

c).- La mejor manera de que los países de América Latina abandonen la tesis de la equiparación a nacionales consiste en que los países que han abusado de la interposición no pretendan para sus nacionales un trato de privilegio que ellos mismos no conceden a los extranjeros en sus países.

d).- La historia justifica la postura de los países Latinoamericanos basada en sus dolorosas experiencias de intervención a granel, so pretexto de proteger los derechos de los extranjeros."...(9)

2.- SISTEMA DE RECIPROCIDAD DIPLOMATICA :

Tiene sus bases en el art. 11 del CODIGO de Napoleón que dice "El extranjero disfrutará en Francia de los mismos derechos civiles que se hayan concedido o se concedan en adelante a los franceses, por los tratados celebrados con la nación a la que el extranjero pertenezca"...(10)

Al respecto, si falta tratado, la condición del extranjero es precaria, en vista de que la reciprocidad dimana de los tratados, estos son la fuente única de los derechos de los extranjeros luego, "fuera de los tratados fuera de la reciprocidad por ellos entablada, no hay nada, queda el paria, casi el enemigo de los pueblos no civilizados."...(11)

Este sistema es muy inflexible, en virtud de que si un extranjero llega a un país con el cual no tiene tratados sobre la condición jurídica del extranjero de su país, la situación de este extranjero es precaria además sería muy difícil que existiera uniformidad en el criterio internacional, en cuestión al trato del extranjero, porque es casi imposible dado el número tan grande de Estados que integran la comunidad jurídica internacional, que un Estado celebrara un número de tratados equivalente al número de Estados que existen, además de que se haría sumamente difícil el tráfico jurídico internacional al tener que consultar, en cada ocasión si un nacional de un Estado X está, por virtud de un tratado, facultado para realizar tal o cual acto.

3.- SISTEMA DE RECIPROCIDAD LEGISLATIVA:

Se le caracteriza como aquella en que los Estados conceden a los extranjeros derechos que sus nacionales goceñ en el país de tales extranjeros.

(10) Algara José "Lecciones de Derecho Internacional Privado" edit. I. Escalante, México, 1969, pp.43

(11) Algara José, ob.cit. pp.45

Presenta éste sistema un adelanto respecto del llamado de reciprocidad diplomática, puesto que ya no son los tratados el origen único del derecho del extranjero. La situación jurídica del extranjero se deriva de leyes, de hechos, de costumbres, de usos, de reglamentos.

Si un Estado emite disposiciones legislativas favorables a los extranjeros estará favoreciendo a sus nacionales que residen en un Estado en que se acepte el sistema de reciprocidad legislativa, en resumen se dice: "te doy lo que tu me das; pero comienzo por dar y tú del mismo modo, porque no esperamos el tratado para conocer la justicia, y que ésta nos obliga a considerar al extranjero como hermano"...(12)

En México, el art.33 de la Constitución Federal, que otorga derechos sin esperar recibir; estipula que los extranjeros tienen derecho a las garantías que otorga la Constitución en el Capítulo I Título primero, sin que se mencione la reciprocidad, lo que significa que los extranjeros gozan de las garantías individuales aunque los mexicanos no gozaran de ellas en los países de que dichos nacionales son extranjeros. También el art.1328 del Código Civil para el Distrito Federal, establece: "Por falta de reciprocidad internacional, son incapaces de heredar por testamento o por intestado, a los habitantes del Distrito Federal, los extranjeros que según las leyes de su país, no pueden testar o dejar por intestado sus bienes a favor de los mexicanos., la condición jurídica de los extranjeros es materia federal en los términos de la fracción XVI del art. 73 Constitucional."...(13)

(12) Idem, pp.46

(13) Código Civil para el Distrito Federal, edit. Porrúa, México, 1984-
pp.257

La reciprocidad legislativa es un medio de interesar a los Estados a proporcionar mejores oportunidades a los extranjeros con el aliciente de beneficiar indirectamente a sus nacionales. No implica una igualdad entre los Estados, porque es diversa la inmigración de extranjeros en diversos países. De esta forma un país de fuerte emigración y de casi nula inmigración al conceder grandes derechos a los extranjeros que se concentrasen en él, realmente estaría propiciando mediante la reciprocidad el beneficio a sus nacionales. En cambio un país de fuerte inmigración y de casi nula emigración no beneficiaría a sus nacionales de conceder a los extranjeros grandes derechos.

Como se observa en México, existe la mezcla del sistema de reciprocidad legislativa y el sistema de equiparación, éste último derivado del texto del art.1 de la Constitución Federal, que determina que todo individuo goza de las garantías individuales, implica, que en su goce no se hará distinción alguna con motivo de raza, ideología, nacionalidad, etc., y que en estas condiciones el extranjero queda equiparado al nacional, sin embargo, la propia Constitución Federal, establece restricciones a los extranjeros en su capacidad de goce y ejercicio, dichas restricciones serán motivo de estudio especial en el siguiente capítulo.

C.- ANALISIS DEL CONCEPTO.

Ya he analizado lo que se refiere a ¿ QUIEN ES EL EXTRANJERO ?, ahora me permito hacer un estudio de este concepto, he decidido tratar de desglosar, lo concerniente a los derechos subjetivos y las obligaciones jurídicas que tiene un extranjero en un país distinto en el cual se le considera como nacional.

La situación jurídica de los extranjeros depende de varios factores que influyen en la regulación de la nacionalidad (económico, social, político, demográfico, etc.) dichos factores van a dar la pauta para el trato que cada país va a dar a los extranjeros.

"Las normas jurídicas estatales sobre la condición jurídica del extranjero son directas: nos indican si los extranjeros de un modo general o particular están admitidos al goce de ciertos derechos subjetivos o si están vinculados por determinada obligación que la legislación de cada Estado les impone a sus nacionales."... (14)

Al tratar de la condición del extranjero no aludo a las prerrogativas jurídicas de que éste sea portador por haberlas adquirido en su país o en otro distinto, sino a las que pueda tener reconocidas en la legislación de aquel donde ahora se encuentra. Muchas de ellas solo en el sentido muy amplio, podrán llamarse derechos subjetivos: en realidad se trata de facultades jurídicas, tales como las de contraer matrimonio, adquirir bienes, ejercitar una acción ante los tribunales etc. En todo caso primero habrá de resolver si el extranjero de que se trata posee o no ésta facultad, según la legislación del país donde se pretende ejercitarla, y después se planteará el conflicto de leyes para determinar que legislación resulta aplicable.

(14) Miaja de la Muela Adolfo. ob.cit. pp. 117

Es absurdo el no considerar antijurídica cualquier violación a los más elementales derechos de los extranjeros, y para que estos derechos existan es preciso que otra regla jurídico internacional distinta del tratado y de las otras dos formas o sistemas de trato al extranjero confieren dichos derechos. Estas normas están contenidas en la costumbre internacional y en los principios generales de derecho, que junto con los tratados aplican los tribunales internacionales, tales normas son de contenido impreciso, como ejemplo cito a la VI Conferencia Panamericana, reunida en la Habana en 1928, que intentó desarrollar un proyecto de convención sobre los derechos de los extranjeros. En la misma Conferencia fue aprobado el llamado Código de Bustamante de Derecho Internacional Privado, cuyo art.1 parte de la equiparación de derechos civiles en los Estados contratantes entre nacionales y extranjeros, con la posibilidad de rehusar su ejercicio por éstos, ó subordinarlos a ciertas condiciones, por razones de orden público.

En 1966 La Asamblea de la O.N.U., aprobó dos Pactos de Derechos Humanos, que suponen la culminación de un proceso, cuyo primer paso es precisamente la tutela de los derechos del extranjero por el Derecho Internacional, garantizada por la protección diplomática ejercida por los órganos de su propio Estado.

Al derecho Internacional compete tratar el límite mínimo de los derechos del extranjero, por bajo del cuál no puede descender la legislación de ningún país so pena de incurrir en responsabilidad internacional.

De no menor interés es el precisar si en la condición del extranjero, existe un límite máximo a saber: el constituido por los derechos que, teóricamente y practicamente, cada Estado concede a sus propios nacionales.

Por lo que respecta a pactos internacionales, México ha ratificado la "Convención sobre la Condición Jurídica de los Extranjeros, firmada en la Habana el 20 de febrero de 1928", juntamente con los gobiernos de las otras Repúblicas representadas en la VI Conferencia Internacional Panamericana, que en su art.5 establece la obligación de los Estados de reconocer a los extranjeros domiciliados o transeuntes en su territorio, todas las garantías individuales que reconocen a favor de sus propios nacionales, así-- como el goce de los derechos civiles esenciales, sin perjuicio por lo que concierne a los propios extranjeros, de sujetarse a las prescripciones legales relativas a la extensión y modalidades de dichos derechos y garantías(15)

Como miembro de la Asamblea General de las Naciones Unidas, México aprobó la Declaración Universal de los Derechos Humanos (suscrita y aprobada el 10 de diciembre de 1948 en París), como un ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse; los derechos y libertades fundamentales consignados en la citada Declaración, es satisfactorio reconocer, que están incluidos en el ámbito interno de la legislación mexicana, sin distinción alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, origen ó cualquier otra condición.

"El derecho de igualdad ante la ley y de igual protección bajo la misma; los derechos a la vida, la libertad y a la seguridad de las personas, así como a la seguridad de contar con un recurso efectivo ante los tribunales, que ampare al individuo contra actos de autoridad que viole tales derechos, son garantías que han quedado definitivamente en nuestra Constitución Política." ...(16)

(15) Secretaría de Relaciones Exteriores "Tratados y Convenciones Vigentes en México", México, 1948 pp.267

(16) Siqueiros Luis "Síntesis de Derecho Internacional Privado", edit. U.N.A.M. , México, 1971, pp.38

No obstante las restricciones y limitaciones que impone la Constitución General de la República, el art.11 de dicha Constitución, establece:"Todo hombre tiene derecho para entrar a la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes..."(17)

El ejercicio de este derecho queda subordinado a las limitaciones que imponen las leyes de población y salubridad general en la República, así como el derecho del Ejecutivo Federal para expulsar del país a los extranjeros cuya permanencia en el mismo, juzgue inconveniente. Estas limitaciones al derecho de estancia encontraron eco en los artículos 1ero. y 6 de la Convención de la Habana de 1928, artículos que México reservó para el efecto de que su interpretación coincidiera con los términos y modalidades consignados en el art. 33 Constitucional.

ANALISIS DE LA CONDICION JURIDICA DEL EXTRANJERO.

Antecedentes historicos.-

En los tiempos que hemos alcanzado, en que los pueblos están unidos entre sí por la civilización y el comercio, además el interés mismo de los Estados, aconseja que no se excluya a los extranjeros, difícilmente se explica que antiguamente fuesen mirados con recelo, tolerándolos apenas rechazándolos con frecuencia, recargándolos de impuestos, y considerandolos como si estuvieran fuera del derecho común, en virtud de lo cual expongo a manera de ilustrar la evolución histórico de la condición jurídica del extranjero en el mundo, para después remitirme al estudio de dicho tema en el Derecho Mexicano.

En vista del interesante material que existe respecto a la información histórica de las diversas épocas de la humanidad, me constriñiré al desarrollo del tema de la manera siguiente:

A.- EDAD ANTIGUA.-

1.- Egipto:

En Egipto, a los extranjeros que llegaban a pedirles auxilio u hospitalidad, los reducían a la más cruel esclavitud, ocupándolos en las obras públicas y en construir y embellecer los mejores edificios de su nación.

En una de las piramides de Egipto se encuentra una inscripción que dice que en la construcción de las mismas no trabajó hombre ajeno al país. Pero el desprecio hacia todos los extranjeros no fue perenne en la historia egipcia, pues ahí permanecieron los hebreos y se conoce el tratado de Ramses con los sirios, en virtud del cuál los egipcios podían permanecer en Siria y los sirios en Egipto.

2.- Grecia:

"Respecto de Esparta, se prohibía a los extranjeros la entrada en la ciudad por temer de que corrompiesen sus severas costumbres"...(18)

Cuando Alejandro Magno proclamó, en un edicto celebre que todos los hombres honrados cualquiera que fuese su procedencia y origen, debían ser mirados como hermanos y que solo los criminales eran extranjeros. Incurrió en un anacronismo, que Grecia estuvo muy lejos de aceptar en su legislación ese noble principio.

Los atenienses se honraban con tener el Templo de Piedad para recibir a los extranjeros, fijaban para su residencia un barrio especial, en el que estaban como encarcelados, abligándolos a pagar el tributo anual de doce dracmas, y vendiendo cual si fueren esclavos a los que se negaban a pagarles.

3.- Roma:

Roma, que se elevó al más alto grado de civilización y de grandeza no fue de manera alguna benévola con los extranjeros. El derecho civil había formado en Roma un círculo estrecho, en el cuál no podían entrar aquellos. El Derecho Quiritario, las sabias fórmulas de las acciones de la ley, el pleno poder atribuido a la emancipación, cuyas fórmulas sacramentales no podían suplirse sino por la usucapición, las solemnidades de los testamentos y el conjunto del procedimiento, revelan las instituciones de un pueblo poco dispuesto a compartir sus privilegios con los demás.

Solamente para los ciudadanos de Roma aparece el pretor urbano en su silla curul; para ellos solamente escribe todos los años en el album su edicto, y a ellos están reservados los privilegios de que goza en cualquier punto en donde se encuentre el ciudadano de Roma.

(18) Pasquale Fiore "Derecho Internacional Privado" Madrid, 1889, edit. - Gongora. pp.53

La inferioridad de los extranjeros no se manifestaba solo en los honores, como por ejemplo, en la prohibición de vestir la Toga, de usar un prenombre, y otras distinciones semejantes; la legislación romana negando a los extranjeros el *ius quiritium* y el derecho de ciudad, los despojaba del derecho de censo y de sufragio en los comicios populares, lo mismo que de los honores y de los derechos políticos, sino también del derecho de *connubium* y de patria potestad, del derecho de ser patrono, la propiedad --- *quiritaria*, la usucapión, y la testamentifacción activa y pasiva.

En las leyes de las Doce Tablas se designa varias veces a los extranjeros con el nombre de enemigos, lo cual justifica hasta cierto punto, el gran cuidado con que vigilaba el gobierno y la facultad que se tomaba de expulsarlos de la ciudad cuantas veces lo aconsejaba la razón del Estado o la carestía, como sucedió a propuesta de Juno Penno, de Pablo Celso y de otros.

El orador romano vituperaba ésta costumbre declarándola inhumana. "Prohibir la residencia en la ciudad a los extranjeros es ciertamente inhumano.

Para obtener justicia no era permitido a los extranjeros presentarse ante el magistrado que la administraba a los ciudadanos romanos. Los que gozaban del *Jus Connubi* y del *Jus Comerci*, eran juzgados según las leyes romanas; los demás si pertenecían a una de las naciones con quién Roma tenía tratados, podían obtener justicia de un magistrado llamado Pretor *Peregrinus*, porque casi siempre ventilaba las desavenencias de los extranjeros. Estos eran juzgados según el derecho *Gentes*, y como estaba permitido que cada pueblo podrá apropiarse las personas y las cosas del enemigo que caían en sus manos, considerándose como enemigos todos aquellos con quienes no había tratado, pacto o alianza.

Del mismo modo se admitía también un derecho de Postliminium en tiempo de paz.

Por más que parezca cuán grande fué la severidad de la legislación romana respecto a los extranjeros; por más que en las leyes de las Doce Tablas, se haya escrito : *adversus hostem aeterna auctoritas sto.*, principio tan rigurosamente interpretado en otros tiempos y cuya verdadera significación, es hoy conocida, debemos observar, sin embargo, que poco a poco fué templándose el rigor de la ley por la generosidad del pueblo y por la interpretación de la misma ley. Así es que los extranjeros no tenían en Roma la testamentifacción activa ni pasiva. Más por la institución del fideicomiso se logró admitirlos a la sucesión contra lo dispuesto por la ley.

Los extranjeros podrían aproximarse mucho a la condición de ciudadanos, poniéndose bajo el patronato y la clientela de un romano.

Como una especie de templanza al rigor de la ley que atribuía a los romanos la propiedad de las cosas de los extranjeros, cuando caían en su poder, existían las leyes humanitarias sobre los naufrágios, hechas para reprimir la codicia de los habitantes de las costas, y moderación, digna de elogio, del fisco; "*Si quando naufragio navis expulsa fuerit ad litus vel si quando aliquam terram attigerit, ad dominos pertineat, fiscus meus sese non interponant. Quod enim jus habit fiscus in aliena calamitate ut de re tam luctuosa compendium sectetur.*" ... (19)

Posteriormente cuando Roma sintió la necesidad de atraerse a los pueblos vencidos, les concedió alguno de los privilegios reservados a los ciudadanos romanos, y la severidad contra los extranjeros fue mitigada según las condiciones de las naciones sometidas; y es importante observar aquí de que modo los diferentes derechos que eran privilegio exclusivo de los ciudadanos romanos, fueron, con una graduación metódica y con hábil economía, distribuidos entre los diferentes pueblos.

A los unos se les concedió el *jus connubi*; creose para otros el *ius italicum* y para los demás el derecho del Lacio (dividiendo los extranjeros en italianos provinciales y latinos). Diferente era el modo según el cuál se aplicaba el derecho a los pueblos de Italia, del Lacio ó de las Provincias y diverso también el derecho de los mismos pueblos, según su condición de municipios, de colonias ó de prefecturas. La primitiva dureza fue disminuyendo gradualmente, hasta el punto de que el derecho de ciudadano fue concedido a algunos sin restricción, y se llegó a la Constitución de Caracalla, que confirmó el mencionado derecho a todos los habitantes del Imperio. "In orbe romano qui sunt cives sunt romani"...(20)

Según que cuando se considera la causa que determinó la Constitución de Caracalla, la admiración que puede causar a primera vista, por una disposición tan liberal, disminuye mucho. Caracalla promulgó esta disposición solamente para aumentar el producto del impuesto sobre las herencias, y por esto debe considerarse como una medida verdaderamente fiscal.

(20) Pasquale Fioré. ob. cit. pp. 57

Desde que fue promulgada la Constitución de Caracalla, sobre cuyo valor existen discusiones, se vieron desaparecer los latinos, los colonos y los peregrinos que se hallaban en situación de ser ciudadanos romanos en la época de la susodicha promulgación; pero aún hubo latinos junianos, y se siguió considerando como peregrinos a los que sufrían una *capitis diminutio*, así como a los que a causa de la conquista, fueron agregados al imperio. Esto prueba que Caracalla se cuidó del presente, no del porvenir, y que no determinó la condición de los habitantes de las nuevas provincias que se agregaron después al Imperio. Quién suprimió todas las distinciones fue Justiniano, que declaró ciudadanos a todos los habitantes libres del Imperio y después de él lo *civitas* no volvió a ser un elemento de *status*.

Resulta de lo antese estudiado, si bien fue rigurosa la legislación romana respecto a los extranjeros, fue dulcificando hacia los siglos IV y V de nuestra era, y en los primeros tiempos de la formación de los Estados modernos, la distinción entre ciudadano y extranjero tenía tan poca importancia en comparación con la que había tenido bajo la legislación romana, que no puede sostenerse de ningún modo que derechos exorbitantes que fueron estableciéndose contra los extranjeros en tiempos de la invasión bárbara hayan tenido su origen en el derecho romano.

B.- Cristianismo:

"La prédica de amor al prójimo, difundida por tan latísimas regiones del mundo, produce una gran transformación de las costumbres imperantes en el mundo romano. El fruto óptimo del cristianismo es haber cultivado las virtudes que tienden al perfeccionismo del ser humano, como la caridad, la humildad, el amor al prójimo, aún al enemigo. Al cristianismo se debe sin duda la desaparición de la esclavitud." ... (21)

(21) Arellano García Carlos. ob. cit. pp. 320.

En materia de condición jurídica del extranjero constituye la religión cristiana una fórmula atemperadora de rigores extremos en congruencia con sus postulados de amor a los semejantes.

Las primeras tentativas para templar las disposiciones rigurosas contra los extranjeros fueron hechas por la iglesia, la cual no podía conciliar los derechos de aubana y de naufragio con los preceptos de una religión enemiga de toda desigualdad entre los hombres: así fué que, en los lugares en que el derecho canónico tenía alguna autoridad, se templaron bastante los rigores contra los extranjeros. Las divisiones nacionalistas son dejadas al margen en el terreno doctrinal por una religión universalista como es la cristiana, no dirigida al hombre de una nacionalidad sino encauzada al ser humano de todas las razas, de todas las condiciones sociales, de todas las situaciones económicas y de todas las naciones. En el terreno de lo pragmático, las Cruzadas contribuyeron a borrar los prejuicios nacionalistas, puesto que en los ejércitos de la cristiandad se alistaban individuos procedentes de distintos territorios.

C.- EDAD MEDIA.-

Se inicia con la caída del Imperio Romano de Occidente, el derecho romano es sustituido por una "época de burda barbarie y de injustas violencias, la condición del extranjero fue sumamente triste." ... (22)

En algunos puntos venían a ser esclavos del dueño de la tierra en que había ido a establecerse; en otros, se había concedido el derecho de vida y muerte sobre los extranjeros, y generalmente no se les permitía la entrada en el territorio sino con onerosas condiciones, y se les obligaba a pagar gravosos impuestos que hacían difícil su permanencia.

(22) Pasquale Fioré. ob. cit. pp.58

No enumeraré todos los excesos cometidos en perjuicio de los extranjeros; pero uno de ellos en particular revela toda la barbarie de la legislación de los tiempos de la Edad Media contra los hombres venidos de fuera es decir me refiero al derecho de aubana ó albinagio, es decir el derecho de apropiarse de los bienes del extranjero.; derecho que en los tiempos del feudalismo, fue ejercido por los señores feudales, quienes se apropiaban de los bienes de los extranjeros fallecidos en su dominio. Cuando más adelante la Monarquía hubo sometido a los señores feudales y apropiándose sus derechos, el de albinagio fue considerado como una prerrogativa de la corona y ejercido como un verdadero derecho de regalía hasta la época de la Revolución Francesa y de sus nuevos códigos. Otra limitación era el "naufra-gio" en virtud del cual el principe podía hacerse propietario de todo objeto recuperado de naves naufragadas en sus costas.

El "chevage" era la capacitación que gozaban los individuos de distinto feudo por su permanencia. El "formariage" era un impuesto a pagar por el matrimonio entre extranjero y mujer feudataria.

Considerandose a los extranjeros fuera del derecho común, se les había quitado la facultad de hacer testamento, por lo cual los bienes pertenecientes a un individuo fallecido en un territorio que no era el de su país, eran declarados libres, y se devolvían, ya al señor feudal, ya al fisco, aún con exclusión de los herederos legítimos. Hubo países en que prevaleció la hospitalaria costumbre, en virtud de la cual sus habitantes se atribuyeron, iure hospiti, los bienes de los extranjeros fallecidos en su territorio, esta monstruosa costumbre de considerar a los extranjeros incapacitados para heredar, la hallamos consignada, en las leyes y en las capitulaciones de los bárbaros.

D.- REVOLUCION FRANCESA.-

La Revolución Francesa, que tuvo por objeto reivindicar los derechos del hombre por las reformas radicales que introdujo en todas las instituciones sociales y por las ideas filantrópicas con las cuales transformó el pasado, no podía conservar las barreras que tenían divididos a los pueblos. La asamblea Constituyente proclamó, en efecto, que el derecho de albinagio era contrario a los principios de fraternidad que debían unir a todos los hombres, cualesquiera que fuesen su país y su gobierno; que este derecho, adoptado en los tiempos bárbaros, debía ser proscrito por un pueblo que había fundado su Constitución en el respeto a los derechos del hombre y del ciudadano, y que la Francia libre debía abrir sus puertas a todos los pueblos, invitándoles a venir a disfrutar, bajo un gobierno libre, de los derechos sagrados é inviolables de la humanidad. El 6 de agosto de 1790, formulando la asamblea Constituyente estos principios en disposiciones legislativas, decretó la abolición del derecho de aubana sin reciprocidad, y por un decreto subsiguiente, del 8 de abril de 1791, los extranjeros aunque no residiesen en Francia, fueron admitidos á recoger la herencia de un frances.

E.- SIGLO XIX.-

En este siglo se reivindican los tratos en favor de los extranjeros, como tenemos: en Francia desaparece el albinagio, con la ley de 14 de julio de 1819; en Inglaterra el Estatuto de Victoria de 1844 mejoró la condición jurídica de los extranjeros, aunque con limitaciones de bienes inmuebles; en Italia, según el código civil de 25 de junio de 1865, los extranjeros podían disfrutar todos los derechos atribuibles al ciudadano.

En América el trato a los extranjeros fue en el siglo XIX bueno, ya que permitió el desarrollo económico y social de los mismos.

MEXICO.

A.- LA COLONIA.-

"Durante tres siglos de dominación española, de las leyes que regían en nuestro territorio unas eran especiales para las Indias y otras para Castilla, pero obligatorios en todos los dominios españoles de América, pues bien, todas ellas eran formadas y dictadas casi siempre en España por el rey, previa aprobación por el consejo de Indias, también el Virrey podía dictar leyes, siempre y cuando se ajustaran a las de Castilla"...(23)

Se distinguía por la ley al Natural del Extranjero, debía entenderse por natural de España e Indias al que hubiere nacido dentro de los dominios españoles aún de padres extranjeros. Para adquirir beneficios eclesiásticos debía entenderse por tal al que habiendo nacido dentro de los dominios españoles tuviere al menos madre española, los extranjeros tenían múltiples restricciones, ya fueran políticas ó económicas.

Así tenemos como uno de los primeros antecedentes en México, al Código de las Siete Partidas, promulgado durante el reinado de Alfonso X en su ley I.T.23.p.4, se estableció que: el estado de los hombres sería la condición o manera en que los hombres viven o están. Estar en estado natural o ser extranjero derivaba de aquella condición. Cuando ya se escuchaba el movimiento insurgente, la Constitución española de Cádiz, jurada en España el 30 de septiembre del mismo año, en alguno de sus preceptos suaviza considerablemente, el trato para con los extranjeros, es de importancia, por la influencia que ejerció en los instrumentos constitucionales que con posterioridad se daría en el México Independiente.

(23) Esquivel Obregón Toribio. "Apuntes para la historia en México" Tomo I

Trabajos Jurídicos en Homenaje a la Escuela Libre de Derecho en su XXV aniv. Edit. Polis. Méx. 1937 pp.6

En las antiguas leyes españolas no existió un sistema de derecho internacional y apenas encontramos disposiciones aisladas como la ley segunda, título 3ero. lib.I del fuero juzgo que mandó que los extranjeros fueran juzgados por sus jueces y sus leyes, y lo más preciso y apegado a la territorialidad del derecho feudal, y lo más preciso la ley V título 6. libi, del fuero real que prohibió la aplicación de leyes de partida, que hizo obligatorias sus disposiciones a nacionales y extranjeros. Las mismas leyes de partida previnieron que los que son del señorío del legislador deben obedecer sus leyes y que la ley o fuero de otra tierra no tenga fuerza de prueba, sino en cuestiones de hombres de ellas y/o sobre contratos que se hubiesen celebrado allí y en razón a cosas muebles e inmuebles situadas en ese lugar. En cuanto el régimen del matrimonio, se ordenó que se prefiera la costumbre del lugar donde se contrató, a la de la tierra a que se hayan trasladado después los cónyuges.

El régimen colonial impuesto por los españoles especialmente hasta el siglo XVIII, fue el de aislamiento de la Nueva España, llegándose al extremo de no poder contratar solamente con extranjeros sino hasta con los otros reinos o posesiones de la América española. El monopolio del comercio lo tenía la famosa Casa de Contratación de Sevilla y la entrada y permanencia de extranjeros se prohibió con penas severas y algunas veces con la muerte. Solamente con autorización expresa del monarca español podían naturalizarse o residir en las colonias y aunque bajo el imperio de los monarcas Borbones se amplió un poco el trato con extranjeros y se permitió a los ingleses por el tratado de Utrecht,...

... el establecimiento en Veracruz para el comercio de esclavos; en realidad puede decirse que las relaciones con los extranjeros eran tan escasas, que no contaron con el régimen legal de la Colonia.

A finales del siglo XVIII y principios del XIX, cuando finalmente se establecieron algunos extranjeros en territorio de la América española, su condición fue bastante precaria, según relata Miguel V. Avalos, y solo en los albores de la Independencia se puede encontrar un primer pronunciamiento en favor de la aceptación del extranjero. De esta manera, en el documento expedido por Ignacio López Rayón, en agosto de 1811 en su art.2, se estableció:

"Todo extranjero que quiera disfrutar de los privilegios de ciudadano americano, deberá impetrar carta de naturaleza a la Suprema Junta en que se concederá un acuerdo al ayuntamiento respectivo."...(24)

B. LA INDEPENDENCIA:

A partir del movimiento emancipador de Hidalgo en 1810, son dignas de mencionarse algunas ideas que tuvieron influencia en la elaboración de los textos legales constitucionales.

Habiendo sucedido a Hidalgo, don Ignacio López Rayón, en la dirección del movimiento insurgente; se preocupó por formar una Constitución, la cual tenía el título de "Elementos Constitucionales" en 1811, y en 1813 censuró su propio proyecto comunicandolo a Morelos.

Como ejemplo, cito algunos preceptos que contuvieron normas en favor de los extranjeros en esa época: quienes se encontraban vecindados y hubieran favorecido a la independencia, eran favorecidos por las leyes los extranjeros podían gozar de los derechos del ciudadano americano adquiriendo carta de naturaleza, en cuanto a los empleos de carácter público...

(24) Tena Ramírez Felipe "Leyes fundamentales de México 1808-1957" México, edit. Porrúa, 1975 pp. 25

..., solo podían ocuparlos quienes se hubieran distinguido por sus servicios prestados a la libertad y a la independencia, esto es, los patricios como expresaba este documento; todo esto se desprende de los arts. 19, 20 y 25, de los Elementos Constitucionales de Rayón.

Más tarde el 14 de septiembre de 1813, Don José Ma. Morelos y Pavón, convoca a un congreso instalado en Chilpancingo, y en la reunión inaugural, dió lectura a los 23 puntos, con el nombre de Sentimientos de la Nación; por lo que se refiere a extranjeros (punto 10), solo eran admitidos los artesanos capaces de instruir, y libres de toda sospecha.

En cuanto al Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana sancionado en Apatzingan el 22 de octubre de 1814. El capítulo II, de la Soberanía, determina en su art.7 : La base de la representación nacional es la población compuesta por los naturales del país; y de los extranjeros que se reputen como ciudadanos.

En el capítulo III, de los ciudadanos (arts. 14 y 17), hace mención de los mexicanos por nacimiento y por naturalización. No hay discriminación para los extranjeros transeúntes, al ser protegidos en sus personas y propiedades, gozando de la misma seguridad que los demás ciudadanos, con tal que reconozcan la Soberanía e Independencia de la Nación y respeten la religión católica.

Estaba dentro de las atribuciones del Supremo Congreso (cap.VIII art. 121), expedir cartas de naturaleza.

En la guerra de Independencia rigió por poco tiempo la Constitución española de 1812 que en su art. quinto consideró como españoles a todos los extranjeros que llevaran 10 años de vecindad ganada según la ley, en cualquier población de la monarquía. En el Plan de Iguala de 24 de febrero de 1821, no se hizo distinción entre nacionales y extranjeros, ya que el art.12 declara que son ciudadanos idóneos para optar cualquier empleo los habitantes del Imperio Mexicano, sin otra distinción que su mérito y virtudes.

El movimiento libertario de Independencia que se manifestó muy amplio en cuanto a condición de extranjeros en el país, no fue muy liberal al triunfo y mantuvo la situación de los extranjeros poco más o menos en la misma que habían tenido durante el régimen colonial, aunque desde el 16 de mayo de 1823 se autorizó al ejecutivo para expedir cartas de naturalización en favor de los que lo solicitaron y el 7 de octubre del mismo el Congreso autorizó a los extranjeros para poder adquirir negociaciones mineras, lo que estaba prohibido por la legislación española.

C. EPOCA INDEPENDIENTE.

a) Plan de Iguala.-

El 2 de marzo de 1821 se juró el Plan de Iguala, que había sido promulgado el 24 de febrero del mismo año.

En la proclama del Plan de Iguala, así empieza expresandose Don Agustín de Iturbide:

"Americanos, bajo cuyo nombre comprendo no solo a los nacidos en America, sino a los europeos, africanos y asiáticos que en ella residen: tened la bondad de oirme"

En el penúltimo párrafo observamos:

"Es llegado el momento en que manifestáis la uniformidad de sentimientos, y que muestra unión sea la mano poderosa que emancipe a la America sin necesidad de auxilios extraños. Al frente de un ejercito valiente y resuelto he proclamado la Independencia de la America Septentrional."

"Todos los habitantes del imperio mexicano (arts. 12 y 15), serán idóneos para, entre otros, optar por cualquier empleo.

Los tratados de Córdoba del 24 de agosto de 1821 (arts. 15 y 16), en coordinación con el Plan de Iguala establecían: que cada persona podía trasladarse con su fortuna a donde le conviniera, a menos que hubiere contraído deuda alguna con la sociedad a la que pertenecía; llevando consigo a su familia y bienes, satisfechos los derechos de exportación. Los empleados públicos o militares notoriamente desafectos a la independencia, serán separados de sus puestos y expulsados."...(25)

El 7 de octubre de 1823, se expide una ley sobre permiso a los extranjeros para tener minas, suspendiendo las leyes de la metrópoli, que exigían a los extranjeros para poder adquirir y trabajar minas propias, estar naturalizados o tener licencia del gobierno; dejándolos en aptitud de pactar con los dueños...

(25) Tena Ramírez Felipe. ob. cit. pp 23 a 118

...de minas que necesitaran habitación, hasta poder adquirir en propiedad acciones de las negociaciones que habilitaran, con las respectivas cargas como a todo ciudadano. "La limitación era no registrar nuevas minas, ni denunciar las desamparadas, como tampoco tomar parte en otras que no habilitaran"...(26)

El Decreto de 18 de agosto de 1824.- a efecto de incrementar la inmigración extranjera y resolver el problema de escasez demográfica ofrecieron a los extranjeros que vinieran a establecer en México toda clase de garantías en sus personas y en sus propiedades. Apunta Rodríguez que conforme a esta ley, el extranjero comenzaba a tener en suelo mexicano los mismos derechos que los nacionales en lo relativo a sus personas e intereses.

D. CONSTITUCION DE 1824.

La Constitución del 4 de octubre de 1824 (art.2 y 21), establecía la posibilidad de ser diputados personas extranjeras si llenaban los presupuestos legales, tales como: vecindad de 8 años, ocho mil pesos de bienes raíces en cualquier parte de la República, o industria que les produjera mil pesos cada año.

La misma oportunidad para quienes hubieren nacido en cualquier parte de América, no dependiente de España, ni de otra Nación, bastaba que tuvieran tres años completos de vecindad en el territorio de la Federación. Lo mismo sucedía con los militares no nacidos en territorio de la República, que hubieren con las armas sostenido la Independencia, a quienes bastaba tener una vecindad de 8 años con un patrimonio como el anteriormente enunciado.

La ley de 23 de diciembre de 1824, establece (art.1), que el gobierno tiene facultad de expeler del territorio de la República a todo extranjero cuando lo juzgue oportuno.

El contenido del precepto antes enunciado viene a suplir, algo que no se expresó en la Constitución, esto es, la expulsión del extranjero de una manera general, sin distinción de nacionalidad.

E forma específica, y en relación con los españoles, se expiden varias leyes (25 de abril de 1826, arts. 1 y 2)), para prohibir la entrada en puertos, mientras durara la guerra con España no reconociera la Independencia.

Exceptuándose aquellos españoles que se hubieren casado con mexicana e hicieran vida marital (ley del 20 de diciembre de 1827), a los que hubieren tenido hijos nacidos en México, los mayores de 60 años, los impedidos físicamente, quienes hubieren prestado servicios distinguidos a la Independencia; no pudiendo fijar su residencia en las costas, sobre quienes ya hubieren estado resididos, tenía facultad el gobierno de obligarlos a que se internaran en caso de tener una invasión. Estas excepciones eran las únicas; de lo contrario eran expulsados los extranjeros de origen español. Esta ley fue derogada por la del 20 de marzo de 1829. "A pesar de todas las prohibiciones, dificultades y variaciones en las leyes, lo cierto es que los extranjeros tuvieron considerables privilegios y fueron tratados en muchos casos con más consideraciones que los nacionales, sobre todo cuando representantes de potencias extranjeras ocurrieron exigiendo hasta con insolencia, protección y privilegios para sus nacionales."...(27)

(27) Alberto G. Arce "Derecho Internacional Privado" edit. U.de.G. 1969
Guadalajara Méx. pp.61 pfo.1

E.- CONSTITUCION DE 1836.

En 1836 se dictan las siete leyes Constitucionales, la primera de las mismas, lleva por título Derechos y Obligaciones de los Mexicanos y Habitantes de la República; en algunos de sus preceptos (arts.12 y 13), se ocupa de los extranjeros que se han introducido legalmente, gozan de todos los derechos naturales y además de los que estipulen en los tratados; no pudiendo adquirir en la República la propiedad raíz si no se ha naturalizado, o bien casado con mexicana; pudiendo trasladarse con su propiedad mobiliaria pagando la cuota establecida en las leyes.

"Estaba dentro de las atribuciones del Presidente de la República (ley cuarta, art.17 fracc. XXXIII), expeler a los extranjeros que fueren sospechosos y no naturalizarlos."...(28)

F.- BASES ORGANICAS DE 1843 Y LEY DE EXTRANJERIA DE 1854.

El art. 8 de las Bases Orgánicas de 12 de junio de 1843, establecía como obligaciones de todos los habitantes de la República, sin establecer diferencia entre nacionales y extranjeros, las de observar la Constitución y leyes, y obedecer a las autoridades. "El art.9 de las Bases, fija minuciosamente en 13 de sus fracciones los derechos de los habitantes de la República, mismo que se interpretan iguales para nacionales y extranjeros por no establecer diferencia alguna con base en nacionalidad. La fracc.XIV de este precepto si se refiere exclusivamente a los mexicanos.

Se estipula en el art.10 de las Bases Orgánicas que los extranjeros gozarán de las leyes y de sus respectivos tratados."...(29)

(28) Tena Ramírez Felipe. ob. cit. pp. 204

(29) Arellano García Carlos. ob. cit. pp. 334.

El movimiento anterior a la Constitución de 1857 culminó con la Ley de Extranjería y Nacionalidad de 30 de enero de 1854, la primera que en nuestra legislación fue puesta en vigor y contiene disposiciones sistemáticas, haciendo notar que esa ley estuvo vigente legalmente por poco tiempo pues la revocación de Ayutla derogó todas las leyes expedidas por la administración del Gral. Santa Ana. A pesar de su derogación, esa ley se tuvo en cuenta por algún tiempo sin que se citara expresamente, pero sí aplicandola como se puede ver en la circular de 20 de febrero de 1861 expedida por la Secretaría del Estado y del Despacho de Justicia y en la declaración que el ministerio de Relaciones Exteriores, Sr. Lerdo de Tejada hizo al contestar el 8 de noviembre de 1870 a la consulta del gobernador de Veracruz respecto al régimen de extranjeros.

La Ley de Extranjería y Nacionalidad del 30 de enero de 1854, en su art.1 determinaba quienes eran extranjeros y sus clases, y que son:

- 1.- Los nacidos fuera del territorio nacional y subditos de otro gobierno;
- 2.- Los hijos de extranjeros nacidos en México, bajo la patria potestad hasta los 25 años;
- 3.- Los hijos de extranjeros, que un año después de emancipados declarasen que no querían naturalizarse;
- 4.- Los hijos de mexicanos con residencia fuera del país, que después de un año de cumplir la mayoría de edad, no reclamasen para si la calidad de mexicano. Exceptuandose en caso de servicio público;
- 5.- Por ausencia de más de diez años sin comisión del gobierno o por estudios, y no pudieren para prorrogar su ausencia con justas causas;

G.- CONSTITUCION DE 1857 y LEY DE EXTRANJERIA DE 28 de MAYO de 1886.

Fue de las primeras que en el mundo reconocieron los derechos del hombre como base y objeto de las instituciones sociales, igualando para el goce de esos derechos a los extranjeros y a los nacionales, pues no hubo más diferencia que la del derecho de expulsar al extranjero pernicioso.

México tuvo la gloria de haber establecido desde 1828 el precedente del trato igual de extranjeros y nacionales en el goce de los derechos civiles, igualdad que fue reconocida en europa hasta que el triunfo de la teoría de Mancini impuso el art.3 del Código Civil Italiano de 1886. La Constitución Federal de 1917 restringió los derechos de los extranjeros, aunque en principio conservó el goce de las garantías constitucionales para todos los individuos sin distinción, en un inciso posterior haré el análisis de la Constitución de 1917 en México.

La Constitución de 1857, en su art.33 define al extranjero por exclusión, esto es, son extranjeros los que no sean mexicanos (en términos del art.30 de ese mismo ordenamiento); tienen derecho a las garantías otorgadas en la misma Constitución (arts. 1 a 29). Tienen obligación de contribuir para los gastos públicos; pudiendo ser expulsados por el Gobierno por perniciosos.

Además en otras disposiciones (arts. 8 a 11, 33 y 35), se les conceden ciertos derechos, tales como el de tránsito en el territorio de la República, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otro documento semejante. Carecían del derecho de petición en materia política.

Tenían el derecho de asociarse o reunirse , siempre que no fuera para tomar parte en asuntos políticos.

El 28 de mayo de 1886, se expidió la Ley de Extranjería y Naturalización, cuya iniciativa fue remitida a las Cámaras por Don Porfirio Díaz, Presidente de la República. El proyecto fue redactado por instrucciones del mismo Presidente de la República, por los siguientes jurisconsultos: Don Ignacio Mariscal, Secretario del Estado, y Don Ignacio Vallarta, Presidente de la Suprema Corte de Justicia. Dicha ley se conoce como "LEY VALLARTA", en honor de quien tomo su nombre y cuyos preceptos vinieron a reglamentar los arts.30,31,32 y 33 de la Constitución de 1857, que habiendo establecido las bases referentes a la nacionalidad, hasta el momento parecían incompletos por falta de reglamentación.

Para comprender la extensión e importancia de aquel ordenamiento basta citar las materias que trata:

- 1.- De los mexicanos y extranjeros;
- 2.- De la expatriación;
- 3.- De la naturalización;
- 4.- De los derechos y obligaciones de los extranjeros y
- 5.- De las disposiciones transitorias.

En su capítulo IV.art.39 establece: "Los extranjeros gozan en la República de los derechos civiles que competen a los mexicanos y de las garantías otorgadas en la Sección I, Título Primero. de la Constitución de 1857 salvo la facultad que tiene el Gobierno para expeler al extranjero pernicioso.

"En el art.32, establece el principio de reciprocidad legislativa, ya que señala que con el fin de que los extranjeros queden sujetos a la República a las mismas incapacidades que las leyes de su país impongan a los mexicanos, solamente la ley Federal puede modificar y restringir los derechos civiles, de que gozan los extranjeros..."(30)

El art.36 niega los derechos políticos a los extranjeros por lo que no pueden votar ni ser votados para cargos de elección popular, ni nombrados para cualquier otro empleo o comisión propios de las carreras del Estado; tampoco pueden pertenecer al ejercito, ni asociarse para tratar asuntos políticos del país. Sin embargo en su art.37 obliga a los extranjeros a prestar servicios de policía cuando se trate de la seguridad de las propiedades y de la conservación del orden de la misma población donde están radicados.

En suma la Ley Vallarta, inspirada en la doctrina de los tratadistas de la época, precisó la igualdad de los nacionales y extranjeros en el goce de los derechos civiles y garantías individuales.

H. LA CONSTITUCION MEXICANA DE 1917.

En la Constitución de 1857, al establecer las facultades del Congreso de la Unión no daba facultades este organismo para legislar en materia de condición jurídica de extranjeros y sin embargo, la Ley de 1886 en el art.32, establecía que solo una Ley Federal podría modificar o restringir los derechos civiles de que gozaban los extranjeros.

Este precepto se excede de lo que correspondía al legislador y por tanto rebasaba los límites constitucionales al respecto. Tal situación prevalece en la actual Constitución, en virtud de que la redacción de la fracc.XVI del art.73 era la siguiente: El Congreso tiene facultad:...XVI.Para dictar leyes sobre ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República. Fue hasta el 18 de enero de 1934, mediante reforma publicada en el Diario Oficial, cuando se modificó dicha fracción para establecer facultades del Congreso para legislar en materia de nacionalidad y condición jurídica de los extranjeros.

...es hasta 1934 cuando es facultad federal legislar sobre condición jurídica de los extranjeros.

El art.32 Constitucional, establece mayores limitaciones a los extranjeros en el desempeño de ciertos cargos, limitaciones que estudiaré en el capítulo específico relacionado con el marco constitucional de la característica migratoria del extranjero que se interna en el país como turista.

Respecto del art.33 Constitucional, que no ha sufrido reformas, se advierte que implica un doble cambio en relación con el art.33 de la Constitución de 1857, a saber:

a).- Se estipula la facultad del Gobierno mexicano a expeler al extranjero que considere pernicioso, esto sin previo juicio;

b).- La Constitución de 1857 establece que los extranjeros han de sujetarse a los fallos y sentencias de los tribunales, sin poder intentar otro recurso que los que las leyes conceden a los mexicanos. En cambio la Constitución de 1917 no establece esta imposibilidad, volviéndose constitucional ya, la posibilidad de que los extranjeros invoquen la protección diplomática.

Otra característica de la Constitución de 1917 en relación con el tema de la condición jurídica de los extranjeros se señala en el art.27, que establece la clausula Calvo, o sea que se conceda a los extranjeros el derecho de adquirir el dominio de las tierras, aguas y accesiones, o para obtener concesiones de explotación de minas ó aguas, es necesario que los extranjeros convengan con la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacional respecto de dichos bienes y en no invocar, por lo mismo la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquellos, bajo la pena en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la Nación, los bienes que hubiesen adquirido en virtud del mismo.

La Constitución Federal de nuestro país, como cualquier otra Constitución de naturaleza semejante, supone que, entre otros ámbitos de validez, el personal, y ha establecido ciertos requisitos que, una vez satisfechos tienen como consecuencia que un individuo sea considerado mexicano. De esta manera el art. 30 Constitucional establece ciertos requisitos de conformidad con los cuales el individuo puede adquirir la nacionalidad mexicana por nacimiento o por naturalización; con base en esta disposición, el art.33 de la propia Constitución, determina en su primera parte, que para nuestro orden jurídico son extranjeros los que no posean las calidades establecidas por el art. 30.

Las bases de la equiparación e igualdad entre mexicanos y extranjeros se establecen así:

Art.1 Constitucional.- "En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorgue esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece."... (31)

Como puede observarse esta disposición contempla:

a).- Determinar que todo individuo goza de las garantías individuales (del gobernado, según el ilustre maestro Burgoa) implica que, en su goce no se hará distinción alguna con motivo de raza, ideología, nacionalidad, etc., y que en estas condiciones en principio, el extranjero queda equiparado al nacional.

Por lo que respecta a las llamadas garantías constitucionales, se tratará de todos aquellos derechos públicos que los individuos pueden oponer al Estado y que se encuentran consagradas en el Título I, Capítulo Primero de la Constitución General de la República.

(31) Miguel Acosta Romero ob. cit. pp. 11

Tales como el derecho a la libertad, al trabajo y su correspondiente remuneración, a la libre expresión de ideas, a obtener justicia pronta y expedita, al de elevar peticiones a las autoridades, a la propiedad y aquellos relativos al ser humano por el hecho de serlo.

El goce de las garantías debe ser íntegro, contínuo e ininterrumpido, y solo por excepción, afectado su ejercicio en casos y bajo condiciones claramente delimitadas en la propia Constitución, lo cual otorga un principio de certeza y de seguridad jurídica bien definida.

La suspensión de garantías afecta a todos por igual; así el art.29 Constitucional establece que dicha suspensión, local o total, según se extienda a sólo una parte del territorio nacional o a todo el país, afecta a todos los individuos que se encuentren en esos lugares. En cambio tratándose de restricciones, los extranjeros son afectados por ellas en el ejercicio de ciertas actividades, como son las de pertenecer al ejército o a la marina de guerra, la de ocupar ciertos puestos dentro de la marina mercante, la de no ser preferidos en igualdad de circunstancias con nacionales para cargos o comisiones en el Gobierno, etc., actividades en fin, que de una manera u otra tienen cierta relación importante con factores de seguridad nacional y que, por tanto, se tratará en última instancia, de casos excepcionales.

Correlativas a sus derechos, el extranjero por otra parte, tiene la misma obligación que el nacional por cuanto se refiere al pago de sus contribuciones, así como de sujetarse al orden jurídico mexicano.

Sin embargo, considero que las restricciones más importantes que tiene el extranjero respecto del nacional se encuentran determinadas por el art.33 Constitucional, el cual establece entre otras cosas...

...que si bien el extranjero tiene derecho a las garantías individuales otorgadas por el Capítulo I, Título Primero de la Constitución, el Poder Ejecutivo tendrá la facultad exclusiva de hacer abandonar el país inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente, además de que establece una absoluta prohibición para que dichos extranjeros se inmiscuyan en los asuntos políticos del país.

La facultad de expulsión fue sujeta a fuertes controversias durante su debate en el Congreso Constituyente de 1916. En el dictamen original sometido a la Comisión correspondiente, se sugirió la posibilidad de que se otorgara al extranjero el derecho de amparo contra la decisión del Poder Ejecutivo sobre su expulsión.

Tras un acalorado y largo debate que duró cinco días, su texto actual se aprobó por 93 votos contra 57, habiendo considerado, la Comisión que sería sumamente peligroso otorgarle el recurso de amparo al extranjero pues con ello se corría el riesgo de que la Suprema Corte de Justicia, impidiera al Ejecutivo Federal expulsar a ciertos extranjeros que pudiesen provocar serios problemas al gobierno mexicano.

Actualmente existe la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el sentido de que el Presidente de la República tiene facultad exclusiva de hacer abandonar el país a todo aquel extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente y, contra el ejercicio de esa facultad es improcedente conceder la suspensión del acto reclamado.

En cuanto a la prohibición de inmiscuirse en asuntos políticos del país, es razonable en la medida en que deben ser únicamente los mexicanos quienes decidan sobre su destino político, además de que ésta disposición es congruente con el derecho internacional privado.

I.- LEY DE MIGRACION DEL 13 DE MARZO DE 1926.

Fue promulgada siendo Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos Plutarco Elias Calles, esta ley consta de 103 arts. y de 10 capítulos. Para el tema que aquí desarrollo, es importante el art.26 que señala para los efectos de esta ley que se considerará:

Inmigrante: El extranjero que arribe a la República con el propósito expreso de establecerse en ella por cualquiera de las causas o fines lícitos o cuya temporalidad de establecimiento exceda sin interrupción más de seis meses a partir de la fecha de su internación.

Emigrante: Es el individuo cualquiera que sea su nacionalidad, profesión u oficio que manifieste abandonar por más de seis meses el territorio nacional, habiendo permanecido en él sin interrupción siendo extranjero igual temporalidad y los braceros mexicanos que por móviles de trabajo salen periódicamente de la República aún cuando su ausencia sea menor de seis meses.

Turista: Con esta designación se comprende al extranjero que visite la República para distracción o recreo y cuya permanencia en el territorio nacional no exceda de seis meses.

Se equiparan a los Turistas, a los extranjeros que vienen al país con motivos mercantiles, industriales, cívicos, científicos, artísticos, familiares, siempre que cuya permanencia no exceda de seis meses.

Esta ley empezó a regir a partir del 1 de junio de 1926, derogando la ley de Inmigración del 22 de diciembre de 1908 y en general todas las disposiciones que se opongan a los preceptos de esa ley. En esta ley se consigna la prohibición a la libre entrada tolerada hasta antes, y también la política migratoria restrictiva con miras a proteger los intereses de la población mexicana y los económicos del país, facultando a la Secretaría de Gobernación.

... en su art.65 para impedir temporalmente la entrada de trabajadores o inmigrantes, cuando a juicio de ella, hubiere escasez de trabajo en el país, y a seleccionar cuidadosamente a la inmigración de los buenos elementos que contribuyan al desarrollo económico del mismo, también dejándole una facultad discrecional en la fracción XI del art. 29 en donde establece que no se permitirá la entrada al país a todos los demás a juicio del Ejecutivo Federal no deban entrar.

J.- CODIGO BUSTAMANTE.-

Es el tratado más importante que ha obligado a México, en materia de condición jurídica del extranjero, se le conoce como Convención Sobre Condiciones de los Extranjeros, que fue formada en la Habana, el 20 de febrero de 1928, por los veinte países americanos que asistieron a la VI Conferencia Panamericana.

Art.1.- Establece el derecho de los Estados para establecer, por medio de leyes, las condiciones de entrada y residencia de los extranjeros en sus territorios.

Art.2.- Consigna la subordinación, en los mismos términos que los nacionales, de los extranjeros a la jurisdicción y leyes locales,

"Este precepto es una reafirmación de la plena soberanía de los Estados suscriptores del tratado en estudio y una corroboración del principio general de que la norma predominante es la de que la ley nacional es la competente para determinar los derechos y obligaciones de los extranjeros siempre y cuando se respeten las normas pactadas en los tratados internacionales.

Art.3.- Excluye a los extranjeros de la obligación de prestar el servicio militar. Mantiene la obligación de domiciliados para prestar servicios de policía, bomberos o milicia para protección de la localidad de sus domicilios, contra catástrofes naturales o peligros que no prevengan de la guerra.

Art.4.- Establece el deber de los extranjeros a las contribuciones ordinarias o extraordinarias, así como a los empréstitos forzosos siempre que tales medidas alcancen a la generalidad de la población.

En materia tributaria este precepto consagra una igualdad de trato a nacionales y extranjeros. Se justifican las obligaciones fiscales a cargo de extranjeros en cuanto a que ellos también se benefician de la actividad estatal que tiende a la satisfacción de las necesidades colectivas.

Art.5.- Es realmente el que importa para efectos del tema que estoy analizando, en virtud de que en él se estudia la condición jurídica del extranjero, es un artículo en el cual se otorgan derechos y se especifica como debe ser el trato que debe recibir un extranjero en un país ajeno, al respecto establece el deber de los Estados de reconocer a los extranjeros, domiciliados o transeúntes todas las garantías individuales que reconocen a favor de sus nacionales y el goce de los derechos civiles esenciales, sin perjuicio en cuanto concierne a los extranjeros, de las prescripciones legales relativas a la extensión y modalidades del ejercicio de dichos derechos y garantías."

Establece una equiparación de nacionales y extranjeros como regla general, aunque permite regular legislativamente la extensión y modalidades del ejercicio de dichos y garantías. No hay oposición con las restricciones a los extranjeros establecidas por la Constitución Federal, sobre todo en materia de propiedad, puesto que lo único que ha de evitarse es que se hagan nugatorias las garantías individuales o derechos civiles esenciales, lo que no ocurre en las limitaciones constitucionales.

La Cámara de Senadores aprobó la Convención con la reserva respecto de éste precepto, consistente en que el gobierno mexicano interpreta el principio consignado en el art.5 de la Convención, de sujetar a la ley nacional, la extensión y modalidades del ejercicio de los derechos civiles esenciales de los extranjeros...

...como aplicable también a la capacidad civil de los extranjeros para adquirir bienes en el territorio nacional. Esto por la aplicación de la Clausula Calvo, consagrada en el art.27 Constitucional.

Art.6.- Establece que los Estados pueden por motivo de orden o seguridad pública, expulsar al extranjero domiciliado, residente o simplemente de paso por su territorio.

Así mismo estipula que los Estados están obligados a recibir a los nacionales que, expulsados del extranjero, se dirijan a su territorio.

En la primera parte, el precepto elimina la arbitrariedad en la expulsión de los extranjeros, puesto que la condiciona a que la expulsión sea motivada en razones de orden o seguridad pública.

La posibilidad de expulsión se hace extensiva para todo tipo de extranjero puesto que se menciona a los domiciliados, residentes ó transeúntes.

La Camara de Senadores, en cuanto a este precepto hizo la reserva de que el derecho de expulsión será siempre ejercido por México en la forma y con la extensión establecida por su ley Constitucional.

Art.7.- Contiene la prohibición a los extranjeros de inmiscuirse en las actividades políticas privativas de los ciudadanos del país en que se encuentre y previene que si el extranjero lo hiciese, quedará sujeto a las sanciones previstas en la legislación local.

Art.8.- Deja a salvo los compromisos adquiridos con anterioridad por los Estados signatarios y el art.9 que la Convención después de firmada quedará sometida a las ratificaciones de los Estados signatarios.

El Código Bustamante se ocupa también de la pérdida de la nacionalidad en los arts.14 y 15 que dice que la pérdida de la nacionalidad debe aplicarse la ley de la nacionalidad que se recobra.

Este código rige en Cuba, Panama, República Dominicana, Brasil, Perú, Guatemala, Haití, Costa Rica, Nicaragua, Honduras, Chile, El Salvador, Venezuela, Bolivia y Ecuador...(32)

Aunque México figura entre los firmantes de la Convención que puso en vigor ese código, no rige en nuestro país porque no fué ratificado el convenio, sin embargo nuestra ley de nacionalidad y naturalización en el art.44 da a los mexicanos por nacimiento que hayan perdido su nacionalidad, el derecho de recuperarla con el mismo caracter, siempre que residan y tengan su domicilio en territorio nacional y manifiesten ante la Secretaría de Relaciones su voluntad de recuperar la nacionalidad, que la esposa e hijos del mexicano que la pierde conservan, si no la pierden por algún otro motivo.

Art.44 "Los mexicanos por nacimiento que pierdan o hubieren perdido su nacionalidad, podrán recuperarla con el mismo caracter, siempre que residan y tengan su domicilio en territorio nacional y manifiesten ante la Secretaría de Relaciones su voluntad de recuperarla"...(33)

(32) Sanchez Bustamante y Sirvent "El Código de Derecho Internacional Privado, VI Conferencia Panamericana." La Habana Cuba, 1929 pp.181

(33) Ley de Nacionalidad y Naturalización. edit. Porrúa. México 1983. pp.159

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

La Ley General de Población promulgada el 29 de agosto de 1936, siendo Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, el Gral. Lázaro Cárdenas, es la primera ley en México, que se usa con ese nombre y con un sentido nacionalista, proteccionista, no obstante que la ley de migración de 1930 concedía facultades a la Secretaría de Gobernación para sujetar a modalidades diversas la inmigración de extranjeros tendientes a la asimilación a nuestro medio así como para restringir dicha inmigración, cuando las necesidades étnicas, sanitarias y económicas así lo requieran. Quedando sujeta la admisión de extranjeros a dos clases de requisitos, principalmente los de carácter general, para entrar en el país con cualquier motivo o propósito, y los de carácter particular aplicados especialmente a los inmigrantes en cada caso concreto. Se hace hincapié en la necesidad y conveniencia de llevar a cabo, en forma sistemática, las repatriaciones de nacionales para lograr que estos se reincorporen al país a base de otorgarles toda clase de facilidades y ventajas económicas en preferencia a la inmigración de extranjeros.

El Capítulo I de la Ley General de Población, en su Título Primero, denominado "Organización", establece que los problemas demográficos fundamentales de cuya resolución se ocupa esta ley comprenden: el aumento de la población; su racional distribución dentro del territorio y la fusión étnica de los grupos nacionales entre sí; el acrecentamiento del mestizaje nacional mediante la asimilación de los elementos extranjeros; la protección de los nacionales en sus actividades económicas, profesionales, rentísticas, artísticas ó intelectuales mediante disposiciones migratorias y la preparación de los núcleos indígenas para constituir mejor aporte físico, económico y social desde el punto de vista demográfico.

La protección general, conservación y mejoramiento de la especie dentro de las limitaciones y mediante los procedimientos que la ley señala.

En el art.16 en materia de Turismo le corresponde a la Dirección General de Población hacer la propaganda de los atractivos turísticos de la República entre otra serie de obligaciones, así como a designar a las agencias o agentes honorarios de turismo y autorizar a los que se juzgue pertinentes, sean honorarios o no, para que gestionen los documentos colectivos o individuales para los extranjeros turistas.

El Título Segundo de la Ley General de Población, referente a demografía, establece en su art.31 que se prohíbe dentro del territorio nacional el ejercicio de profesiones liberales a los extranjeros, salvo casos excepcionales o de notoria utilidad a juicio de la Secretaría de Gobernación. Se demilitarán las actividades comerciales e industriales a los extranjeros en distintos lugares del país, tanto como protección a los nacionales como con el fin de asegurarles el control de la vida económica.

Art.44.- Obliga a todos los extranjeros que no sean visitantes locales, turistas o transmigrantes a inscribirse en el Registro Nacional de Extranjeros, el cual será por una sola vez, salvo cuando se trate de nuevas y subsecuente internaciones, las cuales en el momento de registrar se deberán comprobar las circunstancias de su entrada legal y de su permanencia en el país por medio de los documentos fehacientes y están obligados también a notificar a la autoridad policiaca local sus cambios de domicilio comprobando haberse registrado anteriormente.

En el art.51 se establece que la Secretaría de Gobernación reglamentará de acuerdo con las necesidades de cada región las visitas de extranjeros...

...a nuestras poblaciones marítimas y fronterizas, así como el tránsito diario a éstas y a las colindantes del extranjero respetando en todo caso los tratados y convenios internacionales sobre la materia.

Art.58 Establece por primera vez en nuestra legislación que los extranjeros que vengan de su país huyendo de persecuciones políticas serán admitidos por las autoridades de migración, previa identificación, con carácter provisional y con obligación de permanecer en el puerto de entrada mientras resuelve cada caso la Secretaría de Gobernación a la cual se le comunicará inmediatamente.

Las disposiciones de ésta Ley, enuncia el art.59, en relación con los extranjeros, se aplicarán teniendo en cuenta preferentemente los tratados internacionales.

Art.60.- Por primera vez nombra y enumera las calidades migratorias:

"Los extranjeros podrán internarse legalmente en el país con cualesquiera de las siguientes calidades: Turistas, transmigrantes, visitante local, visitante, inmigrante o inmigrado.

Art.61.- El turista es el extranjero que entra al país exclusivamente con móviles de recreo, la estancia del turista nunca podrá exceder de seis meses.

Art.62 Define al transmigrante como el extranjero que cruza el territorio nacional para dirigirse a otro país, no podrá permanecer en el territorio mexicano por más de 30 días.

Art.63.- Define a los visitantes locales como los extranjeros que entran al país con el objeto de permanecer en los puertos marítimos ó fronterizos, por un término, que no exceda de tres días; y los residentes en ciudades extranjeras fronterizas que pasen habitualmente, por razón de actividad o de paseo, a las ciudades mexicanas limítrofes, sin salir de los límites de estas poblaciones ni permanecer en ellas más del término indicado.

Art.64.- El visitante es el extranjero no inmigrante que se interna con móviles diversos de los de recreo o transmigración pudiendo dedicarse a actividades remuneradas o lucrativas y no podrá permanecer en el país por más de seis meses.

Art.66.- Inmigrado es el extranjero que obtiene derecho de radicación definitiva en el país.

Art.65.- El inmigrante es el extranjero que entra al país con el propósito de radicarse en él, pudiendo ejercer actividades remuneradas o lucrativas. Los inmigrantes se aceptarán hasta por cinco años siempre que anualmente demuestren que subsisten las condiciones y requisitos con que fueron admitidos.

Art.67.- Se establece por primera vez, de manera expresa, el cambio de situación migratoria y se dice que sólo a los turistas y a los transmigrantes no se les podrá autorizar al cambio de situación migratoria a no ser que se encuentren en el caso del art.91 de la ley,(que contraigan nupcias con mexicano)

Art.74.- Es de una importancia, puesto que se le otorga a la Secretaría de Gobernación la facultad discrecional de no permitir la internación de determinados extranjeros indeseables, ya que a la letra dice:

Aún cuando se llenen todos los requisitos, la Secretaría de Gobernación puede ordenar que se impida la internación de determinados extranjeros indeseables. A la vez solamente la Secretaría de Gobernación, según lo establece el art.76, puede autorizar la entrada de extranjeros con carácter de visitante, inmigrantes ó inmigrados, la admisión como visitante solo da derecho a dedicarse a la actividad que se le hubiere permitido...

Respecto del Título Cuarto de la Ley General de Población referente al turismo, en su art.123 establece que todo extranjero que se interne al país con calidad de turista deberá de abandonarlo con la misma calidad de acuerdo con el art.61, con excepción de los que contrajeron matrimonio con mujer mexicana por nacimiento y de conformidad con el art.35 y art.91.

Art.124.- Establece que para internarse en la República con calidad de turista se requiere probar que se está en posesión de dinero suficiente para el viaje y durante el término que se solicita.

Los turistas procedentes de cualquier lugar del Continente Americano, no están obligados a otorgar depósito o fianza de repatriación, estando facultada la Secretaría de Gobernación para conceder a los turistas el mayor número de facilidades posibles dentro de su esfera de acción pero los interesados tienen la obligación de no aprovecharse de esas facilidades para internarse al país con móviles diferentes de los que deben tener como turistas que son.

Los turistas no podrán dedicarse a ninguna actividad remunerada o lucrativa durante su permanencia en el país y, deberán cubrir el importe de las tarjetas que se expidan para su debida identificación, pero quedarán exentos de cualquier impuesto de migración.

El Título Sexto de esta ley, referente a disposiciones generales, señala que las infracciones a esta ley que constituyan delitos, se sancionarán con arreglo al código penal, según el art.182.

Esta ley entró en vigor el 30 de agosto de 1936.

En resumen, la Ley General de Población de 1936, es la primera legislación de nuestro país en referencia a la inmigración que no sigue una política abierta, sino de carácter selectivo y proteccionista para los intereses nacionales.

Es la primera que le da trato privilegiado al extranjero casado con mexicana, puesto que la extranjera que se casa con mexicano, de acuerdo con la Ley de Nacionalidad y Naturalización, tiene opción a la nacionalidad mexicana.

También es la primera vez que se habla de calidades migratorias como la de inmigrantes y la de no inmigrantes, aunque confunde confunde las características migratorias con las calidades, haciendo una clasificación inadecuada de ellas, pero ya en su articulado se hace mención a dichas calidades y características migratorias.

Es hasta la Ley General de Población de 1947, cuando se establecen ya de una manera determinada las calidades migratorias, por medio de las cuales pueden internarse al país los extranjeros, así como las características de cada de una de ellas, las primeras como un todo y las segundas como las diversas posibilidades o subdivisiones.

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

Fué publicada en el Diario Oficial de la Federación del 27 de diciembre del mismo año, entrando en vigor el día primero de enero de 1948, fué promulgada siendo Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos el Lic. Miguel Alemán Valdez.

Esta ley consta de 112 artículos y de 5 capítulos, siendo el capítulo primero el referente a la organización y a la competencia. En su art.1ero. La Ley General de Población, establece que corresponde al ejecutivo feceral, por conducto de la Secretaría de Gobernación, dictar o promover en su caso las medidas adecuadas para resolver los problemas demográficos del país.

El capítulo segundo, referente a la demografía, señala en su art.12 fracc.V, que la Secretaría de Gobernación, proveerá las medidas adecuadas para conseguir la asimilación y arraigo de los extranjeros, otorgandoles facilidades cuando contraigan matrimonio con mexicanos por nacimiento...

... ó tengan hijos nacidos en el país.

Del Capítulo Tercero referente a migración, es semejante a la Ley General de Población de 1936, aunque ya distingue entre calidad migratoria y característica migratoria, temas de los que me ocupo en el siguiente capítulo.

En el art.43 define al inmigrante como el extranjero que se interna legalmente y con el propósito de radicarse en el país, en tanto que adquiere la calidad de inmigrado. La admisión como inmigrante implica la obligación para el extranjero de cumplir estrictamente las condiciones que se le fijen en el permiso de internación.

Asimismo, por primera vez en el art.46, establece que el inmigrante que permanezca fuera del país dieciocho meses en forma continua o con intermitencias, perderá su calidad de tal, en la inteligencia que durante los dos primeros años de su internación no podrá ausentarse de la República por más de noventa días cada año.

En el art.49 se establece que los extranjeros que contraigan matrimonio con mexicano por nacimiento o tengan hijos en el país podrán adquirir la calidad de inmigrantes o conservar la que ya tienen.

En el art.50 hace la clasificación de los No Inmigrantes. El No Inmigrante es el extranjero que con permiso de la Secretaría de Gobernación se interna en el país temporalmente como:

I.- Turista; II.- Transmigrante; III.- Visitante; IV.- Asilados Políticos; V.- Estudiante.

En el art.51 establece que ningún extranjero podrá tener dos calidades migratorias simultáneamente, y para que un extranjero pueda ejercer actividades distintas a aquellas a que hayan sido expresamente autorizados, requiere permiso de la Secretaría de Gobernación.

El art.64 define al inmigrado (tercera calidad migratoria) como el extranjero que adquiere derechos de radicación definitiva en el país, y la cual es otorgable a los inmigrantes con residencia legal en el país durante cinco años, siempre que hayan observado las disposiciones de esta ley y su reglamento y que en sus actividades hayan sido honestas y positivas.

El inmigrado podrá dedicarse a cualquier actividad lícita, con las limitaciones que imponga la Secretaría de Gobernación, de acuerdo con el reglamento de esta ley y, para obtener la mencionada calidad de inmigrado se necesita declaración expresa de la Secretaría de Gobernación.

El Capítulo Cuarto referente a la emigración, señala en su art.85 que son emigrantes los mexicanos y extranjeros que salgan del país con el propósito de radicar fuera del mismo y que, están obligados a satisfacer los requisitos generales de migración y, a proporcionar las informaciones estadísticas o personales que se les pidan.

El Capítulo Quinto referente a las sanciones por lo que respecta a los extranjeros, el art.95 señala que los extranjeros se harán acreedores a la cancelación de la documentación migratoria y a ser expulsados del país sin perjuicio de que previamente se les aplique una pena corporal de seis meses a cinco años de prisión.

Esta ley y sus reformas de 24 de diciembre de 1949 y de 29 de diciembre de 1960, estuvieron vigentes hasta el 6 de febrero de 1974, cuando entró en vigor la ley de 7 de enero de 1974, a la cual me referiré en seguida.

L.- LEY GENERAL DE POBLACION DEL 7 DE ENERO DE 1974.

Esta ley se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 7 de enero de 1974 y entró en vigor a partir del día 7 de febrero del mismo año. La presente ley consta de 7 capítulos y en su exposición de motivos hay entre otras cosas: "La necesidad de México de administrar el número de fuentes de trabajo en relación al aumento tan acelerado de la población.

México pretende realizar una magna tarea de desarrollo confiriendo vigor al esfuerzo nacional estabilizando nacionalmente la nación." ... (34)

Se precisa una política demográfica adecuada para la época y necesidades actuales que se orienten a crear mejores condiciones de vida para nuestro pueblo y lograr mayor productividad y nivel de empleo y distribuir más justamente el ingreso. Se estructura el Consejo Nacional de Población como pieza maestra para una acción integral del Estado en este campo.

Se señala que la cada vez más amplia participación de México en la vida internacional determina que su política migratoria se constituya en un instrumento de desenvolvimiento autónomo y no en un esquema de dependencia.

Una política migratoria restrictiva en cuanto sea necesario proteger en particular énfasis la actividad económica, profesional, artística de los mexicanos, por el contrario una política migratoria abierta en la medida que resulte conveniente alentar la internación de extranjeros cuyo desempeño traiga consigo beneficios culturales sociales y económicos para la nación.

La ley se rige por la idea de que solo serán admitidos a la vida nacional los extranjeros que desean sumarse al esfuerzo por el desarrollo del país y compartir experiencias, instituciones y propósitos con los mexicanos.

(34) Ley General de Población de 7 de enero de 1974. Diario Oficial.

Se estima conveniente suprimir la autorización para la inmigración colectiva, prevista por la ley de 1947 dado a que carece de aplicación en las actuales circunstancias.

Por lo que respecta a las innovaciones de carácter migratorio, podemos decir que se crea la nueva característica migratoria de inmigrantes investigadores, se extiende el beneficio del asilo político a los perseguidos de cualquier nacionalidad. Se modifica el régimen del rentista considerándolo también dentro de la calidad de no inmigrante, se introduce a la misma calidad migratoria, la característica de consejero.

Sobre la adquisición por parte de extranjeros de bienes inmuebles, derechos reales sobre los mismos o acciones de empresas dedicadas al comercio de dichos bienes, se regula en forma rigurosa quedando estas actividades sujetas a previo permiso de la Secretaría de Gobernación, independientemente de que los interesados se encuentren dentro o fuera del territorio nacional.

En el art.47 de la Nueva Ley General de Población en lo relativo al máximo de salidas del país de los inmigrantes se crea la facultad de no aplicar lo establecido en el mismo artículo a los inmigrantes que han solicitado su calidad de inmigrado, a la vez que la Secretaría de Gobernación, independientemente de que los interesados se encuentren excedidos en el plazo limitado fijado por dicho artículo, excepcionalmente puede autorizarlos a que lo hagan, varía también el contenido del que era antes el art.49 de la Ley General de Población y que corresponde al art.39 de la Ley General de Población de 1974, estableciéndose como facultad discrecional de la Secretaría de Gobernación el otorgar la calidad de inmigrante a los que casen con personas de nacionalidad mexicana o a los extranjeros que tengan hijos en el territorio nacional.

ESTUDIO JURIDICO DE LAS CALIDADES MIGRATORIAS EN MEXICO.

A.- ¿QUE SE ENTIENDE POR CALIDAD MIGRATORIA?

Según la Ley General de Población de 1974, en su art.41 determina: "Los extranjeros podrán internarse legalmente en el país de acuerdo con las siguientes calidades migratorias:

- a.- No Inmigrante;
- b.- Inmigrante."...(35)

El art.42 de la misma ley especifica: "No inmigrante es el extranjero que con permiso de la Secretaría de Gobernación se interna en el país temporalmente, dentro de alguna de las siguientes características...

El art.44 determina: Inmigrante es el extranjero que se interna legalmente en el país con el propósito de radicarse en él, en tanto que adquiere la calidad de inmigrado.

De la lectura del artículo anterior se desprende la otra calidad migratoria que tiene un extranjero en México, que es la de Inmigrado.

Al respecto el art.52 de la Ley General de Población establece: Inmigrado es el extranjero que adquiere derechos de residencia definitiva en el país.

Se aprecia de la simple lectura de los artículos anteriores que la definición de calidad migratoria no es fácil, en virtud de lo cual me permito hacer un concepto de tal termino:

Calidad migratoria, es el género a que pertenecen las distintas formas jurídicas, mediante las cuales puede ingresar al país un extranjero.

(35) Ley General de Población, edit. Porrúa, México. 1983, pp.36

Para el maestro San Martín y Torres la calidad migratoria es: "El conjunto de condiciones impuestas por un Estado, al extranjero que desea vivir en su territorio sujeto a la norma vigente para la sociedad que en el tiene su asiento"...(36)

Los aspectos que puede tener cualquier internación, por lo que toca al Estado que la permite, pueden hacerse caer en dos diferenciaciones claras:

a.- Las que dejan al extranjero en absoluta libertad dentro del territorio, durante todo el tiempo que lo desee y para dedicarse a las actividades que quiera, como cualquier nacional, excepto aquellas expresamente reservadas a éstos, como las de índole política por ejemplo; y

b.- Las autorizaciones que solo permiten estancia durante tiempo limitado, como el turista o el transmigrante.

Por lo que toca a las segundas, son consecuencia necesaria de la función interestatal de todos los países del mundo. La comunidad internacional obliga a intercambios pasajeros de nacionales de distintos países además de que el comercio internacional es cada día más necesario.

El primer aspecto (inmigrantes) reviste dos sistemas generales, a saber:

1.- El Estado formula sus presupuestos de inmigración y admite hasta sus límites, llenados los requisitos necesarios; pero el admitido no tiene ninguna condición en su estancia y, hecha la excepción de las leyes que le son aplicables a todos los individuos por igual, con las necesarias restricciones políticas.

2.- El Estado formula sus presupuestos de migración y admite hasta sus límites, llenados los requisitos necesarios, pero el admitido debe seguir una determinada línea de conducta durante cierto plazo...

(36) San Martín y Torres "Nacionalidad y Extranjería", edit. Mar. S.A. México. 1954 pp.112

...Hasta que demuestre ser asimilable al medio y adquiera por derecho propio el caracter de súbdito, que no se entrega como en el sistema anterior.

El segundo sistema, consistente en imponer al individuo determinadas calidades que deben conservar durante cierto plazo, tiene los mismos planes y desarrollos que el primero; pero en lugar de limitarse a llenar sus presupuestos migratorios con cantidad, razas y nacionalidades, a la vez exige de cada inmigrante determinadas condiciones estrictamente personales, de tal manera que no creará el Estado derechos en favor de los extranjeros por el hecho de que estos sean de determinada raza o nacionalidad, sino que los obliga a demostrar personalmente su asimilabilidad, constituyendoles una expectativa de derecho, consistente en la probable adquisición de la residencia definitiva.

Desde el punto de vista del derecho público, tal actitud estatal se encuentra plenamente identificada y justificada, ya que el inmigrante tiene ese caracter en virtud de concesión dada por el Poder de un país, y es ante él que debe demostrar su merecimiento a la convivencia definitiva con los nacionales. Tal demostración debe ser hecha precisamente en la forma y términos que el propio Poder determine, por lo que el extraño tiene que acatarlas o salir del territorio, pues con anterioridad a su internación se le fijan las condiciones de estancia y no debe alegar ignorancia a este respecto ni tampoco por lo que toca a las leyes vigentes en el lugar.

Este sistema es el más indicado para cualquier política demográfica en virtud de que el Estado ejerce vigilancia estricta sobre los interesados en entrar al país con cualquiera de las calidades migratorias, y es muy difícil el que entre éstos vengan y se radiquen elementos de explotación ilegítima o perjudicioso para los nacionales.

Los plazos de vigencia deben ser lo suficientemente amplios para dar oportunidades al inmigrante de que demuestre su afinidad al medio conociendo el idioma, las costumbres, los negocios, desarrollando sus actividades, etc.; pero a la vez lo suficientemente cortos para que no desespere el probable nuevo inmigrado, de algún día llegar a tener ésta calidad migratoria. Es decir se debe estudiar el plazo de tal modo que equilibre el interés que tiene el Estado de cerciorarse de las características físicas y mentales, además de la asimilación que tenga el extranjero en el territorio de dicho Estado, con el interés del inmigrante para radicar en forma definitiva, lo mejor y más pronto posible, en el medio que se le brindó la oportunidad de elegir.

En México, por ejemplo el plazo del inmigrante condicional es el de cinco años; pero la autorización de estancia es solo de uno, refrendable por cuatro veces, con igual extensión cada vez. Es decir, se autoriza una internación con determinada calidad, y al cumplirse el año debe demostrarse la subsistencia de ella para adquirir otra autorización por igual plazo, al completar cinco años se tiene por logrado el fin migratorio de asimilabilidad y se concede estancia definitiva, considerando al extranjero con otra calidad migratoria, según sea el caso concreto.

Cuando algún extranjero de temporalidad fatal, permanece en el país una vez transcurrido el plazo legal, se pueden presentar dos soluciones:

Primera: concederle un plazo dentro del cual debe regularizarse, ampliando su periodo, o cambiando su característica migratoria;

Segunda: fijarle un plazo perentorio para que salga del país, apercibido de deportación en caso de no hacerlo así. Es decir la primera solución se le concede al visitante, y la segunda al turista, al visitante local y al transmigrante.

B.- ¿ QUE SE ENTIENDE POR CARACTERISTICA MIGRATORIA ?

El art.42 de la Ley General de Población, descrito en el inciso anterior, no define con precisión el concepto de No Inmigrante y nos señala en su parte final ... se interna en el país temporalmente, dentro de alguna de las siguientes características. Lo que quiere decir, que la característica migratoria es una especie de determinada calidad migratoria, es decir es la especificación concreta de las formas jurídicas en que puede internarse un extranjero a un país determinado.

El art.48 de la Ley General de Población, señala que las características de inmigrantes son: Rentista, Inversionista, Profesional, Cargos de confianza, Científico, Técnico y Familiares, en donde se observa que la ley no especifica ni define lo que es una característica migratoria, únicamente nos remite a pensar que es la especie de la calidad migratoria.

Las características migratorias son aplicables cada una a determinada calidad migratoria. Y es natural que varien los requisitos específicos de cada situación, ya que no todos los individuos traen las mismas intenciones ni vienen al país a ejercer iguales actividades en idénticas condiciones; y el Estado tiene especial interés en que cada extranjero tenga todas las facultades y facilidades para el logro de sus propósitos en cuanto a tales intenciones sean legítimas y no vulneren el interés general, fincando en los derechos individuales de los moradores de su territorio, y en el orden social.

Antes de tratar cada calidad migratoria (No Inmigrante, Inmigrado e Inmigrante) y cada característica específica, lo que analizaré en el presente capítulo incisos C, D, E, F y G.; es necesario hacer la siguiente reflexión: no se debe seguir una norma igual en todas las calidades ni mucho menos con las características migratorias. Ha de trazarse una línea descendente, viniendo desde un punto rígido, que no admita más excepciones que las imposibilidades físicas, hasta un término...

... Lo ágilmente necesario para que permita el logro de la intención migratoria del país, sin que se desvirtue en perjuicio de la sociedad.

La utilidad y razón, según yo, que tiene el hecho de haber creado calidades migratorias y características migratorias como complemento de aquellas es, la mayor o menor posibilidad de que un extranjero que haya ingresado a un país, con determinada característica, pueda pasar a otra, dentro de la misma calidad, o bien cambiar de plano de calidad migratoria. Se ha procurado reunir dentro de las calidades, las situaciones (características migratorias) más afines; y solo algunas de éstas tienen la agilidad necesaria para flexionarse a una calidad distinta, como analizaré más adelante al referirme a cada característica migratoria en especial. Tales divisiones y posibilidades de cambio, son importantes, ya que es imposible e impolítico migratoriamente, recibir individuos bajo una sola designación legal; y por tanto, tampoco es práctico forjar divisiones de manera autónoma y desasociadas, que impidan el aprovechamiento de extranjeros hasta los límites que lo permita el interés público. Así por ejemplo: al turista se le ponen pocas trabas para que se interne en viaje de placer, por lo cual se le debe oponer las mayores dificultades para que se queden en el territorio; al inmigrante se le fijan requisitos muy superiores para su establecimiento en el país, y por lo mismo se le deben dar facilidades para su cambio de característica migratoria, cuando sean conexas la ostentada y la permitida. Esto es de fácil justificación si se considera que quienes no pueden llenar todos los requisitos legales exigidos para la condición que en realidad quieren, utilizan las de más fácil acceso, para burlar las leyes y, ya en el territorio deseado, hacen un cambio que viene a desnivelar los presupuestos migratorios que son de interés público, en virtud de lo cual las autoridades deben ser celosas para evitar dichas anomalías.

C.- ELEMENTOS QUE LAS DISTINGUEN.

En este inciso me referiré a algunas especificaciones que tiene cada característica migratoria, que las hace distintas unas de otras.

La razón por la que son distintas quedó expuesta en el inciso anterior, y en resumen considero que se debe a la política que sigue el país para seleccionar a los extranjeros que entren al país y por motivos de orden migratorio, para que no haya burlas a la ley y con ello se pierda el control de las actividades que realizan los extranjeros internos en el país. Como antecedente tenemos la famosa "guerra de los pasteles", que en el siglo XIX, provocó en México la invasión francesa, y trajo al país grandes dificultades internacionales; otro ejemplo lo tenemos en la invasión Norteamericana en el mismo siglo, que trajo como consecuencia la sercenaación de la mitad del territorio nacional, ello debido a que no existían reglamentaciones migratorias, ni mucho menos una clasificación de las formas en que se pudiera internar en el país un extranjero.

En consecuencia los elementos que distinguen a las calidades migratorias, están dados por la intención del extranjero, ya sea de residencia, tránsito, o de residencia definitiva, y que la ley será congruente para determinar las condiciones en que se deba dar la estancia del extranjero.

Por lo que respecta a los elementos que distinguen a las características migratorias, éstos son específicos a cada actividad que pueda desarrollar el extranjero dentro de determinada calidad migratoria, así me permitiré en los siguientes incisos de éste capítulo, precisamente los elementos que distinguen a cada característica migratoria.

1.- TERMINOS O PERIODOS DE ESTANCIA DEL EXTRANJERO EN MEXICO.

Antes de abordar el estudio de los términos o periodos de estancia del extranjero en México, haré un pequeño comentario sobre la estancia de extranjeros.

La estancia de extranjeros puede revestir, por lo que toca a su situación irregular, dos aspectos principales a saber:

a).- estancia irregular;

b).- estancia ilegítima.

a.- Estancia irregular.- es el resultado de alguna condición general que dejó de ser comprobada por el extranjero ante la autoridad correspondiente, pero que existió en realidad, como por ejemplo: la subsistencia de inversiones, de matrimonio, de dependencia económica, de prestación de servicios técnicos, de inscripciones en planteles educativos, de recepción de rentas, etc. En estos casos demostrado plenamente que durante los periodos no refrendados, existieron las condiciones, bien puede el Estado conceder la revalidación de estancia, imponiendo una sanción pecuniaria, por extemporaneidad en la comprobación, siempre y cuando esa omisión no venga a constituir una falta reiterada y grave, que lleve a estimar como indeseable al sujeto.

b.- Estancia ilegítima.- no permite revalidación alguna por parte del Estado en favor del extranjero, ya que la enunciación misma de "Estancia ilegal" impide el fundamento legítimo para dicha regularización. En estos casos pueden estar los extranjeros que hayan permanecido en territorio nacional más tiempo del que legalmente les pudiera corresponder, cuando su calidad migratoria sea de No Inmigrante; a los que se les haya otorgado plazo para abandonar el país; los que se encuentren sujetos a la ejecución de un acuerdo de deportación o expulsión, y los demás casos similares.

La población extranjera debe ser motivo de especial vigilancia por parte de la autoridad, ya que, en primer lugar su estancia debe ser una constante probanza de su deseabilidad, y en seguida, no es desconocida la gravedad del problema por la penetración recíproca de los pueblos, y para tener una rápida y pronta resolución, es necesario tener controlados a todos los vehículos de tal penetración, para ejercitar sobre ellos las acciones que dicte el interés público, tanto por su conducta personal, como por lo que toca a los aspectos sociales y económicos.

Para tener el control es incuestionable la necesidad de una segunda documentación, consistente en la constancia de registro e identificación a que deberán sujetarse los inmigrantes dentro de un plazo lo más corto posible, a contar de su ingreso en el país.

Pero no solo la documentación que señalo anteriormente, es fundamental para el control del extranjero, sino que en ella se deben anotar por las autoridades respectivas, el domicilio del interesado y los cambios que tenga de él durante su estancia.

El control del extranjero no podrá llevarse a cabo si se ignora lo esencial: donde se encuentra el individuo, el lugar preciso, etc.

El extranjero tiene derecho absoluto, tanto para dejar al país como para no hacerlo, ya sea por tiempo corto o definitivamente, en el momento que así lo desee, pero también cuando dichas ausencias no tienen la intención de ser definitivas, es preciso que no sean por un tiempo largo, ya que deben garantizar al Estado la existencia del anexo de residencia, o vínculo que debe estar en formación y afianzamiento entre el país de residencia y su inmigrante. En México por ejemplo, donde el plazo de inmigrante es de cinco años, renovables al finalizar cada año, no se permite una estancia mayor de dieciocho meses seguidos, o sumados por ausencias menores, dentro de los cinco indicados, para conservar sus expectativas al derecho de estancia definitiva.

La Ley General de Población en su Capítulo III, nos enumera cuales van a ser los periodos y términos de estancia del extranjero en México y serán a saber:

a.- Para los No Inmigrantes:

art.42 fracc.I Turista: seis meses improrrogables;

art.42 fracc.II Transmigrante: hasta por treinta días;

" " " III Visitantes: hasta por seis meses prorrogables una sola vez (la excepción la analizaré en el punto siguiente)

art.42 fracc.IV Consejero: hasta por seis meses improrrogables;

" " " V Asilado político: el tiempo que la Secretaría de Gobernación juzgue conveniente, según sea el caso concreto.

art.42 fracc.VI Estudiante: solo el tiempo que duren sus estudios;

art.42 fracc.VII Visitante distinguido: hasta por seis meses;

art.42 fracc.VIII Visitantes locales: sin exceder de tres días;

art.42 fracc.IX Visitante provisional: hasta por treinta días.

b.- Para los Inmigrantes:

Los inmigrantes se aceptarán, 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.

c.- Para los Inmigrados:

Adquieren residencia definitiva en el país, así lo estipula el art.52 de la Ley General de Población.

2.- Prórrogas, refrendos y extensiones de permiso:

Antes de analizar el tiempo por el cual se puede autorizar el permiso migratorio, la prórroga del mismo ó el refrendo, es conveniente hacer la siguiente reflexión.

El concepto de prórroga, significa continuación de una cosa por un tiempo determinado; el concepto de permiso es: "Licencia o consentimiento para hacer o decir una cosa; el concepto de refrendo es: autorizar un despacho u otro documento por medio de la firma de personal hábil para ello."...(37)

Del contenido de los conceptos antes vertidos, se puede apreciar que las prórrogas son aplicables tanto a la calidad de Inmigrantes como a la de No Inmigrantes, según sea el caso concreto.

Los permisos son las autorizaciones que dan las autoridades correspondientes, para que un extranjero se pueda internar en el país, en éste caso se trata de la Secretaría de Gobernación.

El refrendo es el instrumento de control por parte de la Secretaría de Gobernación, sobre los extranjeros que tienen la calidad migratoria de Inmigrantes, en virtud de que se hace anualmente, y mediante él se sabe si el extranjero ha cumplido con los requisitos de estancia que le son fijados al concedersele el permiso respectivo.

Respecto a las prórrogas y revalidaciones el art.106 del Reglamento de la Ley General de Población vigente, señala: cuando conforme al art.42 de la Ley y de las demás disposiciones aplicables, proceda el otorgamiento de prórrogas, éstas deberán solicitarse dentro de los treinta días anteriores al vencimiento de los plazos concedidos. Las prórrogas empezarán a contarse a partir de la fecha en que termine la autorización que el extranjero haya obtenido.

Este precepto se refiere a los extranjeros que tienen la calidad de No Inmigrantes, por las razones que más adelante expresaré.

(37) Tovar Antonio "Gran Diccionario Patria de la Lengua Española" edit. Patria, vol V., México. 1983, pp. 1367, 1310 y 1232.

Dentro de las diversas características migratorias de No Inmigrantes, encontramos que tienen derecho a prórroga los siguientes:

1.- Visitantes: pueden permanecer en el país hasta por seis meses prorrogables por una sola vez por igual temporalidad, pudiendo concedersele dos prórrogas más, si reúne los requisitos del art.42 fracc.III de la Ley General de Población.

2.- Asilado Político: la temporalidad de la permanencia en el país de un extranjero como asilado político será la que la Secretaría de Gobernación otorgue en cada caso concreto, atendiendo a las circunstancias que en cada caso concurren, por lo que se le puede otorgar por varios días, o bien, por varios meses, e inclusive hasta por algunos años, prorrogando anualmente su estancia mientras subsistan tales persecuciones en el país de origen del extranjero asilado;

3.- Estudiante: con prórrogas anuales y con autorización para permanecer en el país por el tiempo que duren sus estudios y que sean necesarios para obtener la documentación final escolar respectiva.

Estas características migratorias son las que gozan de prórrogas, aunque existen otras como se verá más adelante que son improrrogables pero - como excepción se otorga la prórroga.

Refrendos:

El refrendo es la manera de como la Secretaría de Gobernación, va a cerciorarse de que el extranjero que tiene la calidad migratoria de inmigrante, si ha cumplido con las condiciones que le fueron señaladas al autorizarse su internación y con las demás disposiciones migratorias aplicables a fin de que sea refrendada anualmente, si procede, su documentación migratoria.

¿ A QUE CARACTERISTICA MIGRATORIA NO ES POSIBLE AUTORIZARLES UN DIA MAS DE ESTANCIA EN MEXICO ?

Dentro de la calidad migratoria de los No Inmigrantes, tenemos que no se les puede autorizar un día más de permanencia al extranjero:

1.- Turista: tiene una temporalidad de seis meses improrrogables; (aunque vemos más adelante que ésta característica migratoria es una excepción a la improrrogabilidad).

2.- Transmigrante: hasta por treinta días improrrogables;

3.- Consejero: hasta por seis meses improrrogables.

Respecto de la calidad de Inmigrantes, puede decirse que no se les autoriza un día más de estancia, cuando vencida su temporalidad de cinco años, no solicite en los plazos que señala el Reglamento de la Ley General de Población su calidad de inmigrado o no se le conceda ésta. Ya que se le cancelará su documentación migratoria, debiendo salir del país en un 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. (art.53 Ley General de Población)

EXCEPCIONES AL LIMITE DE ESTANCIA:

a.- Turista.- con temporalidad de estancia máxima de seis meses improrrogables; excepto que no pueda abandonar el país por motivos de enfermedad, en tal caso el Secretario de Gobernación le extenderá un oficio en el que le extiende el plazo de salida, pero no le prorroga su estancia.-- (art.97 fracc.I Reglamento de la Ley Gral. de Población)

b.- Visitante Distinguido: en casos especiales o de manera excepcional, podrán otorgarse permisos de cortesía para internarse o residir en el país hasta por seis meses, a investigadores, científicos o humanistas de prestigio internacional, periodistas u otras personas. La Secretaría de Gobernación podrá renovar este permiso cuando lo estime pertinente.

En el art.42 fracc.IX de la Ley General de Población, especifica que la Secretaría de Gobernación podrá autorizar como excepción, hasta por treinta 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 cumple el requisito en el plazo concedido.

Como se ve la legislación mexicana en materia de condiciones de entrada y salida del extranjero a territorio nacional, es muy flexible, ya que tiene matices que hacen posible una variedad de formas de entrada al país, para que el extranjero se pueda desarrollar en el campo que le agrada, siempre y cuando no sea prohibido por la Constitución.

Los límites del derecho de estancia, son lógicos según mi punto de vista, ya que van encaminados a que el extranjero asimile las condiciones de vida del nacional ó en su defecto a que conozca el país, ya sea física, cultural o sociológicamente. Pero son lo suficientemente cortos para proteger la actividad e intereses del nacional.

D.- FORMAS DE SALIDA DEL EXTRANJERO EN MEXICO.

1.- DEPORTACION:

Por el uso general que a tál término se le da, se entiende que implica la idea de abandono del territorio nacional, hecho por los extranjeros en cumplimiento de un acuerdo del gobierno del país que los rechaza de su seno.

Expuesto así, simplemente el problema, existen individuos que expuestos a procedimientos de deportación ya acordada o que deba acordarse, viven ilegalmente en el país, cuando el Estado es impotente para llevar a cabo la resolución que interesa al orden público puesto bajo su cuidado.

El alcance gramatical del término se encuentra en la definición que dice: "Deportar.(del latín deportare) tr. desterrar a uno a un punto determinado y, por regular, ultramarino."...(38)

"De ahí debe desprenderse que no es elemento esencial para tener por consumada una deportación el que precisamente se haga abandonar las fronteras al individuo que merece ser excluido del medio social en que impera la ley que impone la sanción. El término desterrar, es demasiado vago e impreciso para desprender de él la forzosa salida de las fronteras; bastará, para tenerlo por cumplido, que se haga abandonar el lugar de su principal asiento vital"...(39)

Como antecedente legislativo de deportación, debe citarse el nacionalismo de esta institución, en los tiempos de Augusto, en Roma, quién por consejo de Libio hizo conducir a los desterrados que excitaban a una rebelión en el Imperio, a unas islas, en las que eran vigilados y sufrían muerte civil, naturalmente con pérdida de todos sus derechos...

(38) San Martín y Torres Javier. ob. cit. pp.187

(39) Loc cit. pp. 188

... Incluyendo los de patria potestad, cuando eran ciudadanos romanos los que sufrían. El Código de Partidas aceptó también la pena de deportación la que llevaba a cabo precisamente en islas o dominios sujetos al imperio español.

La pena de deportación fue substituida en la legislación hispánica por la de relegación para los delincuentes del orden común; pero en algunas ha sido suprimida esta última pena, subsistiendo solamente la deportación con caracter de sanción administrativa, sin pérdida de derechos civiles, como en la "deportatio in insulam" de los romanos ó la "deportatus" del código de partidas, que se aplicaba a cualquier individuo nacional o extranjero.

El legislador ha querido precisamente que se haga abandonar las fronteras al violador de sus leyes migratorias; basta examinar cualquier legislación al respecto.

En uso de las facultades que tiene el Estado para interpretar sus leyes, buscando la aplicación correcta, justa y completa de sus leyes, éste puede declarar jurídicamente consumada una deportación en el momento en que el sujeto de ella sea confinado en un lugar determinado del territorio nacional, en espera de poder hacerlo abandonar definitivamente el país rumbo al lugar de origen o procedencia.

La diferencia entre la deportación y la expulsión estriba en que la deportación el extranjero tiene una situación migratoria o sanitaria irregular, mientras que en la expulsión, el extranjero tiene una situación migratoria y sanitaria apegadas a la ley, y por motivos diversos es apartado del país.

El art. 361 del Código Sanitario, establece que las autoridades sanitarias realizarán los trámites necesarios ante las autoridades competentes para hacer abandonar del país a aquellos extranjeros que hubieren penetrado a él, contraviniendo los requisitos sanitarios y migratorios necesarios.

Otro caso de deportación lo encontramos en la Ley General de Población en los siguientes artículos:

Art.27.- "Los extranjeros cuya internación sea rechazada por el servicio migratorio, por no poseer documentación migratoria o por no estar ésta en regla, así como los polizones, deberán salir del país por cuenta de la empresa de transportes que propició su internación sin perjuicio de las sanciones que le correspondan de acuerdo con esta ley"

Art.53.- "...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 ésta, se le cancelará su documentación migratoria, debiendo salir del país en el plazo que se le señale para el efecto la Secretaría de Gobernación."...(40)

También será deportado el extranjero que se encuentre en cualquiera de los siguientes requisitos:

art.47.- El inmigrante que permanezca fuera del país dieciocho meses en forma continua, o con intermitencias, perderá tal calidad, en la inteligencia que durante los dos primeros años de su internación no podrá ausentarse de la República por más de noventa días cada año, salvo lo que determine en casos excepcionales la Secretaría de Gobernación.

(40) Ley General de Población. ob. cit. pp. 32 y sig.

Otro caso de deportación es el siguiente:

Un inmigrado podrá salir y entrar al país libremente; pero si permanece en el extranjero dos años consecutivos; perderá su calidad migratoria, lo mismo que si en un lapso de diez años estuviere ausente más de cinco.

También en el supuesto siguiente, existe deportación:

Cuando los extranjeros que encontrándose en tránsito desembarquen con autorización del servicio migratorio en algún puerto nacional y permanezca en tierra sin autorización legal por causas ajenas a su voluntad después de salida la aeronave o buque en que hacen su travesía, deberán presentarse inmediatamente a la oficina de migración correspondiente. En este caso dicha oficina tomará las medidas conducentes a su inmediata salida. (art.26 Ley General de Población).

La Ley General de Población, hace referencia a la palabra expulsión aunque jurídicamente se trata de deportación, así en algunos artículos como por ejemplo el 95, 97, 98 etc., los cuales contienen medidas y supuestos encaminados a la deportación en caso de que el extranjero incurra en ellos, más sin embargo la ley utiliza la palabra expulsión, cuando en verdad el único que tiene esa facultad es el Presidente de la República. Dichos preceptos se resumen así:

a.- Cuando se internen ilegalmente en el país, o no expresen u oculten su condición de expulsados para que se les autorice su internación.

b.- Cuando no obedezcan la orden de la Secretaría de Gobernación de salir del territorio nacional dentro del plazo que para el efecto se le fije, por haber sido cancelada su documentación migratoria ó encontrarse ilegalmente en el país.

c.- Cuando se dediquen a actividades ilícitas o deshonestas;

d.- Cuando auxiliien, encubran o en cualquier otra forma directa o indirecta ayuden a otro extranjero a cometer los delitos calificados como tales por el derecho común;

e.- Cuando dolosamente haga uso o se ostente como poseedor de una calidad migratoria distinta a la que tiene;

f.- Los extranjeros que para entrar al país, o ya internados, proporcionen datos falsos con relación a su situación migratoria, podrán ser expulsados (deportados), sin perjuicio de que en su caso, se les consigne a la autoridad judicial.

El reglamento de la Ley General de Población, en su art.154, señala que para la ejecución de las ordenes de expulsión que la Secretaría de Gobernación acuerde; se tomarán las medidas adecuadas, entre ellas el separo o aseguramiento de los extranjeros en estaciones migratorias. Se nota que una vez más la ley utiliza la palabra expulsión, cuando se trata de una deportación.

2.- EXTRADICION.

Etimológicamente la palabra extradición esta formada por el prefijo "ex", que significa fuera de, así como por el vocablo "tradición", que en el lenguaje jurídico significa entrega.

"Por extradición se entiende la institución jurídica que permite al Estado denominado requirente solicitar de un Estado denominado requerido, la entrega de un individuo que se encuentre fuera del territorio del Estado requirente, y que se ha refugiado en el Estado requerido, para juzgarlo o para sancionarlo."...(41)

Una de las principales razones que dan ser al Estado es la administración de justicia, cuyo procedimiento debe ser imparcial y fundado en derecho, en virtud de lo cual existe la extradición para hacer justicia.

(41) Carlos Arellano García. ob. cit. pp.430

Para lo cual es necesario la existencia de un tercero que imparta la justicia sin ningún interés particular en los procesos para seguirla.

Así se justifica la existencia del Estado, como órgano coordinador de los intereses particulares y como vigilante del orden social necesario para el progreso de una comunidad.

Precisamente una de las funciones de vigilancia encomendadas al Estado es la de evitar, no sólo la concesión a los particulares de una suma de provechos mayor a la que tengan derecho, sino también llevar a cabo actos que ilegítimamente aumenten su patrimonio o que ofendan los derechos generales ya sea directamente, como por ejemplo, en el caso de los monopolios, o bien como cuando se atacan las personas de los particulares. En otras palabras, dentro de sus funciones está la de evitar la ejecución de delitos, y la acción contra sus autores cuando hayan sido consumados.

Para esto último es necesaria la presencia del indiciado, a fin de darle la oportunidad de defensa y de tener un campo donde ejecutar una sentencia condenatoria, en caso que proceda y sea dictada.

Pero se dan casos en que los transgresores de una ley salen del territorio donde ésta puede ser aplicada; y, dado que el Estado no tiene imperio sino dentro de sus propias fronteras - principio de territorialidad - necesita que el poder público vigente en el territorio donde se encuentre el prófugo, el delincuente, actúe por delegación sobre éste y lo reintegre al lugar en donde puede serle aplicada la sanción correspondiente a la ley que violó.

Los autores distinguen dos clases de extradición: activa y pasiva.

Extradición activa.- es la solicitud del Estado a otro pidiéndole la entrega de un delincuente;

Extradición pasiva.- "consiste en la entrega que hace del delincuente el Estado requerido, o sea el acto por el cual un país obsequia la petición del Estado requirente."...(42)

Se habla de extradición voluntaria si el delincuente se pone a disposición sin formalidades, del país donde se infringió la ley.

Es espontánea cuando el Estado en cuyo territorio se haya el inculpado ofrece entregarlo a la nación en la cual delinquiró. La extradición de tránsito consiste en el permiso dado por un Estado para que pase por su territorio el delincuente, a fin de ser enviado a otro país.

Con forme al art.15 Constitucional que señala: "No se autoriza la celebración de tratados para la extradición de reos políticos, ni para la de aquellos delincuentes del orden común que hayan tenido, en el país donde cometieron el delito, la condición de esclavos; ni de convenios o tratados en virtud de los que se alteren las garantías y derechos establecidos por esta Constitución para el hombre y el ciudadano."...(43)

En el derecho internacional, cuando se trata de un atentado contra un Jefe de Estado y hasta de sus familiares más próximos, pese a que en realidad el caso reviste carácter político, se concede la extradición.

En consecuencia para que proceda la entrega del delincuente, se considera como delito del orden común. Este principio se conoce como clausula del atentado y se inserta en los Tratados Internacionales , a fin de quién atenta contra un Jefe de Estado y sus familiares, pueda ser extraditado. Esta cláusula según el maestro "Julio Miranda Calderón, nació en 1853 en Bélgica, para proteger la vida de Napoleón III con motivo del atentado de Bruselas."...(44)

(42) Castellanos Fernando "Lineamientos elementales de Derecho Penal" edit.

Porrúa. 1980. México. pp.102

(43) Acosta Romero Miguel . ob. cit. pp.200

(44) Castellanos Fernando ob.cit. pp.103

En materia de extradición en México, es preciso en primer término, hacer referencia a la Ley de Extradición Internacional, aplicable a falta de Tratado o estipulación internacional. Esta ley se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 29 de Diciembre de 1975.

La Ley de Extradición Internacional es un ordenamiento federal que regula los casos y las condiciones para entregar a los Estados que lo soliciten, cuando no exista Tratado Internacional, a los acusados ante sus tribunales, o condenados por ellos, por delitos del orden común.

En lo que respecta a las extradiciones solicitadas por el gobierno mexicano tienen preminencia los Tratados Internacionales y a falta de éstos, se aplica la Ley de Extradición Internacional.

Se concede la extradición respecto de individuos reclamados por habérseles incoado un proceso penal o para ejecutarse una sentencia judicial. (art.5 de la Ley de Ext. Int.)

Según la mencionada Ley, en sus arts. 6,7,8 y 9 rigen los siguientes principios de extradición:

a.- La extradición unicamente prospera con referencia a delitos internacionales;

b.- El delito debe ser punible en ambos Estados;

c.- El delito debe ameritar una pena con un término aritmético de un año por lo menos;

d.- Si la ley penal mexicana exige querrela de parte legítima deberá cumplirse con éste requisito;

e.- No debe extraditarse si el reclamado fue objeto de absolución, indulto o amnistía, o si cumplió la condena relativa al delito que motive el pedimento;

f.- No opera la extradición si prescribió la acción o la pena conforme a la ley del Estado requerido o requirente.

g.- No debe extraditarse al delincuente respecto de delitos cometidos dentro de la jurisdicción de la República;

h.- No se concederá la extradición respecto de personas que puedan ser objeto de persecuciones políticas del Estado solicitante o si el reclamado tuvo la condición de esclavo en el país donde se cometió el delito;

i.- No se concederá la extradición si el delito por el cual se pide es del fuero militar.

Para que el Estado Mexicano tramite la petición de extradición exigirá al Estado requirente que éste se comprometa en los siguientes términos (según el art. 10 de la Ley de Ext. Int.):

a.- Que llegado el caso otorgará la reciprocidad.

b.- Que no será materia de proceso, ni como circunstancias agravantes, los delitos cometidos con anterioridad a la extradición, omitidos en la solicitud a menos que el inculcado consienta libremente en ser juzgado por ello o si permaneciendo en su territorio más de dos meses continuos en libertad absoluta pero abandonado, no hace uso de esa facultad.

c.- Que el reclamado será sometido a tribunal competente, establecido por ley con anterioridad al delito para que se le juzgue y sentencie con forme a las formalidades del derecho.

d.- Que será oído en defensa y se le facultarán los recursos legales aun cuando ya haya condena en rebeldía.

e.- Que si el delito que se le imputa es punible en su legislación con la pena de muerte o alguna de las señaladas por el art.22 Constitucional, sólo se le impondrá la de prisión.

f.- Que no se le concederá la extradición del mismo individuo a un tercer Estado, salvo en los casos de excepción que prevee la fracc.II del art.10.

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

g.- Que proporcionará al Estado mexicano una copia auténtica de la resolución ejecutoria que se pronuncia en el proceso.

Si la petición de extradición procede de dos o más Estados y respeto de todos o varios de ellos fuese procedente, se preferirá:

Según el art.12 de la Ley de Extradiciones Internacionales:

a.- Al que lo reclame en virtud de un tratado:

b.- Si varios Estados invocan tratados, aquel en cuyo territorio se hubiere cometido el delito;

c.- Si concurren las anteriores circunstancias, al Estado que lo reclame a causa del delito que merezca mayor pena;

d.- En cualquier otro caso, el que primero haya solicitado la extradición o la detención provisional con fines de extradición.

A grandes razgos así es como opera la extradición en México, no analiso los detalles del procedimiento, ya que es un tema amplísimo y no es principal en el desarrollo del presente trabajo.

3.- EXPULSION.-

La expulsión de extranjeros es un derecho que surge como consecuencia de la facultad de los Estados para admitir o no en su territorio a los extranjeros.

El derecho de expulsión lo ejerce el Estado, cualquiera que sea la calidad migratoria del extranjero y lo estipula el art.33 constitucional "Son extranjeros los que no posean las calidades determinadas en el art.30. Tienen derecho a las garantías que otorga el capítulo I, título primero, de la presente Constitución; pero el Ejecutivo de la Unión tendrá la facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional inmediatamente y sin necesidad de juicio previo a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente..."(45)

(45) Acosta Romero Miguel ob.cit. pp.384

Cuando el Estado actúa contra los extranjeros que se ponen en condiciones de merecer una sanción de la trascendencia de la deportación o de la expulsión, lo hace con el uso de las facultades que, para vigilar la buena marcha de los gobernados, éstos le han dado. Facultades que caen dentro de la catalogación de derechos de interés público de primerísima categoría.

No importa que el individuo esté en condiciones personales, políticas o económicas que puedan mover a compasión; se trata de preservar a la sociedad de una carga. De la misma manera que se recluye a los enfermos o alienados, que se asila a los menesterosos, se debe expulsar a los indeseables.

Esto mismo que se dice respecto a los sujetos migratorios de tal sanción, es el argumento para que el Estado tenga la facultad discrecional para aquellos otros que teniendo ya un derecho de residencia, observen una conducta de tal modo contraria a los intereses generales que deba hacérseles salir del país. Este es el caso de la expulsión administrativa, la que deberá realizarse sin previo juicio, no sin previa averiguación, que debe hacerla el Estado lo más serena y minuciosamente posible antes de tomar tal determinación.

En apoyo a lo anterior transcribo algunas líneas de la obra del maestro Carlos Arellano García que nos dice al respecto: "En apoyo de la afirmación precedente acerca de la trascendencia dañosa de la expulsión para el extranjero, que la sufre, nos permitimos citar las siguientes consideraciones de Roberto Palacios y Bermúdez de Castro, quién sobre la aplicación del art. 33 Constitucional dice: Pero no fue sino hasta el año de 1946, cuando conocí de cerca su situación personal, cuando obrando no solo profesionalmente, sino movido más bien por un interés de amistad con uno de los posibles expulsados y un sentimiento de...

...Ayuda al captar realmente su estado de indefensión, cuando por último se me confió el trámite de defensa de tres casos de aplicación del art.33 Constitucional: fue entonces repito una obsesión de índole jurídica y humana el problema que entraña el multicitado precepto y la aparente carencia de recurso del agraviado lo que me indujo a abordar este complicado asunto...

...El cuadro era desolador, alguno de estos individuos expulsados iban la mayor parte a un país en el que nacieron por accidente de otro en el que habían pasado su vida entera, dejando en el todo lo que constituye el afecto humano, hijos y esposa en el más absoluto de los desamparos, tanto por su obligación en su ausencia, como por la falta de recursos en que se encontraba la mayor parte, debido a la intervención de sus negocios como consecuencia de una guerra en la que no tomaron parte, ese país, era extraño para ellos, regímenes gubernamentales desconocidos, ciudades destruidas....(46)

Como se aprecia la expulsión en muchos casos puede no ser en beneficio de la sociedad de un Estado, más bien puede obedecer a caprichos personales en éste caso del Ejecutivo Federal, por tal motivo, varios tratadistas opinan al respecto:

Manuel J. Sierra "En el derecho del Estado para expulsar extranjeros perniciosos, se deben tomar toda clase de precauciones que garanticen la justicia del acto." ...(47)

Para Charles Fenwick, "La discriminación no debe ser discriminatoria y operar únicamente, con los mismos motivos, respecto de los súbditos de un Estado y no producirse en relación con los súbditos de otro Estado"...(48)

(46) Arellano García Carlos ob. cit. pp.425

(47) Manuel J.Sierra "Tratado de Derecho Internacional Público", México, 1965, pp.245

(48) Fenwick G.Charles "Derecho Internacional", edit.Omeba, Buenos Aires --- 1963, pp.154 - 200

Después de haber hecho un comentario a la injusticia o justicia del término jurídico de la expulsión, analizaré éste fenómeno en la legislación vigente mexicana:

El primer párrafo del art.33 Constitucional nos ofrece lo siguiente:

"Son extranjeros los que no posean las calidades determinadas en el art.30. Tienen derecho a las garantías que otorga el Capítulo I, Título Primero, de la presente Constitución; pero el Ejecutivo de la Unión tendrá la facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente.

De dicho artículo se determina:

a.- Los extranjeros gozan de las garantías del gobernado consagradas en la misma Constitución General de la República;

b.- Dentro de dichas garantías se encuentra la de legalidad, que está en el primer párrafo del art.16 Constitucional, principalmente en lo que se refiere a fundamentación y motivación.

c.- La facultad de expulsión es exclusiva del Ejecutivo de la Unión, conforme al art.80 de la misma Constitución, el Poder Ejecutivo de la Unión se deposita en un sólo individuo denominado Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. No deja de tener aplicación el art. 92 Constitucional que incluye el refrendo ministerial.

d.- La expulsión puede ser inmediata y sin necesidad de juicio previo. Se excluye de los extranjeros tratándose de la expulsión, la garantía de audiencia que plasma el segundo párrafo del art.14 Constitucional. La doctrina mexicana está de acuerdo en que el art.33 Constitucional constituye una de las excepciones a la garantía de audiencia.

Al respecto la H.Suprema Corte de Justicia de la Nación, en Enero de 1948 resolvió un amparo que vino a variar en parte la jurisprudencia...

... hasta entonces sostenida, en el sentido de que la facultad discrecional concedida al Presidente de la República, para que expulse del país al extranjero cuya permanencia en territorio mexicano juzgue indeseable, no tiene más límite que la propia apreciación presidencial.

La indicada resolución dice:

En el amparo 8000/46 2a., interpuesto por Walter Diederichsen Trier (28 de enero 1948), "Son fundados los anteriores agravios, por los siguientes conceptos:

El art.1 de la Constitución Federal, establece la protección de éste para todo individuo, esto es, para mexicanos y extranjeros, sin distinción de ninguna naturaleza. Igualmente previene que las garantías que otorga no podrán restringirse ni suspenderse sino en los casos y con las condiciones que la misma Constitución señala. Los artículos 103 fracc.I y 107 que ----- establecen el juicio de amparo, no hacen distinción alguna sobre individuos o personas a quienes alcanza esa protección. Por lo tanto si el art.33 de la propia Carta Fundamental faculta al Ejecutivo de la Unión, en forma exclusiva, para hacer abandonar el territorio nacional inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente, no inhibe a dicho alto funcionario de la obligación que tiene, como autoridad en el país, de fundar y motivar la causa legal de su procedimiento por la molestia que causa con la deportación. ya que esa garantía está establecida en el art.16 de la propia Constitución. En consecuencia sus actos no pueden ser arbitrarios, sino que deben estar sujetos a las normas que la misma Carta Fundamental y las leyes establecen. Siendo así, procede el juicio de garantías contra sus determinaciones conforme al art. 103 fracc.I, para lo cual debe seguirse el procedimiento establecido en la Ley Reglamentaria respectiva..."... (49)

(49) Tesis Jurisprudencial - 473, Compilación Jurisprudencial 1917-1955 pp.908

El hecho de que se suprima la garantía de audiencia como previa a la expulsión, no convierte en arbitraria la expulsión siempre y cuando se cumpla con la garantía de legalidad que elimina la arbitrariedad, en el entendido de que el Presidente de la República es la única autoridad facultada para ejercer la expulsión a que se refiere el art.33 Constitucional. La deportación si puede ejercerla otra autoridad, pero la expulsión genérica a extranjeros perniciosos que han cumplido con los requisitos sanitarios y migratorios solamente puede decretarla el Presidente de la República.

Hasta la fecha no se ha reglamentado la facultad del Ejecutivo de la Unión establecida en el art.33 Constitucional.

El art.32 de la Ley de Nacionalidad y Naturalización, en su parte final establece: "Solo pueden apelar a lavía diplomática en los casos de denegación de justicia o retardo voluntario y notoriamente malicioso en su administración"...(50).

La duda que surge es ¿ eliminar la garantía de audiencia es denegar justicia al extranjero ? el art. 32 de la Ley de Nacionalidad y Naturalización tiene una jerarquía inferior a la Constitución General de la República, en tanto se debe aplicar en éste caso el art.33 Constitucional.

(50) Ley de Nacionalidad y Naturalización, edit. Porrúa México. 1983 pp.

E.- EL NO INMIGRANTE:

Antes de abordar el tema del No Inmigrante, haré un pequeño comentario sobre la necesidad que tienen los Estados de sentar políticas migratorias, para el beneficio de sus gobernados.

La migración ya es un hecho notorio económico-social, cotidiano en todos los Estados. Antes las economías estatales se bastaban con lo producido dentro de sus fronteras, en las que encontraban todos sus factores, o bien los movimientos exportadores y de importación no revestían caracteres de agitación máxima en las vidas nacionales, sino de simple fenómeno más o menos importante.

El ritmo de la civilización ha hecho adelantos tales en las industrias, en los trabajos agrícolas y en las comunicaciones, que es difícil el sostenimiento autónomo de cada rama de la actividad humana, sin el concurso, en mayor o menor grado, de otra u otras; el ritmo de la civilización, ha desplazado y sigue desplazando de sus primitivos asentamientos a los naturales de un país determinado, sea por radicación definitiva en otro, o bien por un plazo más o menos largo.

"Migración (del latín migratum, de migro, as, areo), implica la idea de traslación, trasplantación, pasarse a vivir de un lugar a otro"...(51)

En el estado actual que guarda esta disciplina, ya no debe interpretarse el término con la pureza de su primitiva intención, por no comprender todas las modalidades migratorias, y en cambio llevar en una de las enunciadas, una idea demasiado amplia.

Una vez esclarecido el término de migración, en su sentido actual en mi opinión, se refiere a todos los Inmigrantes, como a los No Inmigrantes, esto provocado por el crecimiento enorme del comercio mundial y la interacción del ser humano, que es cada día más necesaria.

(51) Mateos Muñoz Agustín "Etimologías Grecolatinas" edit. Esfinge México

El art. 42 de la Ley General de Población señala:

"No Inmigrante es el extranjero que con permiso de la Secretaría de Gobernación se interna en el país temporalmente, dentro de alguna de las siguientes características:..."

De éste artículo se desprende, que el extranjero que no tiene intención de radicar en el país, pero que tiene la intención de permanecer en el por algún tiempo, realizando la actividad que le permita la Secretaría de Gobernación, según sea el caso concreto, y que cumpla con los requisitos migratorios y sanitarios, se le denominará No Inmigrantes.

El art. 96 del reglamento de la Ley General de Población, especifica: "Toda autorización para que un extranjero sea admitido en el país como No Inmigrante deberá ser concedida por acuerdo del Secretario, Subsecretario o del Oficial Mayor, quienes podrán delegar a los Jefes de los Servicios o al personal a que se refiere el art. 54 la facultad para autorizar la internación de extranjeros en esta calidad."

El art. 54 de la misma Ley dice: "Para la atención se asuntos del orden migratorio, el servicio de población se dividirá en la forma siguiente:

I.- Interior, que comprende los servicios centrales, de puertos marítimos, fronterizos y aeropuertos en tránsito internacional.

II.- Exterior, integrado por los funcionarios del Gobierno Mexicano en el extranjero."...(52)

La primera característica migratoria de No Inmigrante, la señala la fracc. I del art. 42 de la Ley General de Población, y lo define así: Turista.- con fines de recreo o salud, para actividades artísticas, culturales o deportivas no remuneradas ni lucrativas, con temporalidad máxima de seis meses improrrogables. Esta característica migratoria será motivo de estudio especial en el siguiente capítulo.

(52) Reglamento de la Ley General de Población. edit. Porrúa, México, 1983 pp.73 y 90.

2 Transmigrante:

El transmigrante no es, en rigor, sino un transeunte, un individuo que está de paso; por tanto su estancia en cualquier país no debe tomarse sino como un mero lugar de detención en el tiempo, de una jornada cuyo principio fue un sitio ajeno al territorio y a su fin está igualmente más allá de sus fronteras.

La fracc. II del art. 42 de la Ley General de Población, establece:

"Transmigrante: en el tránsito hacia otro país y que podrá permanecer en territorio nacional hasta por treinta días."

El art. 98 del Reglamento de dicha ley afirma: "Transmigrante.- La internación en la Republica de extranjeros en tránsito hacia otro país se regirá por las disposiciones siguientes:

I.- La autorización de internación se concederá hasta por treinta días improporrogables.

II.- No podrán cambiar de calidad o característica migratoria.

III.- En ningún caso se autorizó la internación como transmigrante al extranjero que carezca de permiso de admisión al país hacia donde se dirige y del permiso de tránsito en los países limítrofes de la República Mexicana comprendidos en su ruta. Estas circunstancias se acreditarán ante la oficina de la Población del puerto de entrada; pero si la Secretaría lo juzga conveniente podrá exigir que se acrediten previamente ante el Servicio Central."

IV.- Se les recogerá la documentación migratoria en el puerto de calidad cuando abandonen el país y se remitirá al Servicio Central."...(53)

Por la índole misma del viaje, no es posible admitir que el interesado encuentre algún motivo de residencia en el país, y por ello se justifica la regidez absoluta para no conceder prórrogas en el tiempo de permanencia, ni actividad lucrativa.

(53) Reglamento de la Ley General de Población ob. cit. pp. 99 y 100

3.- VISITANTE.

La fracc.III del art.42 de la Ley General de Población señala:

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, excspto si durante su estancia vive de sus recursos traídos del extranjero, de las rentas que éstos produzcan o de culaquier ingreso proveniente del exterior, o para actividades científicas, técnicas, artísticas, deportivas o similares, en que podrán concederse dos prórrogas más. (tiempo máximo de estancia)

El art.99 del Reglamento de la Ley General de Población dice:

Visitante.- Respecto a las personas a que se refiere la fracc.III del art. 42 de la Ley, se aplicarán las siguientes reglas:

I.- El permiso se concederá hasta por seis meses, prorrogables en los términos establecidos en el mencionado artículo. Dentro de la temporalidad concedida, la Secretaría podrá autorizar que su permiso de estancia sea utilizado en múltiples viajes.

II.- La Secretaría fijará a los extranjeros a quienes se les conceda esta característica migratoria, las actividades a que podrán dedicarse y, cuando lo estime necesario, el lugar de su residencia y deberán acreditar tener numerario o ingresos suficientes para subsistir en el país.

III.- Los extranjeros podrán ser admitidos para ejercer remunerada o lucrativa, solamente en el grado que lo permita la protección de los nacionales, y siempre que la solicitud de admisión se formule por la empresa, institución o persona que pretenda utilizar sus servicios.

IV.- La empresa, institución o persona que haya hecho la solicitud, será responsable solidariamente con el extranjero No Inmigrante por el monto de las sanciones a que se haga acreedor y, en caso, costeará los gastos de su repatriación.

V.- Por lo que se refiere a los extranjeros que durante su estancia vivan de sus depósitos traídos del extranjero, de las rentas que éstos produzcan o de cualquier ingreso proveniente del exterior, no podrán dedicarse a ninguna actividad remunerada o lucrativa, y para obtener su calidad migratoria deberán comprobar un ingreso mínimo de cuatro mil pesos mensuales para el jefe de familia y, en su caso un mil pesos para cada persona que dependa económicamente de él.

VI.- Los extranjeros técnicos o científicos se inscribirán en el "Registro Nacional de Extranjeros".

La característica migratoria de visitante, por su sola enunciación cae dentro de la calidad de No Inmigrante, ya que en realidad, no es sino un inmigrante *sui generis*, al que le falta el requisito esencial de intención de permanencia definitiva. Porque debe llenar los mismos requisitos que los inmigrantes, pero su estancia es limitada y no podrá dedicarse sino a las actividades que expresamente se le autoricen.

Se diferencia el visitante del turista en que este se interna exclusivamente con fines de recreo, en tanto que aquel lo hace con un fin distinto y preconcebido.

Esta característica migratoria debe tener temporalidad única, ya que al fijarle legalmente un plazo se han tenido en cuenta todos los puntos que pudieran necesitar cumplir el visitante; y, deja esta temporalidad, o sea si no se le fija un máximo equivaldría a dar oportunidad a aquellos que no pueden llenar requisitos de inmigrante para que por caminos no rectos, obtuvieran residencia definitiva, lo que no sería justo frente a los demás extranjeros que la persiguen.

4.- CONSEJERO.

La fracción IV del art. 42 expresa: 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.

Al respecto el art.100 del Reglamento de la Ley General de Población señala: El No Inmigrante Consejero será admitido por el término y forma que se establece en la ley. Solo en caso de enfermedad o por causa de fuerza mayor debidamente comprobada se le otorgará un plazo especial para salir del país.

Respecto a esta característica, se puede considerar:

a.- Las actividades podrán ser remuneradas;

b.- Además de asistencia a sesiones o asambleas de consejo y a la prestación de asesoría, las actividades de la persona podrán ser múltiples, siempre y cuando se deriven de las anteriores.

c.- El plazo total es de seis meses, pero condicionado a estancias limitadas de treinta días, tiempo en el que el legislador supuso que se podrían desarrollar las actividades inherentes a dicha característica. Finalmente, a diferencia de las demás características migratorias, con excepción de las de visitante, asilado político y estudiante, su documentación no le será recogida por las autoridades migratorias al abandonar el país.

5.- ASILADO POLITICO.-

El art. 42 fracc.V de la Ley General de Población, establece:

Asilado Político. Para proteger su libertad o su vida de persecuciones políticas en su país de origen, autorizado por el tiempo que la Secretaría de Gobernación juzgue conveniente, atendiendo a las circunstancias que en cada caso concurren. Si el asilado político viola las leyes nacionales, sin perjuicio de las sanciones que por ello le sean aplicadas, 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.

El art. 101 del Reglamento de dicha ley contiene:

Asilados Políticos.- para la admisión de los No Inmigrantes a los que se refieren los artículos 35 y 42, fracc.V de la Ley, se observarán 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 político territorial, levantará un 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 político 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 tenido 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 donde aquellas se encuentren; investigarán el motivo de su persecución, y si este a su juicio es un delito que es de carácter político, concederán el asilo a nombre de México, asilo, que en caso, será ratificado posteriormente por la Secretaría.

VI.- Concedido 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 México 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 las que México forma parte, o fuera de ellas, quedarán sujetos a las siguientes condiciones:

a.- La Secretaría determinará el sitio en el que el asilado deberá residir y las actividades a que pueda 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 hicieren sin éste se les cancelará definitivamente su documentación migratoria; también perderán sus derechos migratorios si permanecieren 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 estime conveniente. Los permisos de estancia se otorgarán por un año y si tuviesen que exceder de éste podrán prorrogarse por un año más y así sucesivamente. Al efecto, los interesados deberán solicitar la revalidación de su permiso dentro de los treinta días anteriores a su vencimiento, la que se les concederá si subsisten las circunstancias que determinaron el asilo y siempre que haya cumplido con los requisitos y modalidades señalados por la Secretaría. En la misma forma se procederá con los familiares.

e.- Deberán solicitar al Servicio Central, por escrito, el permiso para el cambio de actividad, presentando los requisitos que la Secretaría les señale.

f.- Al desaparecer las circunstancias que motivaron el asilo político dentro de los treinta días siguientes, el interesado abandonará el país con sus familiares que tengan la misma calidad migratoria, entregando los documentos migratorios que los amparen en la oficina de Población del lugar de salida.

g.- Los asilados deberán inscribirse en el Registro Nacional de Extranjeros, dentro de los treinta días siguientes a la obtención de su documentación migratoria. Además, están obligados a manifestar sus cambios de domicilio y de estado civil en un periodo máximo de treinta días a partir del cambio o celebración del acto.

h.- Observarán todas las obligaciones que la ley y este reglamento imponen a los extranjeros, salvo las excepciones expresas o las que sean contrarias a la naturaleza de su condición de asilados.

Como se observa, se presenta el caso, en numerosos países, de individuos a quienes persigue el gobierno por tener ideas contrarias al régimen imperante.

Cualquier crítica enderezada contra una doctrina manejada desde el poder, debe ser recibida con la serenidad del que, siendo servidor público, está obligado a oír a sus mandantes en todo aquello que atañe al régimen general. Cuando la crítica llega a formar opinión y ésta es manifiesta en hechos patentes y de recuperación nacional, es inútil imponerle valladares; a la larga estalla, estalla y se impone, si ha llegado a la medula espiritual de los gobernados.

Cuando el manejo de la idea es revolucionario y muchas veces sin serlo y cuando los gobiernos no expulsan la efectividad de la opinión, entonces se produce la persecución y los propugnadores de la doctrina tienen que buscar un lugar en la tierra donde puedan vivir sin mengua de su calidad eminentemente humana.

Pero el derecho de atacar al régimen del lugar en donde son nacidos, no autoriza a los atacantes ni tiene subsistencia para formular críticas, así sean someras, de ningún aspecto del país que los recibe.

Además a fin de evitar la repetición del caso cristiano-judaico, bien vale la pena desde ahora ser tolerantes y amplios de espíritu, para dejar que se forje, sin que por ningún motivo se altere el orden público, la nueva humanidad que, con los defectos e incapacidades propios de su condición, siga una ruta mejor, más amplia, más digna y más generosa para todos.

6.- ESTUDIANTE.-

El art. 42 fracc.VI de la Ley General de Población señala;

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.

Al respecto el art. 120 del Reglamento de dicha ley dice:

la admisión de los No Inmigrantes a que se refiere la fracc.VI del art.42 de la Ley, quedará sujeta a las siguientes reglas:

I.- Los estudiantes serán autorizados hasta por un año prorrogable por igual temporalidad, y en ningún caso podrá permanecer fuera del país más de ciento veinte días cada año, en forma continua o con intermitencias.

II.- El interesado deberá probar a satisfacción de la Secretaría la percepción periódica e ininterrumpida de medios económicos para su sostenimiento.

III.- Si se trata de un menor, la solicitud será firmada por quién ejerza sobre él la patria potestad, por su tutor o por la persona bajo cuya vigilancia o cuidado vivirán en el país.

IV.- En la solicitud deberá manifestarse la clase de estudios que se proponga realizar y acreditará estar inscrito en la institución educativa oficial o incorporada de que se trate.

V.- Se inscribirán en el Registro Nacional de Extranjeros.

VI.- Se cancelará el permiso de los estudiantes si interrumpen sus estudios, son expulsados del plantel o reprobados en forma que no puedan al grado siguiente.

VII.-Al solicitar prórroga anual deberán comprobar que continúan inscritos en el plantel para el que han sido autorizados y que el resultado de sus exámenes les da derecho a pasar al grado siguiente, así como presentar constancia de que subsisten las percepciones periódicas o medios económicos para su sostenimiento.

VIII.- Las autoridades de los planteles educativos tendrán la obligación de informar a la Secretaría en un plazo máximo de quince días cuando reprobren, abandonen sus estudios, o sean expulsados de la institución educativa los extranjeros inscritos en la misma.

IX.- Podrán ausentarse del país hasta por ciento veinte días cada año, computables en forma continua o con intermitencias, contada cada anualidad a partir de la fecha de su primera internación, cambio de característica o calidad migratoria, anualidad que coincidirá con cada prórroga de su permiso.

Para regresar al país, los estudiantes deberán presentarse al Consulado Mexicano que corresponda, donde previa identificación del cómputo de ausencia, vigencia de la visa consular respectiva, y revisión migratoria que corresponda, se le otorgará la confirmación de su regreso, sin este requisito no será admitido.

Si el estudiante se encuentra fuera del país el vencimiento de su documentación migratoria y no se ha excedido del límite de ausencias que se ha señalado, podrá reincorporarse al país y deberá solicitar la prórroga de su permiso correspondiente en un plazo no mayor de quince días, contados a partir de la fecha de su internación.

X.- Los estudiantes no podrán desarrollar actividades remuneradas o lucrativas salvo las de práctica profesional y servicio social que corresponda a sus estudios y previa autorización de la Secretaría. Deberán comprobar que dichas actividades son parte del plan de estudios mediante constancia expedida por el plantel educativo.

XI.- El cónyuge y los familiares de los estudiantes tendrán la misma calidad migratoria de éstos. En este caso, sólo se podrá autorizar su internación dentro del primer grado de parentesco previa comprobación del mismo.

XII.- El estudiante, al término de sus estudios, deberá abandonar el país. En caso de que requiera de un plazo para tramitar y obtener la documentación final escolar respectiva, o en su caso para sustentar examen profesional, previa solicitud, la Secretaría a su juicio, concederá y fijará la temporalidad.

A medida que se amplían los horizontes y las necesidades culturales mayor es el número de quienes desean profesar libremente. Y es natural que los estudiantes que deben aprovechar el campo profesional donde hacen su preparación han de ser de preferencia, los originarios de ese lugar. Por ello el estudiante extranjero no debe adquirir en el país que estudia, derechos de estancia definitiva por tal concepto, a menos que reúna en él alguna otra circunstancia que le dé tal derecho. (matrimonio con mujer nacional, por ejemplo)

El debe, por su jurídicamente presunta primera intención, ir a su país de origen a impartir, divulgar, los conocimientos adquiridos en otros lugares.

7.- VISITANTE DISTINGUIDO.-

Al respecto el art. 42 fracc. VII de la Ley General de Población señala: Visitante Distinguido. En casos especiales, de manera excepcional, podrán otorgarse permisos de cortesía para internarse y residir en el país, hasta por seis meses, a investigadores, científicos o humanistas de prestigio internacional, periodistas o a otras personas prominentes. La Secretaría de Gobernación podrá renovar estos permisos cuando lo estime pertinente.

El art. 103 del Reglamento de la Ley, expresa:

Visitante Distinguido.- La Secretaría en los términos del art.42 fracc.VII de la Ley, podrá otorgar discrecionalmente permisos de cortesía para internarse y residir en el país a investigadores, científicos y humanistas de prestigio internacional, periodistas o a otras personas prominentes. La propia Secretaría determinará en que casos y con que limitaciones se delegará esa facultad a los funcionarios a que se refiere el art.54...(54)

Los permisos se sujetarán a lo siguiente:

I.- No crearán derechos de residencia para adquirir la calidad de inmigrado; ni para poder dedicarse a actividades remuneradas o lucrativas salvo a los periodistas que podrán hacerlo únicamente respecto de su profesión.

II.- Se otorgarán por un plazo máximo de seis meses; pero podrán ser renovados a juicio de la Secretaría.

Esta característica podrá parecer a primera vista, repetitiva de la de visitante, pero quizá el legislador quiso hacer hincapié, tratándose de personas de reconocido prestigio internacional, al situarlos dentro de una característica especial. Si esta fue la intención del legislador entonces no se comprende fácilmente como fueron incluidos dentro de la misma los periodistas, sin que necesariamente sean estos prominentes.

El art.42 de la Ley General de Población, en su fracción VIII, nos señala lo siguiente: 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.

(54) Reglamento de la Ley General de Población. ob. cit. pp.106.

El art. 104 del Reglamento de la Ley General de Población, expresa:

Visitantes Locales.- Las visitas de extranjeros a las poblaciones fronterizas y marítimas y el tránsito diario entre aquellas y las del extranjero, se sujetarán a las siguientes reglas:

I.- Se estará en todo caso a los tratados y convenios internacionales sobre la materia.

II.- El ingreso al país de los nacionales del país limítrofe correspondiente que deseen visitar nuestras poblaciones fronterizas, podrán ser autorizados por las Oficinas de Población por un término que no exceda de tres días, siempre que cumplan con los requisitos que fije la Secretaría.

III.- Los residentes de las poblaciones extranjeras colindantes con las fronteras de la República podrán obtener para el tránsito diario tarjetas de identidad, las que se otorgarán de acuerdo con las siguientes condiciones:

a.- Todo extranjero que solicite la tarjeta local deberá comprobar plenamente su residencia en la población colindante, su nacionalidad y sujetarse a exámen previo de las autoridades sanitarias.

b.- La validez de las tarjetas será por tiempo indefinido y limitada a las poblaciones fronterizas.

c.- Las Oficinas de Poblacion expedirán las tarjetas de tránsito local a los nacionales o naturalizados de los países vecinos. A los de otra nacionalidad pero que tengan legal residencia permanente en el país vecino, se les podrá expedir tarjeta de tránsito local sólo mediante acuerdo expreso del Servicio Central.

d.- Las tarjetas locales deberán llevar una fotografía del interesado.

La tarjeta local será individual para las personas mayores de quince años.

e.- Las personas menores de esta edad quedarán amparadas por la tarjeta que se expida a los padres, familiares o tutores que las acompañen, caso en el cual la fotografía deberá ser en grupo, incluyendo a éstos últimos. Los menores de edad, pero mayores de quince años deberán presentar al obtener su tarjeta, el permiso de quién ejerza la patria potestad o tutela. Tratándose de estudiantes menores de quince años podrá otorgarseles tarjeta individual, si hacen el tránsito diario para concurrir a un plantel educativo.

f.- A todo extranjero que haga uso indebido de la tarjeta local, la haya obtenido fundamentalmente, se dedique en territorio nacional a actividades remuneradas o lucrativas al amparo de la misma, le será recogida y se le sancionará en la forma que establece la ley.

g.- Los titulares de tarjeta local tienen derecho a entrar en las poblaciones fronterizas mexicanas y salir de las mismas cuantas veces lo deseen, únicamente por los lugares y en las horas autorizadas.

h.- Se negará la expedición de la tarjeta cuando las condiciones sanitarias del interesado así lo indiquen o por que tenga algún impedimento legal.

IV.- Las Oficinas de Población en las fronteras quedan facultadas para - extender tarjetas de cortesía a las autoridades federales, estatales y municipales de las poblaciones extranjeras vecinas, observando al efecto, una estricta reciprocidad.

Visitante Local, es la condición migratoria impuesta a los individuos extranjeros, cuya estancia es de calidad transitoria en las ciudades fronterizas. En realidad no deben considerarse sino como permisionarios accidentales de plazo perentorio, para permanecer en el país, exclusivamente dentro del perímetro de la ciudad fronteriza a aquella en que tienen su residencia.

Pueden dedicarse a actividades remuneradas o lucrativas; más sobre esto deben tener muy especial cuidado las autoridades correspondientes, ya que puede darse el caso de desplazamiento de nacionales, permanentemente, pues con renovar los permisos y hacer salidas que para ellos, los extranjeros, ni implica sino el hecho de ir a sus casas, citas en el lado contrario de la línea divisoria, en realidad se constituyen en elementos trabajadores en un país extraño en el que no dejan ningún provecho sus actividades económicas, que desarrollan en la ciudad de su domicilio.

Tal calidad debe concederse exclusivamente a quienes tengan su residencia en lugar fronterizo. Pues bien esto se justifica con la consideración de que las ciudades divididas por la línea internacional tienen por lo regular, comunidad de intereses y conexión entre los satisfactores de sus necesidades. Realmente los residentes de otros lugares, no tienen los mismos intereses de comunidad que aquellos que se encuentran más o menos cercanos y que de sus propios productos y riquezas naturales, viven y se estimulan con sus propias actividades.

Esta característica migratoria debe facilitarse lo más posible, bajo la responsabilidad de los encargados de las oficinas demográficas instaladas en tales lugares.

VISITANTE PROVISIONAL.-

La fracc. IX del art. 42 de la Ley General de Población al respecto señala: Visitante Provisional. La Secretaría de Gobernación podrá autorizar como excepción hasta por treinta 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.

El art. 105 del Reglamento de la Ley antes citada, al respecto señala: L Oficina de Población o el Servicio Central, en su caso, podrá otorgar en su caso permiso para internarse en el país hasta por treinta días a los extranjeros que arriben a puerto o aeropuerto nacional y su documentación carezca de algún requisito secundario.

Dicho permiso se otorgará exigiendo al interesado que constituya depósito o fianza a favor de la Secretaría para garantizar su regreso al país de procedencia, el de su nacionalidad o el de su origen, si no cumple las condiciones señaladas en el propio permiso dentro del mismo término.

F.- EL INMIGRANTE.

"Al respecto, el art. 44 de la Ley General de Población establece:

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."...
(57)

Art.45.- Los inmigrantes se aceptarán hasta por cinco años y tienen obligación de comprobar a satisfacción de la Secretaría de Gobernación, que están cumpliendo con las condiciones que le 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 art. 46 de la misma Ley establece: En caso que durante la temporalidad concedida dejare de satisfacerse la condición a que está supeditada la estancia en el país de un inmigrante, éste deberá comunicarlo a la Secretaría de Gobernación dentro de los quince días siguientes, a fin de que se proceda a la cancelación de su documentación migratoria y se le señale plazo para abandonar el país o se le conceda término para su regularización, a juicio de la propia Secretaría.

El art. 47 de la Ley específica:

El inmigrante que permanezca fuera del país dieciocho meses en forma continua, o con intermitencias, perderá tal calidad, en la inteligencia de que durante los dos primeros años de su internación no podrá ausentarse de la República por más de noventa días cada año, salvo lo que determine en casos excepcionales la Secretaría de Gobernación.

La propia Secretaría podrá autorizar la salida del país por la temporalidad y veces que juzgue convenientes, sin la aplicación de lo dispuesto en éste artículo y el art.56, a los inmigrantes que hayan solicitado su calidad de inmigrado, mientras ésta no se resuelva.

El art.48 de la Ley General de Población, enumera y regula las características migratorias de inmigrantes, que son:

I.- Rentista.- Para vivir de sus recursos traídos del extranjero de los intereses que le produzca la inversión de su capital en certificados, títulos y bonos del Estado o de las Instituciones Nacionales de Crédito u otras que determine la Secretaría de Gobernación o de cualquier ingreso permanente que proceda del exterior. La Secretaría de Gobernación podrá autorizar a los rentistas para que presten servicios como profesores, científicos o técnicos, cuando a juicio de ella, dichas actividades resulten benéficas del país.

II.- 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.

III.- Profesional. Para ejercer una profesión sólo en casos excepcionales y previo registro del título ante la Secretaría de Educación Pública.

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

V.- Científico.- Para dirigir o realizar investigaciones, 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.

VI.- Técnico. Para realizar investigaciones aplicadas dentro de la producción o desempeñar funciones técnicas o especializadas que no pueden ser prestadas a juicio de la Secretaría de Gobernación...

... por residentes en el país.

VII.- Familiares. Para vivir bajo la dependencia económica del cónyuge 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 admitirse dentro de esta característica cuando sean menores de edad, salvo que tengan impedimento debidamente comprobado para trabajar o estén estudiando en forma estable.

El art. 49 de la misma ley, establece: La internación y permanencia en el país de científicos o técnicos extranjeros, se condicionará a que cada uno de éstos instruya en su especialidad a un mínimo de tres mexicanos.

En el Reglamento de la Ley General de Población, se regula en el art. 113 el refrendo anual, que tienen que hacer los extranjeros que tienen la calidad migratoria de inmigrantes, al respecto señala:

Para los efectos del art. 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 de 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 cuál tendrá un plazo de quince días a partir de su internación; pero en todo caso deberá comprobar que se cumplió con lo dispuesto en el art. 47 de la ley.

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 solicitud se acompañaran los siguientes documentos:

a.- Documentación migratoria;

b.- Constancias de que subsisten y en su caso que se han cumplido con las condiciones a que quedó sujeta su condición y 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 el que deberá cumplirlos, ya que de lo contrario se le fijará plazo para que abandone definitivamente el país.

VI.- Cuando la Secretaría niegue el refrendo, se cancelará la documentación migratoria y 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 art. 97 de la Ley.

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 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.

En síntesis, es inmigrante el extranjero que reúne en sí las condiciones demográficas perseguidas por la técnica migratoria. En efecto, él no llega a un país extraño, exclusivamente de paso para otro; ni a recrearse en panoramas y comodidades más o menos dignos de ser gozados; no ingresa para atenciones especiales de negocios a estudiar las posibilidades de abrir nuevas perspectivas de trabajo. El llega a vivir, en el más amplio sentido de la palabra, en un país, que a la larga, bien puede ser el suyo si tiene disposiciones de asimilabilidad. En pocas palabras: Inmigrante es el extranjero que entra al país, con el propósito de radicarse en él.

Quién trae la intención, debe tener las suficientes facultades para desarrollar actividades cuyo ejercicio será, a la vez que una demostración de deseabilidad y asimilabilidad por parte del medio, una liga hacia el mismo que conduzcan al fin demográfico esencial, aumentar y mejorar la población.

Pero al mismo tiempo que tiene una buena suma de facilidades para el libre ejercicio de sus actividades, tanto éstas como su residencia deben quedar sujetas a las limitaciones que, con miras a no perjudicar el interés común le imponga el Estado.

G.- El Inmigrado.

Al respecto el art.52 de la Ley General de Población establece:

"Inmigrado es el extranjero que adquiere derechos de residencia definitiva en el país..."(55)

El art. 53 de la misma Ley especifica:

"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 ésta, 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.

El plazo que señala el Reglamento de la Ley General de Población, relativo a la solicitud de la calidad de Inmigrado, lo especifica la fracc.II. del art.124, así. 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.

Para obtener la calidad de Inmigrado se requiere declaración expresa de la Secretaría de Gobernación.

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.

(55) Ley General de Población, ob. cit. pp. 41.

El art. 126 del Reglamento de la Ley, señala:

El inmigrado quedará sujeto a las condiciones siguientes:

I.- Las limitaciones a sus actividades, las fijará la Secretaría en el mismo oficio en que se le otorgue esta calidad y en el documento migratorio o en cualquier tiempo mediante acuerdos de carácter general.

II.- Deberá dar aviso al Registro Nacional de Extranjeros cuando realice cualquier inversión de capital o suscriba o adquiera acciones o partes sociales de empresas constituidas conforme a las leyes mexicanas. Esto deberá hacerse dentro de los treinta días siguientes a la celebración del acto.

III.- Podrá salir del país y entrar al mismo libremente; pero si permanece en el extranjero dos años consecutivos, perderá su calidad migratoria.

IV.- También perderá su calidad migratoria cuando en un lapso de diez estuviera ausente por períodos que sumen más de cinco años.

Los períodos de diez años se computará a partir de la fecha de la declaratoria de inmigrados.

El inmigrado podrá salir del país y entrar al mismo libremente; pero si permaneciera en el extranjero dos años consecutivos, perderá su calidad migratoria, lo mismo que si en lapso de diez años se computará su ausencia más de cinco. Los períodos de diez años se computarán a partir de la fecha de la declaratoria de inmigrado, en la forma y términos que esta establezca el reglamento.

La tramitación de solicitudes para obtener la calidad de inmigrado se registrá por las reglas siguientes: (art. 125 Reglamento de la Ley).

I.- Se considerará que un inmigrante tiene los cinco años de residencia a que se refiere el artículo 53 de la Ley, si durante ese lapso no se ausentó del país por más de dieciocho meses.

El tiempo que un extranjero haya permanecido en el país al amparo de situaciones migratorias que hayan sido canceladas o de calidades distintas a la de inmigrante, no se computará para el efecto de hacer la declaración de inmigrado.

II.- El servicio central estudiará los antecedentes del interesado; verificará que se haya cumplido con las condiciones que se le señalare; se cerciorará de que su estancia y entrada en el país hayan sido legales y hará el cómputo de su residencia en los términos y para los efectos del art. 47 de la Ley.

III.- En caso de otorgar al interesado la calidad de inmigrado la Secretaría hará la declaratoria correspondiente asentándolo en el documento migratorio.

IV.- Toda declaración de inmigrado se anotará en el Registro Nacional de Extranjeros.

V.- Al obtener un extranjero la calidad de inmigrado tendrá derecho a que se cancelen en su favor las garantías, que en su caso, hubiese otorgado.

VI.- La declaración de inmigrado es individual y sólo beneficia al extranjero expresamente mencionado.

VII.- Al otorgar a un extranjero la calidad de inmigrado se le fijarán las limitaciones respecto a las actividades de su nueva calidad migratoria y se ordenará la devolución de los depósitos o la cancelación del fideicomiso que el rentista constituyó para la autorización de inmigrante.

Pasado el período de vigilancia directa a que se sujeta al inmigrante por parte del gobierno de un territorio determinado, y probada la asimilación de aquél, cabe considerarle estancia definitiva en el país, durante la cual podrá desarrollar toda la actividad personal y social de que sea capaz, sin más limitaciones que las que imponga el interés público.

En virtud de que al hacerse la selección de inmigrantes, uno de los puntos principales que se buscan en la actividad a que se dedicarán durante su estancia, es lógico pensar que si durante ella han cumplido formalmente con las condiciones que se les hayan fijado, entre las cuales estará la actividad o actividades que se les sean propias y permitidas. El tiempo transcurrido debe haberlo hecho fincar intereses que es muy difícil se decidan a perder para iniciar una actividad distinta.

La adquisición de la calidad migratoria de inmigrado no debe tenerse como obtenida por el simple transcurso del tiempo, como ya lo hemos señalado oportunamente, sino que ha de nacer de un acto declarativo por parte del Estado. Si se toma en consideración que los inmigrados tienen mayor suma de derechos a ejercitar que los inmigrantes, y que de tal carácter se adquiere después de permanecer determinado lapso legalmente, se verá la necesidad de que se declare esa misma legalidad, reconociendo la suma de derechos inherentes a la suma.

Las autoridades ante las que actúan los extranjeros, distintas a las migratorias, no tienen a su disposición el antecedente necesario para decidir si ellos pueden ostentarse inmigrados por su continua estancia legal ni pueden obligar a los interesados a que los prueben un acto negativo, como lo es el no haber salido del país por más tiempo que el que la ley permita. En cambio las autoridades administrativas encargadas de la tramitación de asuntos migratorios si están en posibilidad,, por tener los expedientes a su disposición de conocer la legal estancia del pretendiente a la calidad de inmigrado.

Una vez concedido el derecho de residencia definitiva, los extranjeros no deben tener más hexo con las autoridades migratorias que el control que sobre ellos están deben ejercer por lo que respecta a su domicilio y actividades, esto último cuando existan disposiciones que se las limiten a los extranjeros

Por lo anterior, es lógico concluir que deben salir del campo de las sanciones de calidad migratoria, y no pueden ser deportados en manera alguna, a menos que judicialmente se les condene a perder la calidad que tengan y queden a disposición de la autoridad administrativa correspondiente. Mientras tal cosa no suceda, las únicas sanciones serán pecuniarias y de acuerdo con la gravedad que revista el hecho de no registrar los nuevos domicilios o dedicarse a actividades que les estén vedadas.

Esta técnica propuesta para residentes definitivos debe ser rígida, ya que no es posible imaginar siquiera la existencia de una ley que permita un trato desigual para sujetos de derechos igual. Cabe, si hacer una excepción para la concesión del carácter de inmigrado sin haber llenado los requisitos necesarios para ello, consistentes en el transcurso del tiempo determinado y la existencia de medios lícitos de vida; es el caso de que un extranjero contraiga matrimonio con mujer nacional.

Al efecto el art. 39 de la Ley General de Población, señala: "Cuando los extranjeros contraigan matrimonio con mexicanos o tengan hijos nacidos en el país, la Secretaría de Gobernación podrá autorizar su internación o permanencia legal en el mismo.

Si llegare a disolverse el vínculo matrimonial o dejaré de cumplirse con las obligaciones que impone la legislación civil en materia de alimentos perderá la calidad migratoria que la Secretaría haya otorgado y se le señalara al interesado un plazo para que abandone el país, excepto si ha adquirido la calidad de inmigrado".

Como se aprecia, del contenido de éste artículo, el espíritu de la ley mexicana al respecto, no protege a las mujeres nacionales de las contingencias que pudieran ocurrirle sean por un viaje para establecer su domicilio conyugal fuera de la patria etc. o porque limitado el marido a la condición de inmigrante, se encuentre en territorio nacional sin posibilidades de proporcionar a la mujer un hogar materialmente digno.

En virtud de que la Ley, no hace la excepción antes expuesta, pero la Constitución General de la República en su art. 30 inciso B fracc. II establece:

Art. 30 "La nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización.

...

B) Son mexicanos por naturalización:

...II.- La mujer o el varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o mujer mexicanos y tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional. "... (56).

Se pretende de lo anteriormente expuesto que la Ley mexicana es bondadosa y humana en el trato al extranjero, ya que si bien la Ley General de población no define con precisión el trato del extranjero que se casa con mexicano, la Constitución de la República, le da la posibilidad de obtener la nacionalidad mexicana mediante la naturalización.

Análisis crítico de la característica migratoria "TURISTA"

1.- Marco Constitucional; A) Su importancia como fuente generadora de divisas; El TURISTA como fuente de divisas frente a la exportación de petróleo como fuente de las mismas; B) El turista desde el punto de vista político y social; C) El turista en la Nueva Ley General de Población; D) Medidas necesarias para fomentar el turismo; E) Reforma propuesta a la Ley General de Población, para fomentar el turismo.

1.- MARCO CONSTITUCIONAL.

Refiriendonos primeramente al género jurídico del concepto de extranjero, y después a la especie que la constituye la característica migratoria denominada turista, es como desarrollaré este punto, en virtud de que para que exista la reglamentación jurídica de cualquier característica migratoria, es indispensable el tratamiento crítico jurídico del marco constitucional del extranjero, tema el cual ya he tratado en capítulos anteriores, pero sin la profundidad precisa para lo cuál me basaré en ése análisis.

La característica migratoria de TURISTA, corresponde a una de las formas en que puede internarse al país un extranjero, es decir la base de este análisis constitucional es la condición jurídica del extranjero.

Al efecto el art. 33 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala: "Son extranjeros los que no posean las cualidades determinadas en el art. 30. Tienen derecho a las garantías que otorga el Capítulo I, Título Primero, de la presente Constitución... Los extranjeros no podran de ninguna manera, inmiscuirse en los asuntos políticos del país.

Al respecto el art.30 Constitucional señala que la nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización... B) son mexicanos por naturalización.

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

II.- La mujer o varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o con mujer mexicanos y tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional."...(57)

De lo anteriormente expuesto se desprende, que el extranjero es la persona física o moral que no posea la calidad de nacional, pero aún así la - Constitución General de la República, les da la protección de las garantías del gobernado, en virtud de que en México se sigue una corriente humanista, de trato igual a la persona por el simple hecho de serlo en virtud de que históricamente nuestro país ha contemplado desde el poderío del Imperio Azteca, con su organización social en la cual existía el esclavismo, hasta la Colonia, con la opresión y esclavitud de un pueblo mestizo deseoso de libertad y paz, ideas que quedaron realmente plasmadas en toda su extensión hasta la Constitución de 1917.

El TURISTA, es el extranjero, que goza en su estancia en nuestro país de las garantías individuales, al igual que cualquier nacional, con las excepciones señaladas por la misma Constitución General de la República, como se verá más adelante.

El art.73 Constitucional, se refiere a las facultades del Congreso y señala en su fracción XVI, que el Congreso tiene facultad para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República.

De la lectura de la fracción anterior se desprende, que el Congreso de la Unión, será quién reglamente y establezca las actividades del extranjero con la calidad migratoria de No Inmigrante, denominado TURISTA, pero siempre observando que no se violen las garantías del gobernado.

(57) Acosta y Góngora Pimentel. ob.cit. pp. 383.

En relación al art. 73 Constitucional, es necesario hacer un comentario al art. 124 de la misma Constitución, en virtud de que este precepto se establece las facultades concurrentes, así dicho art. señala:

Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales de entendi reservadas a los Estados .

El art. 124 nos hace comprender que el sistema adoptado por México respecto a las competencias en el norteamericano. Es decir la competencia de origen corresponde a las entidades federativas, y la delegada a la federación.

De lo contrario se deriva en principio de que las autoridades federales sólo pueden realizar las atribuciones que la Constitución les señala, y que las demás facultades le corresponden a los estados miembros que actuarán de acuerdo con la Constitución Federal puede hacer el reparto de competencia.

Importante es señalar que el antecedente del art. 124 es el sistema norteamericano, pero que en México en 1856 se le agrego a éste art, la palabra " Expresamente ", la cual no existe en el precepto correlativo de los Estados Unidos de Norte América. Al decir el art. 124. " Las facultades que no esten expresamente ... " separó los medios de un fin común a México y Norte América. En Estados Unidos las llamadas facultades implícitas.

"Tena Ramírez ennumeran tres requisitos necesarios para que se pueda hacer uso de las facultades implícitas: La existencia de una facultad implícita que por ella sola sea imposible ejecutarla la relación de modo a fin de una y otra, y el reconocimiento por el Congreso de la Unión de la necesidad de las facultades implícitas y el otorgamiento de ésta facultad por el Congreso al Poder que de ella necesite...(58).

(58) Carpizo Jorge. " La Constitución Mexicana de 1917 "edt. UNAM. México 1979. pp.251.

La fracción XXX del art. 73 constitucional dice: El Congreso tiene facultad: " Para expedir todas las Leyes que sean necesarias a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión."

En primer lugar hay que notar que la fracción mencionada no autoriza facultades nuevas, sino facultades explicativas, es decir, facultades que hagan efectivas las atribuciones consignadas en las 29 fracciones anteriores, pero no puede crear ninguna facultad autónoma de las mencionadas.

El maestro Tena Ramírez opina "que si el jurista mexicano acude a las facultades implícitas es con el objeto de justificar en forma constitucional existencia de cierta ley para cuya expedición tiene el Congreso Facultad expresa"....(59)

En su segundo aspecto, se deriva del art. 63 fracc. XVI, que el Poder Ejecutivo carece de facultades para restringir o ampliar los deberes o derechos de los extranjeros pues lo único que puede hacer es reglamentar lo legislado por el Poder Legislativo en materia de extranjería.

Por lo que respecta al análisis del art. I de la Constitución Federal en los elementos relacionados con la situación jurídica del extranjero, en especial del No Imigrante "Turista", se establece la importancia que el Constituyente dió a los derechos humanos , así dicho art. señala:

"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 en las condiciones que ella misma establece.

Así por ejemplo la Tesis Jurisprudencial que dice: Profesionistas Extranjeros. Los arts. 1 33 constitucional dan derecho a los extranjeros a disfrutar de las garantías que otorga la misma constitución, entre las que se hallan las del art.4., por lo que la restricción ..que establece los art. 15, 18 y de más relativos a la Ley de Profeciones de ...

(59) Tena Ramírez Felipe. " Derecho Constitucional Mexicano" México 1963.

..." 30 de Diciembre de 1944, reglamentaria de los art. 4 y 5 de la Carta Fundamental están en abierta pugna con las disposiciones Constitucionales citadas, que garantizan a todos los habitantes del país la libertad en el ejercicio profesional " ... (60).

A su vez, establece el art. 15 de la Ley reglamentaria del art. 5 constitucional, relativa a profesiones en el D,F:

" Ningun extranjero podrá ejercer en el D,F. las profesiones técnico-científica que son objeto de esta Ley ".

La llamada Ley de Profesiones establece una Ley no constitucional en contravención al art. 1 constitucional, una restricción que en todo caso está reservada para la propia constitución por lo que se obtiene la inconstitucion del art. 15 de la Ley de Profesiones por contravenir los arts. 1 y 4 constitucionales.

En síntesis, el marco constitucional de extranjero está dado por los artículos 30, 33, 73, y los constituyen las garantías individuales las cuales son prerrogativas de los extranjeros en México, según los establece el art. constitucional; pero existen reestricciones que en la misma Constitución Federal establece las cuales estudiaré en el inciso " C " de este capítulo, para referirlas al No Inmigrante "TURISTA".

(60) Miguel Acosta Romero y Góngora Pimentel ob.cit.pp.23

A. Su importancia como fuente generadora de divisas.

En México, la crisis económica ha sido severa en los últimos años en virtud de la baja en las exportaciones de diversos productos, aún de materia prima, mucho menos de productos industrializados, por lo que la industria del turismo es una de las vías importantes para atraer divisas ya que se cuenta con una infraestructura adecuada, pero antes de ofrecer un panorama de las bellezas con que cuenta México, para hacer del turismo un bastión de salvamento para la sociedad mexicana, me permito hacer un comentario sobre el panorama económico del país en 1986.

Cuál es la situación financiera de México.

Esta interrogante esta en labios de todos los mexicanos, Funcionarios, comerciantes, industriales, trabajadores, todo por igual comparten esa duda.

A partir del segundo semestre de 1984, se notó un fuerte debilitamiento de las políticas, Esto trajo como consecuencia la reversión de la tendencia decreciente de la inflación y la necesidad de desarrollar nuevas políticas restrictivas.

Aún así las convenidas en 1985 no respondieron a las metas planteadas por el Gobierno, ya que tales políticas fueron menos severas de lo necesario y creadas con retraso. Así pues el mes de septiembre en el aniversario de nuestra independencia, el país vivió con serios problemas económicos.

El sismo del día 19 de septiembre, ha agravado la situación económica de manera sumamente preocupante, ya que teniendo que atender las necesidades que trajo consigo el desastre, no se podía desviar la atención de la prioridad de la economía que es terminar la inflación.

La Bolsa Mexicana de Valores. Se vió en la necesidad de fomentar novedosos sistemas de captación de inversiones y financiamiento de capital de trabajo a corto y largo plazo.

Se incrementó la desconfianza del inversionista financiero en el país, debido a la inestabilidad del mercado cambiario del dolar respecto al peso.

El sismo del 19 de septiembre de 1985, planteó la necesidad de recursos provenientes del exterior, para afrontar el pago del servicio de la deuda. "Se estima que el monto aplicado a la reconstrucción en 1985, fué de 58,000 millones de pesos, suficientes para generar más de 350,000 empleos en la industria de la construcción, pero no resolvió el problema del estrangulamiento externo, toda vez la industria de la construcción NO TIENE CAPACIDAD DE GENERACION DE DIVISAS, por lo que los recursos destinados a la reconstrucción provenientes en su mayoría de un mayor endeudamiento externo, tiene un efecto multiplicador sobre la economía, pero no soluciona el problema de la escasez de divisas.

Los recursos necesarios para la reconstrucción asciende al rededor de 2 billones de pesos que se otorgarán en un lapso de 3 años.

En corto plazo el aplazamiento de la deuda externa y la necesidad impetuosa de la reconstrucción, traerá en alivio a las perspectivas contruccionistas. Cabe señalar los efectos negativos sobre el turismo, resultado de los sismos, así como la presión de la derrema de recursos adicionales ejercerá sobre el nivel de precios, el déficit presupuestal y la deuda externa.

La nueva etapa requerirá un cambio acorde con la crisis económica y con la reconstrucción del reciente terremoto.

La balanza comercial de México en 1985, según el Banco de México:

CONCEPTO	millones de dolares		Variación
	ENERO 1984	JULIO 1985	
Exportaciones	14,458.7	12,451.2	13.9%

CONCEPTO	millones de dolares		
	enero - julio		variación
	1984	1985	
Exportaciones			
No petroleras	4,649.8	3,975.0	-14.5%
Petroleras	9,808.9	8,476.2	-13.6%
Importaciones	6,019.5	7,833.1	30.1%
Sector Público	2,711.8	2,689.6	- .8%
Sector Privado	3,307.7	5,143.5	55.5%
Saldo:	8,439.2	4,618.1	-45.3%

La balanza comercial de México aún cuando demostró un saldo positivo (mayores exportaciones que importaciones), tiene una tendencia negativa, el influjo de los productos está aumentando en una proporción más alta que el volumen de mercancías mexicanas ofrecidas al comercio internacional.

Sus exportaciones han disminuido en casi un 14% y las petroleras han disminuido por la baja del precio del crudo internacional.

Las importaciones se incrementaron básicamente en el sector privado, por las necesidades de la planta industrial. Para reponer materias primas e insumos que no se producen en el país.

Con la entrada de México al GATT, habrá más flexibilidad para manejar los subsidios, porque bajo ciertas circunstancias, México puede establecer barreras proteccionistas. Estas son las contradicciones del GATT, porque también permite a los más fuertes establecer sus reglas del juego en foros multilaterales.

Durante 1985 prosiguió el ajuste económico iniciado a fines de 1982, buscando corregir los graves desequilibrios tanto estructural como coyunturales - que afectaron a la economía mexicana.

Los problemas que enfrentó la economía en el último trimestre del año pasado, denotaban un rápido deterioro de la situación general. Los signos preocupantes eran:

1) Ubicación del proceso inflacionario en niveles altos.

2) El déficit público previsto en el presupuesto manifestó desviaciones importantes (los gastos realizados fueron mayores a los programados y los ingresos disminuyeron de manera considerable).

3) Las tasas de interés internas (nominales) mantienen una tendencia ascendente, con su inmediata repercusión en los costos del dinero.

4) Debilitamiento de la balanza de pagos y de la comercial.

Las importaciones aumentaron en mayor proporción que las exportaciones.

5) Presión creciente en el mercado libre de cambios, incrementando la devaluación de nuestra moneda frente al dolar.

6) Incertidumbre en el mercado petrolero internacional, el cual significa la primera fuente de ingresos en divisas para el país.

Ante éste panorama difícil se inició un nuevo año en la vida económica de la nación. Periodo marcado por la incertidumbre que presenta al futuro; con un gran reto para afrontar, reconstruir físicamente y económicamente al país.

Aspecto Macro-Económico.

La estrategia económica que seguirá el gobierno en 1986, se apega a una fórmula de "crecer poco y pagar". A partir del planteamiento los objetivos son: sanear las finanzas públicas; reducir la inflación; impulsar los programas de reconstrucción; acelerar el proceso de cambio estructural (considerando por estructural la organización pública, los sectores productivos y comercial, el sector salud

...; Elevar la productividad del sector público.

Se considera que la economía crecerá entre menos 1 y más 1 por ciento anual, o sea una tercera parte de lo que aumentó en 1985 (3.5%)

METAS DE EVOLUCION ECONOMICA 1986.

VARIABLES	TASA DE CRECIMIENTO
PIB real	-1% a +1%
Inflación	45 a 50%
Saldo de la deuda pública interna	-13%
Saldo de medio circulante real	-7.5%
Capacitación financiera real	-9.8%
Financiamiento al sector privado real	+14%
Fte: Criterios generales de política económica, 1986.	

La disminución real de la productividad y la falta del control integral de proceso inflacionario, provocaron un freno en los planes de recuperación, pero ante éste marco el Precidente Lic. Miguel de la Madrid, advirtió: "El Gobierno tampoco quiere precipitar reacciones aceleradas, pero afímeras"

Ingresos y Egresos.

El Gobierno federal requerirá financiamiento interno o externo por un monto aproximado de 5 billones de pesos, para cubrir su deficit presupuestal.

Las cifras del presupuesto de 1986 indican que el nivel de egresos ascenderá a 28 billones y la recaudación fiscal solamente de 23 billones, el diferencial tendrá que ser cubierto con nuevas contrataciones crediticias.

Las fuentes tradicionales de ingresos del sector público son: impuestos (ya sean directos como el impuesto de la renta o indirectos como el I.V.A.) encaje legal, mercado de dinero (CETES básicamente) dentro de las internas;

....;Y deuda pública externa, que se eleva 100 mil millones de dolares, aproximadamente, por su parte la deuda interna de 2.7 billones de pesos, resulta muy numerosa por su alto costo del dinero, propiciado por tasas de interés superiores al 60%.

Con estos niveles de déficit público ha sido imposible reducir la inflación. Una opción es la de atacar el problema desde el punto de vista financiero, mediante la concreción de la venta de empresa para estatales no estratégicas y la corrección del rezago en precios y tarifas de los bienes públicos.

I N F L A C I O N

120	120
100	100
80	80
60	60
40	40
20	20

1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
inflación real			inflación esperada			

FTE: BCO. DE MEXICO...(61)

Deuda Externa:

El problema de la deuda externa continúa agobiando al país, ya que el pago del servicio ha adquirido dimensiones inaceptables, representando un alto costo para la sociedad.

Las soluciones presentadas parecen insuficientes. Si ocurriera el caso de una moratoria, estaríamos retardando nada más la solución del problema.

El reto de pagar los casi 100 mil millones de dolares de deuda externa evitar el crecimiento de la dependencia en la producción y la inversión subsidiada. El proteccionismo y recesión en los países industrializados a la baja, tanto en precio como en volumen.

(61) Comercio. Vo. XXVI enero 1986, México. pp.29.

Los nuevos empréstitos del extranjero provendrán de la banca estadounidense en un 60% (2 mil 500 millones de dolares) y un 40% (1 mil 500 millones de dolares) serán otorgados por el Banco Mundial, el fondo Monetario Internacional y el Banco Interamericano de desarrollo.

Los créditos otorgados por la banca, se rubricaron con el título de "crédito obligados por las circunstancias", que evitan que México se vuelva un país insolvente en lo económico. Esto es una solución a corto plazo que no ataca el problema de fondo.

Sector Petrolero:

La política del sector público descansa sobre la expectativa de que el precio del barril de petróleo disminuya hasta en 2.12 dólares, con lo cual se obtendrían ingresos por su exportación de hasta 13 mil 500 millones (los cuales cubrirían importaciones por 13 mil millones de dólares de otros sectores) Una baja mayor impediría cumplir las metas previstas. Pero como se ha visto en el transcurso de 1986 el precio del petróleo ha bajado más de lo previsto y con ello los riesgos del caso son mayores.

La economía está petrolizada, ya que entre el 66 y 70 del monto tal de divisas se obtendrán de la venta del crudo y sus derivados .

la dependencia petrolera se extiende al ámbito de los intereses gubernamentales. Petroleos mexicanos (PEMEX) aportará de 4.5 billones de pesos al erario por la aplicación de distintos gravámenes y derechos.

En el contexto interno, PEMEX, ajustará el precio de sus productos hasta lograr cifras de ingresos reales, acordes a los costos de producción. Esta política se basa, según informes de la SHCP en incrementos progresivos de los precios para que exista un superavit sobre los costos de producción.

El pilar del sistema económico es el petróleo. Si existiera una mayor diversificación de productos exportables, con valor agregado, se generaría otra posibilidad de desarrollo que no se restringirían en épocas de crisis.

Sector Agrícola.

La situación agrícola del país es problemática, se espera que en 1986 se produzcan un millón 684 mil toneladas menos que en 1985; esto es un descanso de 5.8%.

La agricultura ha significado un cuello de botella para el país: incrementos en los fertilizantes, en la maquinaria agrícola, en las tarifas de agua, en las semillas, por otra parte por la tasa del crédito de avío, se incrementó en un 27% (del 32 al 40%)

Estos aumentos en los costos se relacionan con la política de precios de garantía; precios que no siempre responden a las necesidades reales del sector, por el proceso inflacionario que vive el país. Esto ha influido en el descanso de la producción.

Para el ciclo agrícola de 1986 se tiene programado sembrar entre 20 y 21 millones de hectáreas, de las cuales 15 millones se destinarán a la producción de los alimentos básicos.

Los planes para este sector son conservadores, porque consideramos que el 65% de la agricultura es de temporal, por lo cual depende de las condiciones climatológicas, del agua y que se pueda contar con infraestructura adecuada.

Para cubrir las necesidades alimenticias nacionales se importarán alrededor de 7 millones de toneladas de granos básicos. La erogación de divisas por estas compras, dependerá del comportamiento de los precios internacionales de los productos agrícolas.

En el renglón del café segundo producto de exportación después del petróleo se espera levantar una cosecha que aparte de cubrir las demandas internas, genere divisas por 500 millones de dólares.

Exportaciones. Inversión Extranjera y Balanza Comercial.

Salir del esquema económico que vivimos por más de tres décadas es el gran sueño de 1986. Se requieren divisas para cumplir con muchas obligaciones que afrontamos y como fuente de desarrollo. Se necesita incrementar las exportaciones no petroleras, hacer superavitaria la balanza comercial e incrementar la inversión extranjera.

Las exportaciones en 1985 fueron aproximadamente de 21 mil millones de dólares, un 15% menos de lo esperado. En 1986 se espera alcanzar exportaciones de 24 mil millones de dólares. El comercio internacional verá incrementar la competencia en los mercados (principalmente por naciones endeudadas).

La balanza comercial tuvo una merma de cerca de 5 mil millones de dólares en 1985 (respecto del año anterior). aún cuando se mantuvo superavitaria - disminuyó en un 42%.

Las exportaciones ventas petroleras continuaron siendo la base fundamental de las compras extranjeras. La rama que más contribuyó al descenso de divisas fué la manufactura, ya que por cada dólar exportado, pagó dos por compras al exterior.

El valor de la inversión extranjera sumó más de 15 mil millones de dólares, que ingresaron al país, a fin de ampliar o abrir nuevas industrias.

La inversión extranjera no es exclusivamente un ingreso de divisas, implica también captación de tecnología (que costaría muy cara conseguirla en otra forma), creación de empleos con la consiguiente captación de personal, apertura de polos alternativos de desarrollo social e industrial traen también una demanda secundaria por servicios, insumos y materia prima nacional. En el caso particular de la industria maquiladora se convierte en un puente natural para exportar.

Ingreso al GATT

El debilitamiento de las relaciones económicas de México con el exterior, el superior crecimiento de las importaciones sobre las exportaciones apoyan la decisión del ingreso al GATT Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio.

1.- El fomento a las exportaciones no petroleras;

2.- Las disposiciones que permiten proteger los intereses comerciales e industriales de los países miembros;

3.- La solución de conflictos comerciales, que protegen al comercio de medidas unilaterales;

4.- El comercio internacional se estructura con base en negociaciones multilaterales y bilaterales.

El ingreso al GATT es sinónimo de apertura al exterior en sus puntos positivos. Significa un golpe para las industrias poco eficientes incluyendo a las paraestatales, de las 180 mil empresas industriales del país, cuya participación es mayoritaria de pequeños y medianos empresarios, existirá un cierre de aquellas empresas que no sean productivas y no se ajuste a competir en un mercado cuyas normas son eficiencia y calidad. Por otro lado, en un mediano plazo, puede significarse como válvula de escape que necesita la economía para salir adelante.

Sector Financiero.

El manejo más delicado de la política en 1986, se concentrará sobre las variables estrictamente financieras.

Destaca por su importancia el manejo del encaje legal, que podrá permitir al gobierno contar con recursos para financiarse (se pretende evitar la emisión primaria de dinero para desalentar el proceso inflacionario)

El costo porcentual promedio de captación esperado es de 61% lo que implica un promedio en las tasas pasivas de por lo menos 76% y un costo de las tasas activas entre 90 y 95%. ...

... Lo anterior implica que persistirá la restricción de recursos financieros para el aparato productivo en general.

Como efecto de los programas de control de liquidez, la captación real de los hechos de los bancos, disminuirá en casi un 10%.

Las empresas tienen que buscar nuevos canales de financiamiento, tales como el mercado de valores, la reinversión de utilidades y nuevas aportaciones de capital.

Del anterior panorama que he expuesto acerca de la situación económica de México, se desprende la importancia que tiene al respecto el extranjero que se interna en nuestro país con la característica migratoria de turista, en virtud de que la economía nacional sufre déficit en la producción de divisas, y tiene que manejarse una gama muy diversa de factores como son: inversión, mano de obra, materia prima, financiamiento política fiscal, etc., con el riesgo de no exportar lo suficiente para pagar la agobiante deuda externa.

El turismo, dentro de las actividades de servicios, ha manifestado un comportamiento positivo, por su velocidad de crecimiento, por ser un rubro que inyecta divisas en forma diaria a la economía; por desarrollar una fuente inversión en los centros turísticos; también porque es una actividad que genera empleos en una medida importante.

El desenvolvimiento de la industria turística, en el transcurso de 1986, ayudará a captar divisas importantes, ya que en flujo de turistas estará entre los cuatro millones y los cuatro millones quinientos mil visitantes; los ingresos de divisas por este concepto alcanzarán los dos mil millones de dolares.

B. EL TURISTA desde el punto de vista político y social.

El No Inmigrante turista es el extranjero que viene al país con el propósito de recreo y diversión, motivo por el cual es muy difícil que se interese en regresar al país con otros fines, si no existe un plan de difusión de los aspectos económicos, social y político del país, me refiero a la imagen que dé la población del país frente al turista.

Desde el punto de vista político, la característica migratoria del turista, puede significar un elemento firme para el sostenimiento del Gobierno en el aspecto administrativo, en virtud de su influencia en la economía, como ha quedado expuesto en el punto anterior.

El turista al igual que cualquiera otra característica migratoria tiene restricciones en sus actividades al internarse en el país, entre ellas las más importantes son las políticas, que se encuentran enmarcadas en el art. 33 Constitucional segundo párrafo, que señala: "Los extranjeros no podrán de ninguna manera inmiscuirse en los asuntos políticos del país"(62)

Este precepto no sólo excluye a los extranjeros del goce de los derechos políticos que competen a los ciudadanos sino que agrega la prohibición de tomar ingerencia en los asuntos políticos.

"Cabe mencionar la circunstancia de que la prohibición contenida en el segundo párrafo transcrito del art. 33 constitucional no tiene asignada una sanción y por tanto, independientemente de que sea la prohibición al extranjero de inmiscuirse en asuntos de índole política, sería conveniente fijar la sanción correspondiente pues la sanción no es necesariamente la expulsión....(63)

(62) Carlos Arellano García. ob. cit. pp. 348

(63) Carlos Arellano García. loc. Cit.

La llamada industria de los viajantes por placer, tiene interés económico en cuanto obliga al país que los recibe a abrir nuevas fuentes de trabajo - hoteles, fondas, industrias etc., y eso sólo compensa su relativa intrascendencia en el orden social.

El fin social se cumple en mínima parte con ésta clase de viajeros transeuntes, o como se les quiera llamar, que el aspecto migratorio debe tender solo a cuidar que no se conviertan las facilidades de internación y estancia en una puerta falsa de trabajadores, o lo que es peor de individuos que aprovechan el viaje obteniendo datos que sirvan para atentar contra la seguridad del Estado que los admitió.- porque se dan casos de individuos que no han podido llenar los requisitos de inmigrantes, se internan como turistas y se establecen en lugares de poca o ninguna vigilancia migratoria, para ejercer actividades que no son precisamente de recreo, sino de lucro absolutamente contrarias a las que su característica migratoria los autoriza y con una situación de competencia comercial tanto en contra de los nacionales como de los otros extranjeros que si se sujetaron a la ley. Y menos mal que sólo a eso se dedicaran, pues hay casos en que los falsos turistas aprovechan las facilidades que les da su situación de tales, para obtener y llevar a su país noticias de lugares estrategicos, fuentes de producción, localización de materias primas, etc.

No se deja de comprender la importancia que tiene el abrir y sostener centros turísticos en determinadas regiones, pues ello implica una situación económica bonancible en la región visitada, ya que allí se estimula la circulación monetaria, existe la posibilidad de infiltración cultural de un pueblo que viaja, signo indudable de mejor preparación, ya que con su ejemplo de superior nivel de vida puede influir en la readaptación a mejor medio de los habitantes sedentarios en el lugar visitado.

Precisamente las facilidades que deben otorgarse a quienes vienen a un país a dejar su dinero, son las que deben hacer aún más celosa la vigilancia del Estado sobre tales individuos. Facilidades para internación y estancia, sí; más en manera alguna liberalidades que puedan poner en peligro la vida comercial de los habitantes del lugar, por la competencia del falso turista, y aún la seguridad e integridad del Estado y la nación misma.

Por lo demás, ciertas propagandas y protecciones turísticas vienen a formar entre el pueblo un complejo de inferioridad que está muy lejos de ser provechoso al país receptor. El turista atrae las miradas de los que no pueden viajar y las ambiciones de los que con ellos hacen sus negocios desde el infaustado hotelero hasta el mínimo vendedor de "curiosidades", y así se va desgajando, separando, diluyendo poco a poco el afán de unidad patria, que es un elemento de la nacionalidad.

La simple observación de la diferencia de vida que existe entre los paisanos y los visitantes, los pagos casi siempre más altos que hacen éstos respecto de los que puedan hacer aquellos, van haciendo que el comerciante abuse de los turistas y desprecie la atención del connacional y éste a su vez va suponiendo que vale menos que aquel.

Y así no se llena ningún fin social ni político. Se cumple, sí (concreces) un fin económico regional, que puede ser fatal en la solidaridad patria.

La característica migratoria de turista debe concederse, pues, a todos los que vengan a pasear a un país; más el Estado debe cuidar sobre manera que no se burle esa calidad migratoria y que en los lugares en donde se intensifique su estancia, ésta no sea motivo de ataques o sentimientos de dignidad, no de formación de conceptos de inferioridad racial o circunstancial, principalmente en aspecto económico.

C.- El turista en la Nueva Ley General de Población.

La Ley General de Población, en su art. 42 fracc. I, nos da un concepto de turista: es el extranjero que con permiso de la Secretaría de Gobernación se interna en el país temporalmente, con fines de recreo o salud, para actividades artísticas, culturales o deportivas, no remuneradas ni lucrativas, con temporalidad máxima de seis meses improrrogables.

La idea misma que lleva implícita el término "turista", dice del no deseo de éste para que su estancia se considere con carácter de permanencia, es decir: el turista no tiene jurídicamente no puede tener, intención de permanencia. Congruente con el espíritu de tal característica migratoria, toda disposición legal que hable de temporalidad de turistas en un territorio dado, es en el sentido de no permitir que el transcurso del tiempo haga nacer ningún derecho de residencia, ni aún siquiera el de vecindad. Así lo establece el artículo anteriormente expuesto.

Respecto a las actividades que puede desarrollar el turista haré el siguiente comentario:

a) Actividades sociales.- son aquellas que tienen por objeto la satisfacción cultural, artística o recreativa de un grupo determinado. No debe impedirse a ningún extranjero de cualquier calidad migratoria, que las desarrolle, ya que ellas siempre producen una semilla de inquietud espiritual y son un buen medio para la intensificación de las relaciones culturales de los pueblos. El Estado debe promover los valores humanos de quienes estén en su territorio, por cualquier accidente o circunstancia.

b) Actividades no lucrativas.- el ejercicio de actividades de especulación, requiere por su índole misma, la presencia física, permanente de quienes la efectúan. Permitir lucrar a personas sin arraigo en el medio como los turistas, es permitir sangrías en la economía regional, ya que por no estar radicados en el lugar donde ejercieron la actividad, el producto de la misma tendrá que salir hacia el lugar donde residen ellos.

El art. 58 de la Ley General de Población señala: "Ningún extranjero podrá tener dos calidades o características migratorias simultáneamente"

El art. 59 de la misma Ley afirma: "No se cambiará calidad ni característica migratoria en el caso comprendido en la fracción II, del art. 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".

Estos artículos nos da la pauta para afirmar que el No Inmigrante Turista, puede cambiar de característica migratoria e incluso de calidad migratoria (a inmigrante), debido a que la Ley así lo permite.

El caso típico de cambio de calidad migratoria del Turista lo encontramos en el siguiente caso:

Cuando el Turista contrae matrimonio con mexicanos o tengan hijos nacidos en el país (art. 39 a la Ley Gral. de Población), pero si llegare a disolverse el vínculo matrimonial o dejare de cumplirse con las obligaciones que impone la legislación civil en materia de alimentos, se perderá la calidad migratoria que la Secretaría haya otorgado y la señalará al interesado un plazo para que abandone el país, excepto si ha adquirido la calidad de Inmigrado.

Otro caso es el de inversionista extranjero, que se interna al país con la característica de Turista, pero ya en nuestro país se da cuenta de que encuentra posibilidades de vida iguales o superiores a las existentes en su país de procedencia, y con ello le hace la intención de permanencia.

Los artículos anteriormente descritos tienen un amplísimo margen de acción respecto al cambio de característica o calidad migratoria del turista, pero el Estado debe tener especial cuidado en que la nueva característica o calidad migratoria, sea plenamente requisitada por el extranjero.

El art. 37 de la Ley General de Población señala:

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

I.- No exista reciprocidad internacional;

II.- Lo exija el equilibrio demográfico nacional;

III.- No lo permitan las cuotas a que se refiere el art. 32 de esta ley

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

V.- Hayan observado mala conducta durante su estancia en el país o tengan malos antecedentes en el extranjero;

VI.- Haya infringido esta ley o su reglamento;

VII.- No se encuentren física o mentalmente sanos a juicio de las autoridades sanitarias;

VIII.- Lo prevean otras disposiciones legales."(64)

Al respecto el art. 73 del Reglamento de la Ley señala:

Que la Secretaría podrá negar la entrada o el regreso al país o el cambio de calidad o característica migratoria de los extranjeros en los casos señalados por el art. 37 de la ley, previos acuerdos generales cuando se trate de las fracciones I, II y III de dicho precepto legal y en virtud de determinaciones particulares en los casos de las fracciones IV, V, VI y VII del mismo artículo, de conformidad con los mismos supuestos.

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.

(64) Ley General de Población. ob. cit. pp. 35

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

c) Ejerzan o hayan practicado la prostitución, la exploten, fomenten o pretendan la introducción de prostitutas al país.

Por violación a las disposiciones legales en materia migratoria en los casos siguientes:

a.- En las hipótesis previstas en los arts. 101, 103, 104, 107 y 118 de la Ley; y

b.- El que hubiere sido expulsado del país.

El art. 101 de la Ley antes mencionada señala que se impondrá pena de hasta dos años y multa de hasta diez mil pesos, al extranjero, que por la realización de actividades ilícitas o deshonestas, viole los supuestos a que está condicionada su estancia en el país.

El art. 103 de la misma ley señala que se impondrá pena de hasta de dos años de prisión y multa de trescientos a cinco mil pesos, al extranjero que se interne ilegalmente en el país.

El art. 104 de la misma ley dice, que al extranjero que para entrar al país o que haya 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 los dispuesto en el art. 105.

El art. 107 de la misma ley señala, que 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, acogiéndose a los beneficios que la ley establece para estos casos. Igual sanción se aplicará al extranjero contrayente.

El art. 118 de la misma ley específica, que se le impondrán pena de dos a diez años de prisión y multa de diez a cincuenta mil pesos a la persona que por cuenta propia o ajena pretenda llevar nacionales mexicanos para trabajar en el extranjero, sin autorización previa de la Secretaría de Gobernación...

... Igual pena se impondrá al que sin permiso legal de autoridad competente, por cuenta propia o ajena, pretenda introducir o introduzca ilegalmente a uno o varios extranjeros a territorio mexicano o a otro país.

Cuando la autoridad sanitaria manifiesta a la de Población que el extranjero no se encuentra física o mentalmente sano.

Soló por acuerdo expreso del Secretario, Subsecretario o del Oficial Mayor, se autorizará la internación o el cambio de condición migratoria de un extranjero que se encuentre comprendido en alguno de los casos establecidos en las fracciones del art.118 de la Ley General de Población.

El art.78 del Reglamento de la Ley General de Población, señala que la Secretaría de Gobernación podrá modificar la calidad, característica migratoria o las condiciones a que esté 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.

"El art.75 del mismo Reglamento señala, que las solicitudes de internación o cambio de calidad migratoria deberán ir suscritas por el extranjero que se trate, su representante o por la parte interesada. El representante no tendrá necesidad de exhibir poder escrito, pero la Secretaría cuando lo estime conveniente, tendrá facultad de exigir que se justifique la personalidad legal para hacer la promoción.

Cuando la Secretaría lo considere oportuno, podrá ordenar que se solicite o presente un informe sobre antecedentes del extranjero.

Las solicitudes deberán expresar los datos siguientes:

- I.- Nombre y lugar de residencia del extranjero;
- II.- Lugar de nacimiento;
- III.- Nacionalidad actual y anteriores si las hubiere;
- IV.- Edad y estado civil;

V.- Profesión u ocupación habitual;

VI.- En su caso, el nombre de las personas que lo acompañen, con expresión de su nacionalidad, edad, estado civil y relación familiar con el interesado.

VII.- La persona o negociación a la que prestará sus servicios y los ingresos que va a recibir y la actividad a que pretende dedicarse, y

VIII.- Los datos que correspondan a la característica migratoria que pretenda obtener"...(65)

Como se desprende del contenido en los artículos antes descritos, el No-Immigrante-Turista, puede si lo desea cambiar de condición, calidad o de característica migratoria, ya que así lo preve la Ley General de Población y su respectivo reglamento.

Se observa que el turista no tiene prórroga alguna en el permiso de estancia en el país y que las actividades a que se puede dedicar están limitadas por la naturaleza misma de esta característica migratoria.

Independientemente de las restricciones que marca la Ley General de Población en las actividades a los turistas, la Constitución General de la República marca otras restricciones a saber:

I.- Restricción en materia política;

Los extranjeros no podrán de ninguna manera inmiscuirse en los asuntos políticos del país. (art.33 Const.)

Este precepto no solo excluye a los extranjeros del goce de los derechos políticos que competen a los ciudadanos sino que agrega la prohibición de tomar ingerencia en los asuntos políticos.

(65) Reglamento de la Ley General de Población. México. 1984. edit.Porrúa pp.85

II.- Restricciones al derecho de petición:

El art.8 de la Constitución General de la República dispone: "Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que éste se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.

A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quién se haya dirigido, la cuál tiene la obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario"...(66)

Como se desprende de la última parte del primer párrafo de este dispositivo, el derecho de petición en materia política está reservado a los ciudadanos de la República y, a contrario sensu, los no ciudadanos, dentro de los que están incluidos los extranjeros, no gozan de ese derecho en materia política.

III.- Restricciones en el derecho de asociación:

El art.9 de la Constitución establece: "No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en asuntos políticos del país.

Ninguna reunión armada tiene derecho de deliberar"...(67)

IV.- Restricciones a los derechos de ingreso, salida y tránsito:

Todo hombre tiene derecho para entrar a la República, salir de ella, viajar por su territorio, y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes. El ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil, y a las autoridades administrativas por lo que toca a las limitaciones...

(66) Acosta Romero Miguel y Góngora Pimentel. ob.cit. pp.46

(67) Loc. cit.

...que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país.

Como regla general se plasma en éste precepto que consigna la libertad de tránsito y el derecho de ingreso y salida del país, una igualdad entre nacionales y extranjeros pues se refiere el precepto a todo hombre.

No obstante esta igualdad en términos genéricos, ya en particular, la última parte del precepto entraña la posibilidad de subordinar los derechos de ingreso, salida y tránsito en la República a las facultades de la autoridad administrativa por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre extranjeros perniciosos. Por tanto para que pueda producirse la restricción contenida en la parte final del art.11 Constitucional, es menester la reunión de los siguientes requisitos:

- a.- Que la restricción la prevea una disposición legislativa sobre extranjeros perniciosos;
- b.- Que la restricción la imponga una autoridad administrativa; y
- c.- Que se trate de un extranjero pernicioso.

Como se desprende de la lectura del artículo 11 Constitucional, es la Ley General de Población y su respectivo reglamento, las que imponen restricciones al TURISTA en el derecho de tránsito, ingreso y salida del país por las razones expuestas en éste trabajo, es decir la reglamentación de la temporalidad y requisitos de entrada al país.

Una restricción importante va a ser la contenida en el art.27 Constitucional que señala:

"Fracc.I.- Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones, o para obtener las concesiones de explotación de minas o aguas. El Estado podrá conceder el mismo...

... derecho a los extranjeros, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar por lo mismo la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquellos; bajo la pena en caso de faltar al convenio de perder en beneficio de la Nación los bienes que hubieren adquirido en virtud del mismo. En una faja de cien kilometros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas."...(68)

El turista, tiene las limitaciones de no poder dedicarse a actividades que entrañen lucro, o actividades comerciales entre otras, ya que únicamente podrá dedicarse a actividades de recreo, deportivas o artísticas, culturales y de salud.

Pero no implica que no pueda comprar un inmueble en Territorio Nacional siempre y cuando no lucre con dicha adquisición, se da el inconveniente de que las partes interesantes para el turista se localizan en la llamada zona prohibida, es decir cerca de las playas, lo que da lugar al problema de los "TESTAFERROS", por medio de los cuales el turista adquiere inmuebles en las playas, problema que originó en 1973, la constitucion de fideicomisos otorgados a los extranjeros para que puedan explotar la industria hotelera, dicho fideicomiso es por un término de 100 años, terminando dicho término pasarán a manos del Estado.

Problemas como el antes expuesto no son resueltos como lo prevee la Constitución en su plenitud, debido a la situación económica imperante en México desde entonces.

(68) Acosta Romero Miguel y Góngora Pimentel ob.cit. pp.316

D.- MEDIDAS PARA FOMENTAR EL TURISMO.

El Estado mexicano, através de la Secretaría de Turismo, está realizando varias campañas para promover el turismo en las zonas más importantes de la República Mexicana.

Entre otros programas de acción están:

a.- México te da a escoger:

Es un plan que promueve los centros arqueológicos, una de las más ricas y sorprendentes experiencias turísticas que ofrece México. Ese tesoro monumental está repartido en más de once mil centros arqueológicos, donde es posible admirar; desde imponentes pirámides y extraordinarias formas esculpidas en piedra, hasta murales y piezas de cerámica y orfebrería que nos dan idea de la especial concepción que los antiguos mexicanos tuvieron del arte, de la ciencia y de la vida.

Si para el visitante extranjero recorrer ese maravilloso mundo resulta impresionante, para el mexicano significa el orgullo y la emoción de reconocer sus raíces.

Gozar de esos lugares es más sencillo que la elaboración de ésta información, en la que se presenta una síntesis histórica de nuestras culturas precolombinas y la descripción y localización de las más importantes zonas arqueológicas y los servicios turísticos que ofrece cada lugar.

También éste programa nos muestra la localización y descripción de todas y cada una de las culturas que ocuparon el Territorio Nacional, como por ejemplo, los teotihuacanos, toltecas, Yucatán, Tula, Mitla, Zempoala, Tenochtitlán, Tlaxcala, Texcoco y Azcapotzalco.

La dominación española significó en gran medida, para la población autóctona, el abandono de las tradiciones, la muerte de sus dioses y la imposición de un régimen de trabajo.

Sin embargo, la huella de la civilización mesoamericana quedó plasmada en estas zonas arqueológicas que aquí señalo orgullosamente para que sirvan de desarrollo turístico al país.

b.- Una aventura a tu alcance:

Es un estudio de las zonas de la República Mexicana que ofrece al turista información acerca de los lugares en donde se localizan Monumentos Coloniales, Sitios Históricos, Centros Artesanales, Poblados Típicos, Balnearios, Ferias y Fiestas, Donde comer y Donde hospedarse.

El estudio antes mencionado se hizo de una manera sistemática para cada Estado de la República, para que el turista tenga una noción de lo que encontrará a su paso por el territorio nacional.

c.- Calendario de Comercio y Fomento Industrial:

Publica anualmente el calendario de ferias y exposiciones nacionales con la finalidad de difundir ampliamente los productos que se exhiben, a efecto de que los compradores nacionales e internacionales seleccionen y programen su estancia a tal evento.

En este calendario se relaciona y hace una síntesis de las más importantes ferias y exposiciones que se realizan en el país cada año, agrupadas por entidad federativa y clasificadas cronológicamente a fin de que los asistentes potenciales conozcan previo a su visita las características de las regiones. El estudio incorpora también los datos estadísticos básicos de interés general y en relación de más de 350 expositores indicando los productos que ofrecen y las ferias en que participan.

Pero la Secretaría de Turismo en sus programas de fomento de las actividades inherentes al mismo, no contempla ninguna forma de fomento intensivo del turismo internacional, en virtud de lo cual serían de ayuda las siguientes:

1.- Que la televisión mexicana destine 2hrs. como mínimo a la semana para difundir internacionalmente la realidad turística del país.

2.- La creación de un departamento jurídico especializado en recibir quejas del turista internacional, para que éste sea orientado ante autoridad y como va a resolver su situación, en caso de que sufra un ilícito en su persona ó en sus bienes. Dicho Departamento Jurídico, debe ser dependiente de la Secretaría de Turismo.

3.- La creación de un Organismo de Vigilancia y Auxilio al Turista, en las zonas turísticas, en especial aeropuertos, playas, hoteles, zonas arqueológicas y carreteras.

E.- REFORMA PROPUESTA A LA LEY GENERAL DE POBLACION PARA GARANTIZAR LA SEGURIDAD JURIDICA AL EXTRANJERO QUE SE INTERNA AL PAIS CON LA CARACTERISTICA MIGRATORIA DENOMINADA TURISTA.

En virtud de que el art.42 fracc.I de la Ley General de Población especifica: No Inmigrante es el extranjero que con permiso de la Secretaría de Gobernación se interna en el país temporalmente dentro de alguna de las siguientes características:

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

Se desprende de la lectura del artículo anterior, que el extranjero ahí mencionado como turista, en su estancia en el país no puede prorrogar la temporalidad de la misma, pero sí puede cambiar de característica migratoria.

En virtud de que el turismo es importante en la generación de divisas como quedó asentado en el punto A de éste capítulo, es necesario que su estancia se prorrogue por un tiempo que no sea superior a la temporalidad que le autoriza el artículo antes mencionado.

Propongo la siguiente reforma al art.42 fracc.I de la Ley General de Población:

Art. 42 No Inmigrante es el extranjero que con permiso de la Secretaría de Gobernación se interna en el país temporalmente, dentro de alguna de las siguientes características:

I.- TURISTA.- Con fines de recreo o salud, para actividades artísticas, culturales o deportivas, no remuneradas ni lucrativas, con temporalidad máxima de seis meses PRORROGABLES UNA SOLA VEZ.

CONCLUSIONES.-

1.- La determinación de los nacionales de un Estado, es un acto de Soberanía Independiente, por lo que no puede dejarse al arbitrio o cuidado de ningún otro Estado, que no sea aquel cuyo territorio está bajo su imperium.

2.- Se debe asegurar un mínimo de derechos al extranjero que se interna en nuestro país, sin establecer comparación con los derechos de que gozan los nacionales, para que puedan venir extranjeros con la característica migratoria de inversionista, turista, técnico, científico, etc., en fin todos aquellos extranjeros que puedan contribuir a la superación económica y social en nuestro país.

Debido a los movimientos comerciales y culturales, los cuales son importantes para el desarrollo de un país, obligan al Estado a instrumentar leyes tendientes a regular la temporalidad, prórrogas y permisos del extranjero.

3.- La conducta de un extranjero, debe ser congruente con la hospitalidad y normas que le impone el Estado receptor, pero en caso de incurrir aquél en anomalías en su comportamiento, el Estado tiene la facultad de hacer salir de su territorio a cualquier extranjero que considere pernicioso o que simplemente su conducta no se adecue a las normas establecidas por el Estado receptor, en este caso el de México.

4.- La característica migratoria denominada turista, es de vital importancia, para el desarrollo económico de nuestro país, de ahí que jurídicamente sea necesario proteger más a los extranjeros que se internan como tales, para que en México se generen divisas, empleos y tranquilidad social.

5.- Existe la necesidad jurídica y económica de prorrogar la estancia del extranjero que se interna en el país con la característica migratoria denominada turista, porque así llegan extranjeros de diversas clases sociales que pueden en un momento dado contribuir al desarrollo ya sea como ...

...inversionistas, industriales, maestros etc.

6.- Se debe prorrogar una sola vez el periodo de estancia del turista internacional, en virtud de que el art.42 fracc.I de la Ley General de Población, establece que el periodo de estancia para dicho extranjero, es improrrogable, lo que provoca que en caso de que exista la posibilidad de que el turista, quisiera saber y conocer más a fondo el comportamiento cultural, económico o social de nuestro país, éste tendría que cambiar de característica migratoria, e inclusive tal vez de calidad migratoria y debido al procedimiento y requisitos para hacerlo, el turista no lo realiza, y con ello se esfuma la oportunidad de tal vez un nuevo inversionista, técnico, etc.

BIBLIOGRAFIA.

- Alberto G. Arce. "Derecho Internacional Privado" edit. U de G. 1969 Guadalajara
Méx.
- Algara José. "Lecciones de Derecho Internacional Privado" edit. I. Escalante.
México. 1979
- Arjona Colomo Miguel "Derecho Internacional Privado" edit. Bosch. Barcelona.
1954
- Arellano García Carlos "Derecho Internacional Privado" edit. Porrúa México.
1983
- Carpizo Jorge. "La constitución Mexicana de 1917" edit. U.N.A.M. Méx. 1979.
- Esquivel Obregon Toribio "Apuntes para la Historia de México" Tomo I edit.
Edit. Polis. Méx. 1937.
- Fenwick G. Charles. "Derecho Internacional" edit. Omeba. Buenos Aires 1963.
- J.P. Niboyet. "Principios de Derecho Internacional Privado" edit. Nacional
S.A. México. 1951.
- Manuel J. Sierra. "Tratado de Derecho Internacional Público". Méx. 1965.
- Miaja de la Muela A. "Derecho Internacional Privado". 1969
- Miguel Acosta Romero y Gongora Primentel "Constitucional Política de los
Estados Unidos Mexicanos" edit. Porrúa. 1984. Méx.
- Pasquel Fioré "Derecho Internacional" Madrid. edit. Góngora. 1889 Privado" VI
Conferencia Panamericana. La Habana. 1929.
- San Martín y Torres "Nacionalidad y Extranjería" edit. Mar. S.A. Méx. 1954.
- Pérez Nieto Leonel "Derecho Internacional Privado" edit. J. Romero L. Méx.
1969.
- Siquieros Luis "Síntesis de Derecho Internacional Privado" edit. UNAM. Méx.
1917.
- Tena Ramírez Felipe "Derecho Constitucional Mexicano" Méx. 1963.

- Tena Ramírez Felipe "Leyes Fundamentales de México" 1808-1957. 1980
- Tovar Antonio "Gran Diccionario Patriar de la Legua Española" edit. Patria.
Vol. V. Méx. 1983.
- Trigueros Eduardo "Apuntes de derecho Internacional Privado" edit. J. Romero
L. Méx. 1969
- Verdross Alfredo. "Derecho Internacional Público" edit. Aguilar. Madrid 1957.
- Mateos Muñoz Agustín "Etimología Grecolatinas edit. Esfinge Méx. 1982.
- Código Civil Para el Distrito Federal. edit. Porrúa México 1984.
- Ley de Nacionalidad y Naturalización. edit. Porrúa. Méx. 1983.
- Reglamento de la ley General de Población. edit. Porrúa. Méx. 1983-84
- Seminario Judicial. edición "Derecho Internacional Mexicano" imprenta J.M.
Lara México. 1954.
- Tesis Jurisprudencia No. 473 Compilación y Jurisprudencia 1917. 1955
- Secretaría de Relaciones Exteriores "Tratados y Convenios Vigentes" Méx.
1948.
- Comercio. Vol. XXVI enero 1986. México.