



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

**LA DEPORTACION Y LA
EXPULSION DE EXTRANJEROS**

TESIS PROFESIONAL

Que para obtener el Título de
LICENCIADO EN DERECHO

Presenta

FELIPE DE JESUS FLORES FALCON

MEXICO, D.F.

1976



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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 esta 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.

A LA MEMORIA DE MI PADRE:

CARLOS FLORES RAMIREZ

A MI MADRE:

SRA. STANASIA FALCON VDA. DE FLORES

Con eterna gratitud por el
inmenso esfuerzo que reali
zó para ver terminados mis
estudios.

A MIS HERMANOS:

GUADALUPE FLORES FALCON

GABRIEL FLORES FALCON

Por su amor, comprensión y amistad.

AL SEÑOR:

BLAS CHUMACERO SANCHEZ

Con admiración y respeto por
todo lo que me ha enseñado a
aprender.

AL SEÑOR DOCTOR:

CARLOS ARELLANO GARCIA

Por su valiosa dirección
para la elaboración de -
este trabajo.

AL SEÑOR LICENCIADO:

LUIS ADOLFO SANTIBÁÑEZ B.

Por sus constantes palabras
de aliento

A MIS TIOS:

DESIDERIO FALCON MENDOZA

AURELIO FALCON MENDOZA

Con especial gratitud por el
gran apoyo que le han brindad
do a mi familia.

A MIS FAMILIARES, AMIGOS Y

COMPANEROS: Como reconocimieno
to a sus innumerables muestras de adhesión
para el feliz término de este trabajo.

LA DEPORTACION
Y LA
EXPULSION DE EXTRANJEROS

FELIPE DE J. FLORES FALCON

P R O L O G O

La finalidad del presente trabajo ha sido la de tratar de demostrar en forma por demás modesta, que el régimen jurídico de la llamada expulsión de extranjeros se encuentra confuso por no querer entrever dentro de ella, a dos clases distintas de expulsión. La primera de ellas que es genérica y -- que se utiliza para sacar extranjeros peligrosos al Orden Público del Estado y la segunda de ellas que es específica y que se utiliza para sacar a los extranjeros que no han cumplido o han dejado de cumplir con sus obligaciones de carácter migratorio, -- ya sea infringiendo normas estrictamente migratorias o normas sanitarias en materia migratoria.

Por tanto, nos acogemos a la benevolencia del dictamen que nuestros sinodales habrán de emitir sobre este trabajo pues sus alcances son infinitamente menores a los que uno como estudiante mantuvo idealizados.

Sabemos que habrán de reconocer la inesperienza del alumno recién salido de las aulas universitarias, que sólo puede sustituirla por los deseos de superación y de triunfo que se tengan. Así pues reconocemos y aceptamos con recatamiento todos los errores que en este trabajo puedan encontrar, -- en aras de nuestro propio beneficio.

TITULO I

NOCIONES DOCTRINALES

INTRODUCCION

1. Breve referencia histórica del trato que se les ha dado a los extranjeros: a. Edad Antigua; b. Cristianismo; c. Edad Media; d. Revolución Francesa; e. Desde el siglo XIX.- 2.- Factores que influyen para que los Estados impongan condiciones a la entrada de extranjeros: a. Factor Sociológico; b. Factor Económico; c. Factor Demográfico; d. Factor Político. 3.- Supuestos de la expulsión y de la deportación de extranjeros.- Sus diferencias.

1. BREVE REFERENCIA HISTORICA DEL TRATO QUE SE LES HA DADO A LOS EXTRANJEROS (1).

Para el inicio de este modesto estudio sobre la expulsión y la deportación de extranjeros, opinamos que es de gran utilidad, dar una referencia brevísima del trato que han sufrido los extranjeros a través de distintas épocas pues, de esa forma habremos de apreciar el avance que la civilización ha experimentado con respecto a la situación jurídica que aquellos han guardado. Es así como estudiaremos en principio la condición jurídica de los extranjeros en cinco distintos pueblos de la antigüedad como son La India, Egipto, el pueblo Hebreo, Grecia y Roma, con los cuales habremos de dar una panorámica amplia de la condición que los extranjeros guardaban en esta época, caracterizada por prácticas rigurosas y extremas como la esclavitud y la muerte; en segundo término pasaremos a exponer la influencia que el Cristianismo tuvo durante la época de su surgimiento en relación con el trato para con los extranjeros, por los principios de igualdad humana que caracterizaron a la religión cristiana; estudiaremos en tercer lugar, en una forma muy sucinta la época de la Edad Media en donde encontramos que nuevamente hay un regreso a las antiguas prácticas de esclavitud y muerte para con los extranjeros por el hecho de serlo; en cuarto lugar, veremos la aparición del humanismo liberal proclamado durante la Revolución Francesa con sus principios de igualdad, libertad y fraternidad sin distinción de ninguna naturaleza entre los hombres; y por último, veremos los cam

bios tan radicales que sufrió el trato para con los extranjeros durante el siglo XIX y el asentamiento de este trato durante el siglo XX, en donde todas las antiguas prácticas contra de los extranjeros fueron sustituidas en forma definitiva por una medida que en principio fue conocida genéricamente -- como expulsión de extranjeros, pero que en la actualidad se ha visto la necesidad de diferenciarla con otra expulsión más específica denominada deportación de extranjeros. Será materia del tercer apartado de la introducción dejar demostrada -- la distinción que hay entre la expulsión propiamente dicha y la expulsión específica ó deportación.

3. La edad antigua.- Comenzaremos nuestra exposición con el pueblo Indú.

I.- En la India los extranjeros se encontraban relegados de toda práctica jurídica. "La India pertenece al grupo de los antiguos pueblos teocráticos en donde la religión domina los ámbitos de la vida pública y privada. La religión como conjunto de normas de conducta dirige la evolución de aquellos pueblos en donde su verdadera cohesión como grupo sociológico se amalgama mediante reglas religiosas. La religión hace a los individuos miembros de una nación y la nación se compone de individuos de una sola religión". Por lo tanto la religión es privilegio de los nacionales derivándose de esta creencia un menosprecio a los extranjeros, que no pudiendo participar de los ritos religiosos, carecen de la protección de los dioses.

Sin embargo, los extranjeros que lograron penetrar en la India para el establecimiento de relaciones comerciales, fueron denominados "léchas en el Código de Manú; -- si llegaban a fijar su residencia en el país, se podían mezclar con la sociedad originaria, ocupando una posición independiente regulada por las leyes.

II.- En Egipto los extranjeros que llegaban a pedir auxilio u hospitalidad a los egipcios, al decir de Ricardo Rodríguez (2), "los reducían a la más cruel esclavi--

tud ocupándolos en las obras públicas y en construir y embellecer los mejores edificios de su nación". No obstante existe una inscripción en una pirámide egipcia en la que se expresa concretamente; "no trabajó hombre de ajeno país".

Pero el desprecio hacia todos los extranjeros no fue continuo e incesante en la historia egipcia pues, en Egipto permanecieron los Hebreos y a uno de ellos, José, se le permitió escalar una de las magistraturas más altas, como la de ser Ministro del Faraón. Igualmente es conocido el tratado de Ramsés con los sirios en virtud del cual los egipcios podían permanecer en Siria y los sirios en Egipto (3).

III.- Dos de los libros de la Biblia repetían el precepto: "No entristezcáis y aflijáis al extranjero, que también vosotros fuistéis extranjeros en Egipto". De aquí podemos desprender, según nos dice el Dr. Arellano García, que esta máxima necesariamente tenía que traducirse en un atemperamiento de la tendencia natural de la época de tratar al extranjero como a un enemigo. Por consiguiente cabía la posibilidad entre las costumbres del pueblo Hebreo de que un extranjero, no perteneciente a las doce tribus, se naturalizase, declarando su conversión a la religión judaica ante tres jueces y trasladando su residencia. Debían además, practicar la ceremonia religiosa de la circuncisión. A estos extranjeros se les llamaba "prosélitos de la justicia". Existían también los llamados "prosélitos del domicilio" a los que se concedía la mera residencia sin estar naturalizados.- Estos extranjeros estaban obligados a respetar los preceptos de la ley natural (4).

IV.- En Grecia, podemos dividir su estudio de acuerdo con cada una de sus ciudades principales.

A.- Los espartanos tenían prohibido a los extranjeros entrar a la ciudad de Esparta por temor de que corrompieran sus severas costumbres. Igualmente tenían el temor de que alterasen la unidad política y religiosa del pueblo.

La población de esparta estaba clasificada

en iguales, periecos e ilotas. De estas tres clases, los periecos y los ilotas eran extranjeros. Los periecos o lacedemonios de provincia eran los extranjeros admitidos a residir en territorio espartano, sin derechos civiles. Los ilotas, sometidos a la esclavitud, son extranjeros vencidos, víctimas de toda clase de vejámenes incluyendo el uso de sus cuerpos para que los guerreros se ejerciten preparándose para el combate. "Las leyes de Licurgo en Esparta imponían infinitas trabas a todo elemento extraño a la nación" (5).

B.- En Atenas existía un barrio especial para el hospedaje de los "metecos", extranjeros que se encontraban propiamente encarcelados y obligados a pagar el tributo anual de 12 dracmas, vendiendo a los que se negaban a pagarlo como si fueran esclavos.

"A los extranjeros admitidos en territorio ateniense por tratados de isopolitia o amistad, se les llama isoletes y gozan de determinados derechos o íntegramente del derecho de la ciudad. Como ejemplo clásico de tratado de isopolitia - tenemos - el celebrado entre Pergamos y Temnes que concedían a los ciudadanos de una ciudad el voto en las otras y viceversa. Hubo un tratado entre Magnesia y Esmirna en virtud del cual se concedían a los nacionales de la otra ciudad toda clase de derechos".

Por otro lado, los mencionados metecos tenían que pagar una capitación llamada Metaikeon para poder residir en Atenas, dependían de la jurisdicción del Polemarcus y tenían que estar asistidos en juicio por un próxena. La próxena es una institución en cuya virtud se confiere a un notable del país el amparo oficial del extranjero.

Los bárbaros o esclavos que son individuos carentes de todo derecho, son un tercer grupo de extranjeros que existían en Atenas; podían emanciparse aquellos que hubiesen prestado eminentes servicios.

V.- Los extranjeros en Roma, antes de las XII Tablas, encontraron amplia acogida pero a condición de que se romanizaran. Esto no les era difícil pues los primeros pobladores de Roma no eran exigentes en la elección de nuevos ciu-

dadanos para su patria.

"Una vez constituido el pueblo romano bajo la vigencia de las XII Tablas al extranjero se le consideró como enemigo. Un famoso pasaje de las XII tablas que textualmente rezaba: "ad versus hostem aeterna auctoritas esto" y que quería significar que "sobre el extranjero imperaba absoluta la autoridad de roma" se interpretaba en el sentido de que los ciudadanos romanos tenían frente a los extranjeros derechos de vida y muerte" (6).

Posteriormente, conforme al Derecho Romano las personas libres se clasificaron en ciudadanos y no ciudadanos, es decir, nacionales y extranjeros, atemperándose el rigorismo de las XII Tablas.

Los individuos libres que habitaban el territorio de roma sin tener la calidad de ciudadanos romanos no gozaban de los derechos inherentes al *Ius civile* con la misma amplitud que los ciudadanos. Además, en roma fue distinto el status jurídico entre los no ciudadanos pues habían diferentes categorías. Se puede hablar en primer lugar de dos clases de no ciudadanos: de los peregrinos y de los latinos y en una subclasificación, se dividen los peregrinos en peregrinos propiamente dichos, *dedicticios*, bárbaros y enemigos. Los latinos se subdividían en: *latini veteres*, *latini colonarii* y *latini juniani*.

Los peregrinos propiamente dichos son los habitantes de los países que han celebrado tratados de Alianza -- con roma, o que se han sometido más tarde a la dominación romana reduciéndose al Estado de provincia. Estos peregrinos no disfrutaban del *connubium*, del *commercium*, ni de los derechos políticos. Su condición jurídica se rige por el *Jus Gentium* y por el Derecho de sus provincias.

Los peregrinos *dedicticios* tienen una condición jurídica inferior a la de los anteriores. Son individuos pertenecientes a los pueblos que se rindieron incondicionalmente a los romanos, y pueblos a los que los romanos quitaron toda autonomía. Estos peregrinos tenían derecho a vivir en diversas partes del Imperio Romano pero no tenían derecho a vivir dentro o cerca de roma.

Son bárbaros los pueblos con los cuales roma -

no ha hecho ningún tratado y con los cuales no sostiene ninguna relación de amistad. A estos bárbaros los romanos no les reconocen ningún derecho, no los consideran como una sociedad civilizada y en consecuencia les corresponde un vacío jurídico.

Se consideran enemigos a aquellos individuos -- pertenecientes a pueblos con los que Roma se halla en guerra y que tienen una organización política a nivel apreciable.

Los latinos eran no ciudadanos tratados más -- benévolamente.

Los latinos veteranos son los habitantes del antiguo Latium. Poseían el commercium, el connubium, y encontrándose en Roma cuando la reunión de los comicios, disfrutaban del derecho de voto. En tiempos de Sica ascienden a ciudadanos; ciudadanía que se otorgó posteriormente a los habitantes de toda Italia por Ley Junia de 664 y por la Ley Flautia Papi^{ri} en 665.

A los habitantes de las colonias que fundaron -- los romanos para asegurar su dominio sobre los pueblos vencidos se les llamó latini colonisari. Estos latinos tenían el -- ius commercii y legis actione nada más, no tenían el connu- -- bium, a no ser que se les diera una concesión especial. Ejercen los derechos políticos en sus ciudades pero no en Roma.

Por la Ley Junia Norbona se concedió, al principio del Imperio, a ciertos libertos, la asimilación a la categoría de los latinos de las colonias. En Roma llegaron a tener una situación más favorable que los latinos de las colonias. El ius commercium sin embargo, no les daba el derecho -- de hacer testamento ni de recibir por testamento.

Más adelante, Antonio Caracalla mediante un -- edicto del año 12 de nuestra era, concedió el Derecho de ciudadanía romana a todos los habitantes del Imperio. Desde entonces no hubo más peregrinos que los condenados a penas, significando decadencia del derecho de ciudadanía los libertos -- dedicticios y los bárbaros que servían en las armas romanas, -- ya no hubo más latinos que los libertos latino-junianos.

Bajo Justiniano todos los libertos son ciudadanos. Las únicas personas privadas del derecho de ciudadanía -- fueron los condenados a ciertas penas criminales, los esclavos y los bárbaros.

b. El Cristianismo.- Hemos de considerar en estos brevísimos apuntes sobre el trato que han sufrido los extranjeros (en -- diversas naciones a través de distintas épocas), la importancia que el cristianismo, no sólo como religión sino como doctrina universalista, ha tenido en la evolución de la condición de los extranjeros.

Se trata de una religión que es para el hombre de cualquier región del mundo, sin establecer distinciones -- discriminatorias basadas en la nacionalidad. En materia de -- condición jurídica de extranjeros constituye la religión cristiana una fórmula atemperadora de rigores extremos en congruencia con sus postulados de amor a los semejantes.

Era la religión cristiana enemiga de toda desigualdad entre los hombres, por ello, al cristianismo se le -- atribuye, en los lugares en que el Derecho canónico tenía alguna autoridad, el haber templado los rigores contra los extranjeros, entre ellos el derecho de Aubana y de naufragio.

Por lo tanto, es el cristianismo una verdadera doctrina filosófica en donde campea en su más grande significado la igualdad en el género humano.

c. Edad Media.- Durante la Edad Media, la evolucionada vida -- jurídica y social estructurada conforme al ejemplar Derecho Romano es sustituida por una nueva época caracterizada por -- una ruda barbarie y una inusitada violencia. La condición de los extranjeros fue sumamente triste por resentir graves limitaciones a las que hemos de referirnos en este momento.

Entre las diversas clases de restricciones que tuvieron los extranjeros durante la Edad Media podemos citar las siguientes: a) en algunas partes los extranjeros venían a ser esclavos del dueño de las tierras en que habían ido a establecerse; b) en otras se había concedido el derecho de vida y muerte sobre los extranjeros; c) no se les permitía la -- entrada a su territorio sino con onerosas condiciones; y d) -- se les obligaba a pagar gravosos impuestos que hacían difícil su permanencia.

La posición de inferioridad del extranjero en la época feudal se destaca por los diversos autores a través

del "albinagio" o "derecho de Aubana" que era una limitación - discriminatoria impuesta a los extranjeros que se traducía en una prerrogativa de los señores feudales para apropiarse de -- los bienes de los extranjeros fallecidos en sus dominios. Con la sustitución de la monarquía al poder del señor feudal, el - derecho de Aubana y las demás prácticas en contra del extranje ro, pasaron de aquél a la corona. Otra limitación que sufrían los extranjeros era el naufragio en virtud del cual el prínci- pe podía hacerse propietario de todo objeto recuperado de na-- ves naufragadas ante sus costas.

Estas limitaciones duran del siglo IX hasta - la Revolución Francesa, o sea, desde el señorío feudal pasando por la monarquía absoluta hasta su desquebrajamiento.

d. revolución Francesa.- Con la Revolución Francesa, el pueblo francés sacudió con violencia el dominio de la monarquía abso- luta. Los hombres que participaron en la Asamblea Nacional de 1789, a través de sus debates, le dieron validez universal a - los principios de "igualdad" y de "libertad". Esto equivalía a ratificar el mensaje auténtico del cristianismo que reafirma - las bases eternas e incommovibles para el respeto a la digni-- dad de las personas.

En la Declaración de los Derechos del hombre y del Ciudadano no se pretendía tan sólo la igualdad de los -- Franceses sino que también se pretendía la igualdad de todos - los hombres, incluyendo a los extranjeros. Decía el artículo - 3o. de la Declaración Francesa de los Derechos del hombre: "Por la naturaleza y ante la Ley, todos los hombres son iguales". - En consecuencia, la Revolución Francesa trajo nuevamente el -- principio de la igualdad jurídica de nacionales y extranjeros.

e. Desde el siglo XIX.- A partir del Siglo XIX, el trato para con los extranjeros fue motivo de grandes reivindicaciones. -- Los derechos de aubana y de naufragio empezaron a ser sustitui dos por prerrogativas a extranjeros con base en los principios de igualdad que la mayoría de las naciones civilizadas empeza- ron a adoptar. Pero al propio tiempo, las mismas prerrogativas de igualdad entre nacionales y extranjeros trajeron como conse- cuencia que las naciones empezaran a querer controlar la inmi- gración de extranjeros a su territorio fundándose en sus necesi- dades de orden general y de seguridad interna. Fué entonces

como, con la consolidación de las naciones, se permitió establecer un método de control para el ingreso y permanencia de extranjeros en sus territorios, haciéndose necesaria la adopción de medidas diferentes contra de los extranjeros.

Atemperada en forma casi absoluta la imposición de penas y vejámenes para los extranjeros, por las ideas igualitarias de la época, los países empezaron a optar por emplear otro tipo de medidas como la de sacar a aquellos extranjeros que en su territorio causaren algún perjuicio a sus intereses, en lugar de someterlos a esclavitud o muerte como en la antigüedad o a otras prácticas rigoristas que les impidieron durante mucho tiempo el pleno goce y ejercicio de sus derechos individuales en territorio extranjero. Precisamente la corriente de la igualdad jurídica entre nacionales y extranjeros fue la que inspiró a los países a cambiar las formas arcaicas de someter extranjeros en su territorio por la de sacarlos o expelerlos, cuando fueran peligrosos a sus intereses, o cuando no cumplieran con las condiciones mínimas de entrada o permanencia legales.

Nos comenta Uruú que la crisis económica que siguió a la guerra mundial de 1914, hizo que muchos países encontraran en el ingreso de extranjeros una fuerte competencia a los trabajadores nacionales en los empleos que éstos con dificultad obtenían, de donde resultó la restricción de la inmigración a un grado que en algunos Estados fue casi completa (7). Por consiguiente es a principios del Siglo XX, cuando las naciones empezaron a reglamentar en forma más estricta la entrada y permanencia de los extranjeros a su territorio y su posible expelación por no cumplir con aquellos requisitos que permiten su ingreso o su estancia legal en un país (deportación), o por convertirse en elementos perjudiciales o nocivos para la seguridad interna y aún externa de un Estado, del que, aunque no hayan cometido ninguna infracción a las leyes, por su conducta insidiosa, pueden ser expulsados (expulsión).

Podemos concluir este apartado dejando asentado que las nuevas formas que los Estados han adoptado so-

bre el trato para con los extranjeros se han atemperado consi-
derablemente, y que, desde el punto de vista histórico, es -
preferible que se utilicen en la actualidad medidas como la -
expulsión y la deportación de extranjeros, oponiéndonos defi-
nitivamente a cualquier otra práctica deshumanizada e injusta.
Sin embargo, no debemos olvidarnos que los extranjeros son per-
sonas humanas que tienen el mismo derecho en cualquier país -
a que sean respetados íntegramente sus derechos individuales.
Entonces, es necesario que siempre que se quiera emplear cual-
quiera de aquellas dos medidas, se haga de una manera justifi-
cada en cuya virtud la conducta del extranjero realmente sea-
perjudicial o lesiva al interés general del Estado.

2.- FACTORES QUE INFLUYEN PARA QUE LOS ESTADOS IMPONCAN CONDICIONES A LA ENTRADA DE EXTRANJEROS.

Ya vimos en el apartado anterior en forma muy sucinta cual ha sido la evolución que el trato de extranjeros ha tenido durante la mayor parte de la existencia humana. Concluimos que en la actualidad las prácticas rigoristas en contra de los extranjeros han sido sustituídas por medidas históricamente menos severas - pero que en el fondo tienen igualmente cierto rigorismo, puesto que pueden causar también muchos perjuicios. Nos referimos aquí a la expulsión de extranjeros que se divide, a nuestro juicio, en expulsión propiamente dicha y deportación, medidas con las cuales se pueden originar graves injusticias si se aplican arbitrariamente. - Pasaremos ahora a tratar de justificar el empleo que los países hacen de dichas medidas.

Aun cuando la evolución que ha tenido la condición de los extranjeros ha sido muy favorable, llegando incluso a imperar el principio de la igualdad jurídica de nacionales y extranjeros, sin embargo, ha seguido vigente al mismo tiempo el derecho de los Estados a prohibir la entrada de extranjeros a su territorio o de admitirla sólo en los casos o bajo las condiciones - que los mismos quieran imponer. De esta última aseveración se deduce el que los extranjeros puedan ser expelidos cuando no cumplan con todas las condiciones que un país les haya impuesto tanto para su entrada como para su residencia en su territorio.

Son muy variadas las causas por las que - un Estado impone condiciones a la entrada de extranjeros. Se amalgaman diversos factores de índole social, - económico, demográfico y político para crear con su unificación un sólo derecho: el derecho que tienen los países para restringir el ingreso de extranjeros a su territorio. Trataremos de analizar cada uno de dichos fac

tores para encontrar las causas más específicas por las que un Estado impone condiciones a la entrada de extranjeros.

a. Factor Sociológico.- Existen países cuyas políticas, por la fuerte emigración que padecen, son las de tratar de conservar a sus nacionales en el extranjero organizándolos de manera que resistan a la asimilación. Estas políticas pueden causar muchos perjuicios a los Estados que admiten a esos extranjeros pues por lo regular se van formando castas o grupos de individuos por nacionalidades, que desde el punto de vista social, son perjudiciales para la integración de la sociedad del Estado de residencia. Por tanto, es imprescindible que los países tomen medidas de control a ese respecto para que, si entran aquellos extranjeros, sea con una mentalidad muy distinta procurando que sus actividades sean en beneficio del desarrollo e integración sociológica del país en que radiquen.

Otros Estados, por el contrario, requieren de políticas de emigración en virtud de su superpoblación o como consecuencia de crisis económicas que producen la falta de trabajo. Es igualmente permisible para el Estado de residencia controlar la entrada de los extranjeros pues, se comprende que éstos vienen en busca de oportunidades de trabajo para su supervivencia y en esas condiciones, la competencia que los extranjeros le hagan a los nacionales de un país, será injusta y desproporcionada pues tenderán a abaratar la mano de obra, entre otros muchos aspectos.

Existen además otras consideraciones de índole social que dan derecho a que los Estados reglamenten y vigilen la entrada de extranjeros como por ejemplo: consideraciones de salud física y mental, de estado de fortuna y aún de estado moral de los inmigrantes.

b. Factor Económico.- Desde el punto de vista económico, la admisión incondicional o ilimitada de extranjeros en un Estado podría causar muy serios trastornos a la vida nacional puesto que aquéllos podrían competir con los nacionales ventajosamente en diversos aspectos de la vida económica del país. El hecho de que se introduzcan los extranjeros con la intención de invertir sus capitales para desplazar capitales nacionales o que pudieran inmiscuirse, también a base de inversiones, en industrias básicas o estratégicas para el país de residencia como por ejemplo las industrias generadoras de energía Eléctrica, las encargadas de la extracción de energéticos, etc. etc., logrando tener una injerencia tal que la Seguridad Nacional pudiera estar en juego y en consecuencia la Soberanía misma del Estado, son situaciones que obligan indefectiblemente a que los países pongan una serie de trabas de carácter económico para permitir la entrada de extranjeros a su territorio. Sería de consecuencia gravísimas para los Estados si no existiera un control de ingreso, de estancia y principalmente de actividades de los extranjeros en un aspecto tan importante como lo es la actividad económica.

En consecuencia, existen trascendentales motivos de carácter económico que específicamente dan derecho a que las naciones impongan restricciones o condiciones a la entrada y permanencia de extranjeros en su territorio, o incluso a prohibirla en determinados casos que la situación particular del extranjero lo amerite.

c. Factor Demográfico.- Desde el punto de vista demográfico son varias las consideraciones por las que un Estado puede imponer restricciones o condiciones a los extranjeros para la entrada a su territorio, consideramos entre otras las siguientes:

En primer lugar, el superavit demográfico que resulta de la baja mortalidad y del aumento de la natalidad en un Estado produce como consecuencia necesaria un excedente de población que crea muchos trastornos a los

países y que vendría, junto con la entrada ilimitada de extranjeros, a hacer aún más grave la situación de las naciones.

En segundo lugar, los salarios bajos en -- distintos países suelen crear una fuerte inmigración de trabajadores a los países con un ingreso per cápita superior, originándose un éxodo importante de extranjeros, en cuya -- virtud también se haría precaria la situación de los países si no tuvieran la facultad de prohibir o controlar aquellas inmigraciones.

Por tanto, los movimientos de población -- son fenómenos importantes que plantean graves problemas para las legislaciones de los países: por un lado, sobre la -- admisión y control de los extranjeros, o sea, la reglamentación de la inmigración, y por el otro, sobre la reglamentación de los extranjeros establecidos o en tránsito, es decir, sobre su estadía legal, situaciones que deben ser estrictamente vigiladas.

d. Factor Político.- Desde el punto de vista político, el -- derecho que tienen los Estados a prohibir o admitir condicionalmente la entrada de extranjeros tiene particular importancia puesto que una de las finalidades más trascendentales por las que el Estado como ente se formó, ha sido la de salvaguardar su integridad como persona jurídica y la de todos y cada uno de los individuos que conforman la base de su integración. En consecuencia, esta finalidad se transforma igualmente en un deber de autoconservación para la seguridad interna y externa del Estado y es el que le permite -- imponer condiciones a la entrada de extranjeros, negándoseles incluso, una vez ya introducidos, el derecho a participar en la vida pública del Estado prohibiendo en todos los casos su intromisión en la política interna del país.

Resumiendo, existen factores de muy varia -- da índole que conjunta y separadamente son la base por la -- que todos los Estados imponen condiciones a la entrada de -- extranjeros. Precisamente una de las medidas más importan--

tes que los Estados toman para controlar la entrada de extranjeros es su expulsión del territorio.

Ahora bien, cuando un Estado hace uso de su facultad de expulsión, con base en los factores sociales, económicos, demográficos y políticos que lo caracterizan, puede hacerlo de dos maneras:

1) Expeliendo al extranjero que no cumpla con los requisitos específicos de ingreso y permanencia en el país, y

2) Expeliendo al extranjero que por su conducta insidiosa sea peligroso o perjudicial para las instituciones del país de residencia, aún cuando aquél esté cumpliendo con todos los requisitos específicos de entrada y permanencia.

En el primer caso nos encontramos una expulsión específica que ha sido denominada deportación, y en el segundo, una expulsión genérica que ha sido llamada expulsión de extranjeros propiamente dicha.

3.- SUPUESTOS DE LA DEPORTACION Y DE LA EXPULSION DE EXTRANJEROS.- SUS DIFERENCIAS.

Se ha estado hablando insistentemente de -- dos tipos de expulsión de extranjeros, medidas con las cuales el Estado hace uso de su facultad de control para el ingreso de extranjeros a su territorio. Se trata de la expulsión de extranjeros propiamente dicha y de la deportación de extranjeros, instituciones que si bien tienen algunas semejanzas, en el fondo son muy distintas. Toca a este apartado delinear los supuestos de cada una de ellas y demostrar además, la necesidad de diferenciarlas con base en el respeto a la dignidad humana y a la seguridad jurídica que todo individuo debe gozar dentro o fuera de su Estado patrio, y con fundamento igualmente en el derecho que los Estados tienen para expulsar extranjeros.

Si los países tienen la facultad de prohibir la entrada o de imponer condiciones al ingreso de extranjeros a su territorio, en base a sus necesidades sociales, económicas, demográficas y políticas, consideramos como una consecuencia natural, la facultad de expelerlos cuando no cumplan con dichas condiciones. Es decir, se encuentra fundado el derecho para los Estados de expeler a los extranjeros que no cumplan con los requisitos que se les imponen para su entrada. Sin embargo, desde el punto de vista jurídico, como más adelante veremos, no es posible concretizar todas y cada una de las causas por las que un extranjero no cumple o ha dejado de cumplir con las condiciones de su ingreso a un país. No obstante, debe por lo menos existir un mínimo de seguridad jurídica para la estancia de aquellos individuos que residen fuera de su patria. Es aquí precisamente donde encontramos la justificación esencial para diferenciar dos medidas de expulsión de extranjeros; la que se aplica estrictamente por violación o incumplimiento de los requisitos específicos de ingreso y permanencia, que es específica, y la que se aplica por que la conducta de un extranjero atente -- contra de las instituciones de un país en perjuicio de su --

seguridad interna y externa, que es genérica, puesto que la situación del extranjero se encuentra definida en el primer caso (deportación) y en el segundo (expulsión) no es así. - Consideramos sin embargo, que ambas medidas están justificadas pero con bases distintas pues por un lado, el derecho a la seguridad jurídica del individuo hace indispensable que una medida como la deportación deba estar perfectamente concretizada y especificada para que los extranjeros sepan en qué momento su situación es irregular y puedan al mismo tiempo regularizarla; pero por otro lado, también existe el derecho del Estado para poder expulsar extranjeros de su territorio cuando perjudiquen su integridad nacional, de donde se desprende que será muy difícil concretizar todas y cada una de las causas en que un extranjero se encuentra en este supuesto, por lo que se hace necesario dejar cierta flexibilidad discrecional para que una conducta determinada pueda calificarse nociva al Orden Público del Estado por sus autoridades.

El supuesto de la deportación se da cuando un extranjero no cumple o dejar de cumplir con los requisitos específicos que un país le imponga para su legal entrada y permanencia en su territorio. O sea, cuando un Estado restringe el ingreso de extranjeros a su suelo imponiéndoles ciertas condiciones específicas y concretas para su internación y residencia, se da lugar, en caso de incumplimiento, a una expulsión específica denominada deportación.

En cambio, el supuesto de la expulsión propiamente dicha se da cuando un extranjero por su conducta contraria al interés público de un Estado, es expelido de su territorio aún cuando no haya infringido las leyes que rigen su ingreso y permanencia. Es el caso de los llamados extranjeros perniciosos o indeseables que violan supuestos de Orden Público del Estado, situación por la cual, su expulsión es más genérica que la anteriormente citada y por lo tanto menos concreta. En la expulsión encontramos la necesidad de que los países tengan más cuidado en utilizarla y de que dejen a la apreciación de un Alto Organó del Esta-

do su aplicación.

Estas dos instituciones, la expulsión y la deportación, no han sido precisadas o concretizadas en cuanto a las diferencias jurídicas que pudieran tener. La mayoría de las legislaciones de los Estados sólo reconocen un sólo tipo de expulsión, asimilando en una institución tanto a la deportación como a la expulsión. Algunos Estados de excepción, suelen distinguir dos tipos de expulsión de extranjeros en sus legislaciones pero a más de no darle importancia su intención en el fondo es assimilarlas.

Dentro del campo de la doctrina del Derecho Internacional, la situación de la expulsión de extranjeros también se encuentra muy confusa en muchos de sus aspectos. Sólo preclaros tratadistas en forma excepcional suelen distinguir a dos tipos de expulsión, dándoles aplicaciones muy distintas. Sin embargo, en la doctrina mexicana encontramos tratadistas que no sólo diferencian la expulsión de la deportación sino que también admiten el régimen jurídico de esta última en forma apartada y distinta, reconociéndole vida propia.

Será materia de subsecuentes capítulos trazar la justificación jurídica de cada una de las instituciones a estudio, junto con sus diferencias, además de dar la referencia debida a la doctrina mexicana sobre su influencia en la justificación de las medidas y en la distinción de las mismas.

NOTAS BIBLIOGRAFICAS DE LA
INTRODUCCION

- 1.- Tomada casi en su totalidad del Capítulo VIII de la Obra - del Dr. Carlos Arellano García. Derecho Internacional Privado. Editorial Porrúa, S.A., México, 1974, págs. 270 a 287.
- 2.- Rodríguez, Ricardo. La condición jurídica de los extranjeros en México, México, 1903, pág. 54.
- 3.- Esteva Ruiz, Roberto. Apuntes de Derecho Internacional Privado. Edición mimeográfica, México, 1932, pág. 108.
- 4.- Ver Obra de José Ramón de Orué. Manual de Derecho Internacional Privado Español. Editorial Reus (S.A.), Madrid, 1928, - pág. 229.
- 5.- Arellano García, Carlos. Obra citada, pág. 280.
- 6.- Arellano García, Carlos. Obra citada, pág. 28.
- 7.- Ursúa, Francisco A. Derecho Internacional Público. México, 1938, pág. 187.

CAPITULO I

NATURALEZA JURIDICA

1. Conceptos doctrinales: a. La expulsión; b. La deportación; c. Su ubicación.- 2. Fundamentos doctrinales: a. Derecho de expeler extranjeros; b. Fundamento jurídico de la deportación; c. Fundamento jurídico de la expulsión.- 3. Justificación de la expulsión: a. Causas que la motivan; b. Características del acto; c. Su carácter; d. Organó del Estado facultado para resolverla; e. Sus efectos; f. Se aplica a nacionales o a extranjeros.- 4. Justificación de la deportación: a. Causas que la originan; b. Características del acto; c. Su carácter; d. Autoridad facultada para aplicarla; e. Sus efectos; f. Se aplica sólo a extranjeros.- 5. Doctrina Mexicana: a. Diversos autores; b. Eduardo Trigueros; c. Carlos Arellano García.

1.- CONCEPTOS DOCTRINALES.

La doctrina del Derecho Internacional es ambigua en lo que se refiere al concepto de la expulsión, pero sobre todo con el concepto y la denominación de la deportación. Las legislaciones de algunos países por su parte, sólo reconocen en algunos casos la diversidad de medidas empero suelen darles muy variadas denominaciones. La expulsión de extranjeros es la institución que se encuentra más aceptada y concretizada; en cambio, la deportación de extranjeros es una institución que no ha sido cabalmente aceptada, ya que además se le ha dado un sinnúmero de denominaciones y no siempre las mismas características.

Comenzaremos por tratar de dejar sentada la noción de la expulsión, para posteriormente hacer lo conducente con la deportación.

a. La expulsión.- Como hemos dicho, la doctrina del Derecho Internacional y las legislaciones de los países registran la institución de la expulsión de extranjeros; sobre el derecho que los países tienen para hacer uso de esta facultad, existe acuerdo por aquéllas, sin embargo, se ha definido a esta ins-

titución en forma muy sencilla ofreciendo lugar a muchas dudas. Por esa razón consideramos necesario empezar por esclarecer su concepto.

Acerca de los conceptos que los distintos tratadistas del Derecho Internacional han dado sobre la expulsión de extranjeros encontramos los siguientes.

Para Manuel A. Vieira la expulsión es "un acto generalmente administrativo, mediante el cual un Estado intima y llegado el caso coacciona a uno o más individuos sobre su Territorio, a que lo abandonen en un plazo generalmente corto y perentorio, prohibiendo su reingreso " (1).

A nuestro parecer tiene el defecto esta definición de expresar con el término individuos, que la expulsión puede ser una medida aplicable tanto a nacionales como a extranjeros. Veremos que la doctrina admite que se aplique primordialmente a extranjeros y que incluso sea una prerrogativa de un nacional, el no poder ser expulsado. La idea de que la expulsión pueda hacerse con uno o varios individuos a la vez, implica igualmente que no tiene un carácter individual. Consideramos que en cuanto una expulsión se quiera aplicar a más de un extranjero en el mismo acto, pierde su carácter preventivo que le es característico. Referente a la expulsión que se ha utilizado en los tiempos de guerra, que tiene como característica principal su aplicación en masa, es una institución que se ha derivado de la expulsión de los tiempos normales, caracterizada esta última por ser individual y más jurídica. La aplicación de la expulsión en masa no se discute pero aún se debate su legalidad. Prohibir el reingreso del expulsado parece ser que no es elemento de la definición porque puede posteriormente llegar a autorizarse.

El ilustre profesor Trigueros define la expulsión como "la facultad discrecional que el Ejecutivo ejercita para sacar a una persona que le es nociva" (2).

Podemos calificar a esta definición de imperfecta o incompleta porque si bien es una facultad exclusiva del Ejecutivo, como veremos más adelante, la de expulsar a un individuo de un país, éste debe ser extranjero y no nacional, en ra

zón de que la expulsión de nacionales no es aceptada claramente en la doctrina del Derecho Internacional por los motivos - que oportunamente se darán. Por otra parte, esta facultad se debe ejercitar por el Ejecutivo objetiva y no subjetivamente, y la acepción "le es nociva" indica que será la apreciación - personal del representante del Poder Ejecutivo quien intransi- gentemente disponga de la estancia de los extranjeros. Preci- samente el término discrecional que el autor antepone en su - concepto, denota que sólo el Ejecutivo, y de acuerdo a su - apreciación objetiva, puede establecer cuándo un extranjero - es nocivo para el país y no para él mismo.

Oppenheim nos dice que la expulsión no es una pena, sino "una medida de índole administrativa consistente en un - mandato gubernativo constriñendo al extranjero a abandonar el país" (3).

La opinión de este autor sobre lo que es la expul- sión parece ser muy simple, porque esta misma apreciación pue- de también hacerse acerca de la deportación. A nuestro juicio, le falta a la definición los elementos característicos del -- concepto de expulsión.

El hecho de no ser una pena presupone el carácter - preventivo de la expulsión, sin embargo es necesario apuntar su discrecionalidad ya que no puede ejercerse arbitrariamente. Además, aún cuando se ejerza en forma discrecional por la - - autoridad administrativa, requiere que se haga mención en el concepto de la previa calificación al extranjero de indesea- ble, pernicioso o simplemente peligroso para el país, como re- quisito indispensable para poder socarlo mediante esta medi- da.

El tratadista español Adolfo Miaja de la Huela nos indica que es "expulsión de extranjeros la intimación hecha - por una autoridad administrativa a un extranjero para que - - abandone el Territorio, dentro del plazo perentorio que se le señale, y acompañado o nó de su conducción hasta la frontera" (4).

Nos parece que este concepto adolece de las mismas fallas que el anterior. El hecho de que en la declaración de expulsión se disponga si ha de conducirse o no al extranjero

hasta la frontera creemos que no es elemento de la definición. Asimismo pensamos que dentro de esta noción también se encierra el concepto de la deportación, institución muy semejante pero distinta a la expulsión.

De otro lado, del análisis del primer concepto de expulsión y de estas dos últimas nociones queremos entreverar una asimilación de las instituciones, deportación y expulsión, en virtud de la forma tan extensa como se trata de conceptuar a la segunda de éstas. Como después apreciaremos, algunos países en sus legislaciones diferencian a la expulsión de la que suelen llamar "conducción" o "remisión", que nosotros identificamos como la deportación, por tener distintos modos de ejecución; en la primera no se acompaña al expulsado a salir del país y en la segunda se conduce hasta la frontera; por esta causa decimos que se encuentran ambas medidas de expelación de extranjeros enmarcadas dentro de las definiciones anteriores. Trataremos de demostrar que las diferencias que existen entre ambas instituciones son aún mayores y que los actos administrativos que contienen la ejecución de las medidas, son de índole material y por tanto complementarios de los actos administrativos sancionadores, o sea, los actos en que se decretan la expulsión y la deportación, que sí son de índole eminentemente jurídico; en consecuencia, consideramos que la conducción o no del extranjero expulsado hasta la frontera, no tiene trascendencia alguna para la elaboración del concepto de expulsión.

El tratadista mexicano José Luis Siqueiros asevera que la expulsión es una medida de carácter extraordinario que ejerce el Ejecutivo en forma inmediata y sin necesidad de juicio previo, para hacer salir a un extranjero indeseable (5).

Siqueiros toma la definición de expulsión del texto legal de la Constitución Mexicana en su artículo 33. Nos parece sin embargo, del análisis que le haremos, una de las más completas y acertadas.

Reconoce el autor que se trata de una medida de carácter preventivo por el calificativo que le da de extraordinaria; la circunstancia de que no sea una sanción normal u ordinaria le quita a la expulsión al mismo tiempo el carácter -

punitivo, convirtiéndola en una medida de seguridad. Como hemos asentado desde el principio es facultad exclusiva del máximo representante del Poder Ejecutivo ejercer el derecho de expulsión. Por otra parte, si se lleva a cabo en forma inmediata la expulsión y sin necesidad de juicio previo denota -- que ha de aplicarse indefectiblemente de una manera discrecional. La expulsión consiste por último, en hacer salir del Territorio a un extranjero que sea calificado por el Ejecutivo de indeseable; este elemento complementa la definición de una manera más exacta ya que la doctrina exige que para que el -- extranjero pueda ser expulsado, se encuentre éste en la hipótesis de convertirse en una persona lesiva para los intereses del país que le ha dado hospitalidad.

Del análisis de las distintas definiciones que se han citado acerca del concepto de la expulsión, habremos de encontrar la orientación necesaria para concluir la nuestra.

Se desprende pues que la expulsión debe llevar como elementos esenciales de su definición los que a continuación proponemos.

En primer lugar, se trata de una medida de carácter preventivo por no consistir en una pena sino en una medida de seguridad, a que tienen derecho todas las naciones dentro de su orden jurídico para salvaguardar sus intereses.

En segundo lugar, esta medida por su carácter extraordinario debe ejecutarse con todo género de consideraciones, concordante con la función que le está encomendada y no en -- forma arbitraria. Por tanto la expulsión, ha de ser ejercida de una manera discrecional, situación que implica la plena motivación y fundamentación de su ejercicio.

La expulsión es una medida que se utiliza para sustraer de la jurisdicción del Estado a ciertos elementos que -- le son perjudiciales a su integración y conservación. Por lo tanto, como un tercer elemento de la definición, la expulsión ha de consistir en sacar a aquella persona que por su conducta pueda poner en peligro la seguridad del país en que reside.

Pero consiste la expulsión precisamente en hacer salir del territorio a un individuo que tenga la calidad de ex-

trajero. Aquí encontramos el cuarto elemento de la definición ya que los nacionales no podrán ser expulsados.

El quinto elemento, a nuestro juicio muy importante, es el de la autoridad facultada para decretar la expulsión de un extranjero. Si se trata de una medida extraordinaria que se debe ejercer de una forma discrecional, conforme a criterios no establecidos en el texto legal sino obedeciendo a los altos intereses de la Nación, creemos que la única autoridad facultada para aplicarla es el encargado del Poder Ejecutivo, ya que además, se trata de una medida administrativa; empero, ha de ser el máximo representante de dicho Poder quien en forma exclusiva la decreta y no podrá delegar este tipo de funciones en autoridades auxiliares de la propia organización administrativa.

El último elemento característico de la medida, es el de haber calificado al extranjero afectado por un decreto de expulsión, como perjudicial o nocivo a los intereses del país de residencia; no puede decretarse esta medida a un extranjero por cualquier motivo sino que ha de hacerse en función de la salvaguarda al bienestar o al orden públicos del Estado.

En resumen, podemos definir a la expulsión de extranjeros como una medida administrativa de carácter preventivo que ejerce en forma discrecional el máximo representante del Poder Ejecutivo para hacer salir del Territorio de un país a un extranjero que se ha calificado perjudicial para el Orden Público.

b. La deportación.- Para emprender la labor de fundamentar y justificar a la deportación es necesario como una cuestión previa, definirla. La doctrina del Derecho Internacional no la ha conceptuado en forma clara y específica, sino por el contrario, en muchos casos llega a asimilar esta institución con la expulsión de extranjeros. Por el momento sólo trataremos de llegar a un concepto que pueda definir a la deportación. El problema de su connotación terminológica, tan importante para la ciencia del derecho, también se esclarecerá más adelante pero por razones de precisión nos veremos en la necesidad de denominarla como los autores que la han diferenciado concretamente de la expulsión, o sea deportación.

Se han encontrado problemas para diferenciar la deportación con la expulsión de extranjeros; el problema se -- agrava aún más si se trata de la denominación y de la definición de la deportación. Vemos como se plantea esta última en la doctrina.

El tratadista Oppenheim denomina "reconducción" o -- Droit du renvoi (derecho de reenvío) a aquella institución -- que "si bien no difiere mucho con la expulsión, se distingue bastante de ella en cuanto a la forma" (6). No nos proporciona una definición clara el autor puesto que sólo afirma que -- la reconducción consiste en llevar por la fuerza fuera del -- país al súbdito extranjero.

La noción derecho de reenvío se refiere a "el derecho que tiene el Estado para regresar a sus fronteras al extranjero que los haya franqueado ilegalmente". En cambio, la noción de reconducción se refiere más bien a la medida por medio de la cual se ejercita aquel derecho. En consecuencia -- creemos que la reconducción de Oppenheim es la institución -- que para nosotros se encuentra identificada como la deportación.

Miaja de la Huela (7) nos habla de que los franceses le llaman "refoulement", a la institución que consiste en la obligación de repasar la frontera por los extranjeros que la han atravesado sin pasaporte. De esta forma podemos percatarnos que la institución de que habla el autor es también la deportación, pero tampoco nos da una definición clara sino -- únicamente se limita a indicar en que consiste dicha institución.

Por su parte la legislación danesa del 15 de mayo -- de 1875 (8) la llama remisión (udsendelse) a la institución que consiste en acompañar al extranjero remitido hasta la -- frontera por la policía, o sea, en forma obligatoria. Distingue igualmente a esta medida con la expulsión propiamente dicha en la que el extranjero sólo es avisado de la medida y no obligado a salir por la fuerza. Consideramos igualmente que -- la llamada remisión de la Ley danesa es la que nosotros identificamos como la deportación.

El ilustre jurista mexicano Manuel J. Sierra encuadra en uno de sus apartados a nuestra institución denominando

la deportación. Nos dice: "para los vagabundos extranjeros -- que no han ingresado legalmente en un país, convictos o confesos de delitos en otro o que constituyen una carga social, -- existe el derecho de reconducirlos a la frontera y obligarlos a salir del Territorio" (9). Posteriormente nos indica que es un acto realizado en protección del Estado deportante.

Esta noción de lo que es la deportación o en que -- consiste únicamente, es muy vaga e inexacta, pues aunque una de las causas principales que dan origen a esta medida es el ingreso ilegal de un extranjero al país, no es ésta la única causa. Por otra parte se amplía demasiado y llega incluso a -- confundir la deportación con la extradición pues dice que "el procedimiento de deportación en algunos casos es solicitado -- por el Gobierno del país donde se han cometido esos delitos".

José Luis Siqueiros hace ya una diferencia más técnica entre la expulsión de extranjeros y esta expulsión específica a la que también designa con el nombre de deportación. Nos dice que "la deportación supone la comisión de alguna infracción a las leyes migratorias vigentes". Aún cuando lo anterior no es un concepto, si por lo menos es una apreciación más correcta de lo que la definición de la deportación debe -- contener. Son los extranjeros los únicos que al infringir las normas migratorias pueden ser lanzados fuera del país de residencia en virtud de la aplicación de una ley que prevea dicha sanción. Sin embargo, esta apreciación realmente está muy lejos de significar un concepto.

Para concluir, nuestro maestro el Doctor Carlos Arellano García no sólo hace mención de la necesidad de diferenciar a dos tipos de expulsión de extranjeros, sino que además, nos dá una definición clara y concisa de la institución que -- igualmente llama "deportación". Apunta que la situación del -- extranjero deportado es irregular con respecto a las leyes -- sanitarias y migratorias y que por tanto, existen causas específicas por las que se ordena la deportación. Nos dice: "de-- portar es obligar a un extranjero a salir del país cuando no reúne o deja de reunir los requisitos sanitarios y migrato--- rios necesarios para su internación y permanencia en el país" (10).

A nuestro juicio, es la definición más completa que

se ha dado en la doctrina sobre la deportación de extranjeros como una institución desligada de la expulsión. Contiene en primer término los supuestos básicos de la deportación que son: el no reunir o dejar de reunir los requisitos necesarios para la internación y permanencia de los extranjeros en el país; en segundo término, como consecuencia de lo anterior, contiene la orden de salida para el extranjero del Territorio del Estado; y por último contiene las características de las normas que se han infringido que son de dos tipos, sanitarias y migratorias.

Del análisis de los distintos criterios expuestos con anterioridad podemos deducir la imposibilidad terminológica de precisar a la deportación. Sin embargo, respecto de ello nos atenderemos a denominarla "deportación" en consideración a que:

1.- En la doctrina de los tratadistas mexicanos parece haber acuerdo sobre la denominación;

2.- Porque por parte de los demás tratadistas no hay unificación de criterio sobre la misma cuestión; y,

3.- Porque existe la necesidad jurídica de la precisión terminológica para la institución que se estudia.

Sin embargo, trataremos de demostrar en el primer apartado del capítulo tercero de la tesis que no hay ningún inconveniente en bautizar a esta institución con el nombre de deportación.

Por lo que respecta a la definición de la deportación nos parece que debe contener los siguientes elementos:

I.- Se debe precisar que se trata de una institución jurídica puesto que tiene todas las características de un acto jurídico ya que requiere de un proceso de formación, ejecución e impugnación, que deben estar previstos en la Ley;

II.- Se requiere que se exprese que la especie de acto jurídico de que se trata es de índole administrativo por tratarse de un caso típico de aplicación de la Ley como más adelante veremos, y que dentro de la clasificación de los actos administrativos se centra a nuestra institución entre los del tipo de sanciones;

III.- Existe la necesidad de precisar que la san-

ción consiste en la orden de salida del país que se da al extranjero por haber infringido el texto legal que contiene los requisitos de entrada y permanencia en el territorio del Estado;

IV.- Que los supuestos que materialmente originan a la deportación son dos: la entrada fraudulenta del extranjero o su residencia ilegal por incumplimiento o violación de los requisitos que se le imponen. En ambos casos se trata de infracciones a las normas sobre migración, ya sean sanitarias o estrictamente migratorias.

Consideramos que de la fusión que se haga de todos estos elementos surgirá la definición de nuestra institución.

Consecuentemente, la deportación es la institución jurídica que consiste en una sanción administrativa en virtud de la cual se obliga al extranjero a salir del país por no cumplir o dejar de cumplir con los requisitos migratorios que se le imponen para su legal internación y permanencia en el país.

c. Su ubicación.- La doctrina ha tenido muy serios problemas cuando de encuadrar se trata a la expulsión y a la deportación. Muchos tratadistas las encierran en sus obras de Derecho Internacional Público y muchos otros dentro de sus obras de Derecho Internacional Privado. Algunos como Fiore y Urquidí sostienen que son cuestión de Derecho Penal Internacional. Sin embargo, la doctrina no ha enmarcado dentro de la materia del Derecho Administrativo por lo menos a la deportación, aunque también pudiera caber la expulsión.

Nos parece que tanto la expulsión como la deportación vagan entre las instituciones de las distintas materias de Derecho y en consecuencia su ubicación y su precisión, por que no ha habido uniformidad para fijarlas o adherirlas a alguna rama del Derecho. Ha sido un problema en que los tratadistas se han limitado exclusivamente a enunciar y prevenir la existencia de las instituciones pero no se han ocupado muy seriamente de ellas, salvo preclaras excepciones. Creemos que puede ser ésta una causa por la que no ha habido una plena diferenciación entre las dos instituciones y una fijación más

concreta le crea una le ellas.

En el ámbito del Derecho Internacional Público los distintos publicistas los enmarcan como una cuestión de relaciones entre el Estado y los particulares, sus derechos y obligaciones, considerando que es la doctrina de esta rama del Derecho donde se deben agotar todos los lineamientos sobre la expulsión de extranjeros y en consecuencia sobre la deportación.

Los iusprivatistas sostienen en cambio, que se trata de una cuestión de derecho interno y que deben quedar ubicadas ambas instituciones en el tema de la condición de extranjeros.

Tampoco se ha llegado a un acuerdo sobre si las normas que rijan a nuestras instituciones deben ser nacionales o internacionales.

Algunos tratadistas ubican a la expulsión y a la deportación de extranjeros como instituciones que deben estar regidas por normas de derecho internacional. Tal es la apreciación de T. L.C. Asser y de Rolin-Jacquemyns que en el seno del Instituto de Derecho Internacional triunfó su opinión. Se señalaron "que si bien la admisión de extranjeros y su eventual expulsión, son actos que se derivan de la Soberanía, las dificultades que se pueden originar en la práctica, los roces con los otros Estados y los propios derechos de los extranjeros, hacen que sea necesaria y útil una reglamentación internacional, con el fin de señalar normas aplicables a estas situaciones" (11).

Por su parte el tratadista Alemán Alfred Verdross - sitúa a la expulsión de extranjeros y el derecho que se tiene para efectuarla, dentro del marco de la materia que denomina Derecho Internacional de Extranjería. O sea propone que sean normas de Derecho Internacional las que rijan a nuestras instituciones ya que manifiesta incluso que aquél prohíbe a los Estados disponer y llevar a cabo a su arbitrio la expulsión de extranjeros, pues, presuponen estos límites jurídico-internacionales varios tratados y así mismo la jurisprudencia internacional (12).

La corriente doctrinaria adversa a la anterior posición la encontramos con el jurista español Adolfo Ujía de

la Muela quien opina: "... no hay discusión respecto de la facultad que tienen los Estados de expulsar a los extranjeros de su Territorio, facultad que no puede estar limitada por -- normas de Derecho Internacional y que por consiguiente se -- ejerce de una manera discrecional". Concluye que es entonces una situación de derecho interno (13).

En la misma forma el Doctor Carlos Arellano García ubica a nuestras instituciones como materia de la condición jurídica de los extranjeros y nos dice: "... en esencia los Estados están en posibilidad de estatuir en su derecho interno la condición jurídica de los extranjeros con la única limitación de no afectar el llamado mínimo de derechos que el Derecho Internacional consagra a favor de los extranjeros". Complementa diciendo: "... pero, esta facultad de vigencia territorial de las normas está atemperada en el aspecto internacional por el derecho y deber que tienen los Estados de proteger a sus nacionales en el extranjero cuando se vean afectados en ese mínimo de derechos" (14).

Por nuestra parte queremos asentar lo siguiente: -- creemos que la ubicación de la deportación y de la expulsión es una cuestión de derecho interno; que nuestras instituciones se deben encuadrar dentro del campo del Derecho Administrativo o dentro del campo del Derecho Internacional Privado cuando en este último se prevea en su contenido la condición jurídica de extranjeros. En cuanto a las normas jurídicas -- aplicables pensamos que deberán ser normas internas o nacionales por excelencia, las que rijan la vigencia de ambas instituciones y que las normas del Derecho Internacional sólo podrán orientar o delinear algunos de sus principios para que -- no vayan a surgir desavenencias de un Estado a otro. Fundamos nuestras observaciones en la apreciación de "De Boeck" con -- respecto al derecho que tienen los Estados a la expulsión de extranjeros en donde informa que las consecuencias que se derivan del ejercicio de este derecho son dos, principalmente:

1.- "El derecho de expulsión reside en el Estado, -- sin necesidad de una concesión expresa en su propia Constitución o leyes".

2.- "Se trata de una prerrogativa a la que, como --

derivada de su derecho de conservación, el Estado no puede renunciar" (15).

En consecuencia, no hay posibilidad alguna para que el Derecho Internacional pueda admitir o no a nuestras instituciones, sino que admitidas de hecho por la práctica de los Estados en sus legislaciones, tienen éstos el derecho de darles las normas que las rijan dentro de sus propias jurisdicciones. También se concluye que por medio de un Tratado Internacional no se podrá pactar la derogación de ninguna de las - dos medidas, sea la deportación o sea la expulsión y cuando - más, podrán convenirse en ellos, los procedimientos sobre su ejecución para que sean llevados a cabo en base al respeto de los principios de humanidad e higiene.

2.- FUNDAMENTOS DOCTRINALES.

Ahora emprendemos la labor de localizar los fundamentos doctrinales de la deportación y de la expulsión. La doctrina nos habla básicamente del fundamento jurídico de la expulsión de extranjeros pero a nuestro juicio, algunas veces aquella encuadra a ambas instituciones. Algunos tratadistas como Klaja de la Muela y Oppenheim reconocen también el fundamento jurídico de la deportación empero a más de no darle importancia, su intención es asimilar a nuestras instituciones en una sola.

Por nuestra parte consideramos que existe un sólo derecho en el fundamento jurídico de la expulsión y de la deportación de extranjeros: el derecho que tienen los Estados a sacar o expeler extranjeros de su territorio por distintas causas. Parece ser que en la diferenciación de las causas encontraremos las semejanzas de las dos instituciones. Por esta razón comenzaremos por delinear el derecho que tienen los Estados a expeler extranjeros no importando los motivos, para después entrar al campo de la fundamentación de cada una de nuestras instituciones, en el que las causas son distintas.

a. Derecho de expeler extranjeros.- Hemos de referirnos en este apartado al derecho que tanto los tratadistas por un lado, como las legislaciones de los países por el otro, han considerado como una facultad irrenunciable para los Estados; se trata del derecho que éstos tienen para expeler a los extranjeros; veamos como se justifica en el campo del Derecho Internacional.

Antes de empezar a dilucidar la forma en que los tratadistas reconocen el derecho de expulsión es necesario considerar un problema previo a este supuesto. Pueden los Estados limitar la entrada de los extranjeros a su territorio prohibiéndola en forma absoluta, es decir, puede un Estado cerrar sus fronteras a toda inmigración, o es obligación del Estado no impedir el ingreso de los extranjeros a su territorio.

Con respecto a la pregunta planteada vemos las dos corrientes en la doctrina. Phillimore, Wastlake y Despagnet (16) partidarios de la Soberanía sostienen que el Estado tiene facultad de cerrar sus puertas a toda inmigración.

Por otra parte Bluntschli y Pillet (17) opinan que siendo las comunicaciones un deber internacional, ningún Estado puede cerrar sus puertas al extranjero.

Creemos que las comunicaciones y el comercio internacional base de las relaciones entre las naciones no pueden ser un motivo legal para que los países tengan la obligación permanente de tener abiertas sus fronteras a los extranjeros. Situación distinta es que los Estados no quieran cerrar en forma absoluta sus fronteras porque se perjudicaría básicamente su economía y sus relaciones internacionales con los demás Estados.

A este respecto nos indica el maestro Arellano que "si los Estados tuvieran la obligación de admitir extranjeros y carecieran del derecho de impedir el ingreso de ellos a su Territorio, estarían sufriendo un menoscabo a su facultad de someter a su jurisdicción a las personas dentro de su Territorio" (18). Por tanto, consideramos que los Estados no tienen obligación de permitir en forma absoluta la entrada de los extranjeros, sino que, por el contrario, sólo su voluntad soberana puede apreciar si se cierran permanentemente las fronteras o en casos de excepción. Dice Arellano: "...un Estado tendrá la obligación de admitir extranjeros cuando lo haya pactado así en un tratado o por disponerlo de esa manera su legislación". De aquí encontramos que no hay duda de que en ambos casos fué su voluntad de soberano quien quiso obligarse.

Creemos que de la argumentación en pro o en contra que se dé, sobre la facultad que tienen los Estados para permitir condicionalmente la entrada de extranjeros, encontraremos la justificación del derecho que tienen aquéllos para expelerlos de su territorio.

Estamos de acuerdo con el maestro Arellano García en que sólo el propio Estado puede obligarse, ya sea ante algún Estado determinado con el cual haya concertado algún -

Tratado Internacional o con la Comunidad Internacional si su legislación así lo permite, a admitir incondicionalmente extranjeros en su territorio. La práctica sobre este particular nos demuestra que los Estados siempre establecen condiciones especiales a los extranjeros para permitir el ingreso a su territorio. Si partimos de estos supuestos se puede sostener que es el Estado quien podrá determinar las normas jurídicas sobre la admisión y consecuentemente sobre la expulsión de extranjeros.

Se plantea ahora la cuestión de saber si ese derecho de expulsión de extranjeros de los Estados nace como -- una consecuencia de su Soberanía.

El Instituto de Derecho Internacional en su sesión de Ginebra de 1892 votó en favor de que el problema sobre la admisión y la expulsión de extranjeros sea una cuestión de -- Soberanía de los Estados pero que éstos deben hacer uso de -- ese derecho en forma compatible con la libertad del individuo (19).

En opinión del ilustre iusprivatista Pascual Fiore "es la libertad humana el más sagrado de los derechos naturales, derecho que no puede estar limitado por las fronteras de los Estados. Sin embargo, se admite que el derecho de morar libremente en cualquier país es susceptible de limitarse en interés general de la asociación política que conforma al Estado". Indica que el derecho de proveer a la salvaguarda -- y conservación del Estado y el de decretar las medidas de alta administración y policía son derechos inherentes a la Soberanía. Soberanía que le permite decretar siempre la expulsión de los extranjeros, cuando esta medida sea necesaria para la seguridad pública o por las urgentes exigencias de la administración general (20).

Otro autor que considera que la facultad de expulsión es un derecho inherente a la Soberanía territorial es Oppenheim. Dice que la admisión de extranjeros es materia -- que depende de la libre discreción de los Estados los cuales tienen competencia para excluir a los extranjeros de la totalidad o de una parte de su territorio. Por otro lado argumenta que "el súbito extranjero por el hecho de entrar en el --

ámbito soberano del Estado, cae automáticamente bajo la supremacía territorial del país en que se encuentra aunque -- continúe subordinado al mismo tiempo a la supremacía personal de su Estado patrio" (21).

Otra corriente de opinión sobre el fundamento común de la deportación y de la expulsión de extranjeros la -- integran los tratadistas que sostienen que no es precisamente una facultad inherente a la Soberanía, sino un derecho y un deber de conservación que tiene el Estado para con sus -- asociados.

El Brasileño Hildebrando Accioly nos dice que la legitimidad del derecho de expulsión "tiene como base el de recho de conservación del Estado, o sea, el mismo que a éste concede la facultad de impedir la entrada de extranjeros que puedan convertirse en fuente de peligros". Completando su aseveración nos informa que si se le reconoce al Estado un derecho de prevención y de exclusión de extranjeros no -- es posible que se le niegue el de expulsar a los que des -- pués de encontrarse en su Territorio se muestren peligrosos o perjudiciales para el orden público o social (22).

El tratadista español Adolfo Miaja de la Muela, -- afirma que el fundamento jurídico de la expulsión no puede residir en la Soberanía del Estado, desde el momento en que existen expulsiones contrarias al Derecho Internacional, ya que de otra suerte no se concebiría que pudiese discutirse ante un tribunal internacional si son o no admisibles. Nos aclara que el fundamento del derecho de expulsión de extran jeros lo encontramos en el derecho de conservación del Esta do que le faculta para eliminar elementos que estima inde-- seables, aunque no hayan cometido hecho tipificado por sus leyes penales (23).

De Eoek es de la misma opinión que Miaja de la -- Muela coincidiendo en fundamentar a nuestras instituciones en el derecho del Estado que los ha acogido a prevenirse -- contra peligros de toda suerte, higiénicos, morales, socia-- les y sobre todo políticos a los cuales su presencia en el Territorio le expondría.

El Dr. Manuel A. Vieira también conviene en aceptar como un derecho de conservación del Estado, mismo que lo autoriza a impedir la entrada de extranjeros indeseables en su Territorio, el de expulsar a todos aquellos extranjeros cuya presencia resulta perjudicial y nociva para el desarrollo normal de su vida social e institucional o que ponen en peligro su seguridad interna o internacional (24).

Por último, Martens opina que el Gobierno de cada Estado tiene siempre el derecho de obligar a los extranjeros que se encuentren en su Territorio a salir de él, haciéndoles conducir hasta las fronteras. Se funda el autor en que no formando el extranjero parte de la Nación, su recepción individual en el Territorio es puramente facultativa, de simple tolerancia y en manera alguna obligatoria. Nos indica que el ejercicio de este derecho puede estar sometido a ciertas formas por las leyes interiores de cada país (25).

Por nuestra parte, pensamos que la facultad del Estado para permitir el ingreso de extranjeros a su Territorio, es inherente a su Soberanía. De donde se deriva que el propio Estado les imponga ciertas condiciones bajo las cuales se podrán internar y que en caso de no ser obedecidas tengan como consecuencia la expelación de los extranjeros infractores.

Pero al mismo tiempo, el Estado también tiene el derecho y el deber de la autoconservación, o sea, de la conservación nacional de todos sus integrantes, gobernantes y gobernados, como una finalidad propia por el que se instituye. Este deber le autoriza excluir a todos aquellos elementos extraños que le sean perjudiciales.

Por tanto, se puede afirmar, del análisis de las teorías sustentadas y de nuestras apreciaciones, que la expulsión y la deportación están justificadas por el derecho que tienen los Estados para expeler a los extranjeros que le son perjudiciales o nocivos en base a los supuestos:

a) Al derecho que los Estados tienen para admitir o no extranjeros en su Territorio o a admitirlos condicionalmente; y

b) Al derecho y deber de autoconservación que les permite a los Estados expulsar de su seno a los extranjeros -

indeseables.

En el primer caso estamos en presencia del fundamento que da lugar a la deportación y en el segundo caso tenemos el fundamento que da lugar a la expulsión, pero ambos supuestos justifican el derecho que tienen los Estados para hacer salir de su Territorio a los extranjeros que considere perjudiciales o nocivos, dentro de las bases de su orden jurídico interno.

b. Fundamento jurídico de la Deportación.- Como ya se manifestó, consideramos necesario fundamentar en forma independiente la deportación de la expulsión porque es una de las causas diferenciatorias de ambas nociones. Nos saltaríamos un aspecto importante de estas instituciones si quisiéramos asemejarlas en punto tan trascendental como lo es su fundamento jurídico.

Se analizó el derecho que tienen los Estados a expeler de su seno a los extranjeros que por diversas causas les resulte perjudiciales. Ahora analizaremos en concreto, la expulsión de extranjeros que se deriva de permitir o no la entrada de éstos a su territorio que corresponde, a nuestro juicio, al fundamento jurídico de la deportación. Es decir, analizaremos las causas específicas que dan lugar a esta medida por violar las leyes sobre admisión y estancia de un país.

Nos dice Ullón que las reglas internacionales reconocen a los Estados el derecho de no admitir a los extranjeros que pretenden radicar en su suelo. Que tienen los países el deber de proteger su autoridad, su organización y sus ciudadanos y están obligados a señalar las condiciones para el ingreso de los extranjeros. Así es como de este derecho y deber se deriva la consecuencia de expulsar a los extranjeros que no cumplan con las leyes que fijan su ingreso y su residencia en el país. Nos comenta que "... aún suponiendo que -- una legislación nacional pueda ser deficiente o errada, afrontarla y estar obligados a cumplirla son condiciones inseparables del ingreso de los extranjeros " (26).

Por su parte Accioly nos dice a este respecto que -- "... si un extranjero no se somete a las medidas de policía -- que le son impuestas por el Estado en cuyo territorio se ha--

lle, si no respeta las leyes, dicho Estado puede expulsarle" (27).

El Dr. Vieira en su trabajo monográfico que de la expulsión hace, también afirma que "un Estado no puede prohibir en forma arbitraria la entrada de extranjeros a su Territorio, sin incurrir en una política de aislamiento hostil, -- substancialmente opuesta a las normas de convivencia internacional. Pero al mismo tiempo ese Estado puede, en ejercicio de su potestad soberana y jurisdiccional, fundado en razones de orden público interno, establecer un régimen de admisión -- para los extranjeros que determine las condiciones de entrada, residencia o tránsito". De esta manera indica que "... en forma excepcional e individual puede prohibir la entrada de extranjeros para radicar en forma permanente, pudiéndolos expulsar cuando entraron en forma clandestina o en violación de las normas sobre inmigración" (28).

El tratadista Charles G. Fenwick opina que es un -- principio general bien establecido, el que permite que un Estado pueda admitir la entrada de extranjeros sólo en aquellos casos en que a su juicio le parezca conveniente y dice: "... está muy bien establecido el derecho de un Estado a expulsar de su Territorio a los extranjeros que puedan perturbar su bienestar público". Su opinión la apoya en la regla establecida por Vattel en 1758 que en el caso de Nishimura Ekin C. Estados Unidos se adoptó: "el derecho internacional acepta como -- máxima el que todas las naciones tienen el poder inherente, -- de prohibir la entrada de extranjeros dentro de sus dominios o de admitirlos sólo en los casos y bajo las condiciones que considere conveniente prescribir" (29).

Manuel J. Sierra asevera que existe un derecho de -- los Estados de reconducir a la frontera y obligar a salir del Territorio a todos aquellos extranjeros que constituyan una -- carga social por no haber ingresado legalmente en el país -- (30).

En realidad la doctrina reconoce el derecho de ex-- pulsión de los Estados en contra de aquellos extranjeros que hayan penetrado ilegalmente a su territorio, al cual lo denominan "derecho de reenvío" (Droit du renvoi) y que consiste,-

al decir de Oppenheim, en obligar a los extranjeros a repasar la frontera cuando la han atravesado sin pasaporte (31). Sin embargo, esta situación implica sólo una causa por la que se pueda hacer uso del referido derecho; falte enmarcar a nuestro juicio, la causa de la residencia ilegal de un extranjero en el territorio del Estado, cuando no obedece las condiciones que le impusieron las leyes que rigen su estancia. Este derecho, reconocido por algunos autores, da lugar a la figura jurídica que algunos denominan *refoulement*, otros *reconducción* y otros *remisión*, que es la misma a la que nosotros estamos denominando "deportación".

Por lo tanto, se debe admitir que un Estado puede sacar a un extranjero que no ha ingresado en forma legal a su territorio, pero también, al que no ha cumplido con las condiciones que se le imponen para su residencia. Esta clase de expulsión es distinta como se verá, a la que los Estados han utilizado para sacar a los extranjeros perniciosos o indeseables. Se trata de una expulsión más específica que la doctrina mexicana también ha denominado *deportación*.

Concluyendo, el fundamento jurídico de la deportación lo encontramos en la facultad que tiene el Estado, inherente a su soberanía, de imponer las condiciones bajo las cuales pueden los extranjeros entrar y residir en su territorio. En consecuencia, si un extranjero penetra o reside en un país en violación o incumplimiento de sus leyes de ingreso y permanencia, éste puede expulsarlo o más bien dicho deportarlo.

La materia que rige la entrada y permanencia de los extranjeros en un país, está encuadrada en normas de carácter migratorio. De donde se resume que el Estado tiene el derecho de deportar a los extranjeros que no hayan cumplido con las leyes sobre migración que rigen su internación y residencia en el país.

c. Fundamento jurídico de la Expulsión.- La doctrina se encuentra diversificada con referencia al fundamento de la expulsión porque algunos teóricos no acaban de aceptar este derecho de los Estados y porque muchos otros lo creen un derecho absoluto de los mismos. Una tercera corriente dentro de la doctrina

estima que se reconoce el derecho de expulsar a los extranjeros por los Estados, pero que debe estar limitado por normas de carácter internacional. Sin embargo, la opinión unánime de los tratadistas es en el sentido de aceptar el ejercicio del derecho de expulsión.

Las teorías que están contra la expulsión de extranjeros en realidad no forman una corriente respetable, pero -- consideramos de utilidad mencionarlas para saber los argumentos que esgrimen. Los tratadistas Fiore, Darut y Urquidi las enuncian como corrientes aisladas que no llegan a tener un -- autor prestigiado que las pueda liderar.

Fiore nos dice que algunos autores discuten este derecho del Estado fundándose en que la expulsión es por sí misma una pena y no se puede castigar a un individuo que no ha sido reconocido culpable. Habremos de indicar con posterioridad que la expulsión no es una pena sino una medida de seguridad urgente encaminada a proteger los intereses de los Estados y que no se puede tener otra finalidad con su ejercicio, -- más que librarse de ese elemento que le es perjudicial a los países (32).

Urquidi por su parte enuncia que los tratadistas -- que están en contra del derecho de expulsión de extranjeros -- lo consideran como un resabio de los antiguos principios de -- la Soberanía absoluta y de la hostilidad recíproca. Arguyen -- que la libertad es uno de los atributos más sagrados de los -- hombres y que por tanto nada puede autorizar el desconocimiento repentino y discrecional del ejercicio de la misma (33).

Creemos que en este caso surge un choque de intereses entre el interés del individuo expulsado y el interés del Estado expulsante. El interés del Estado se entiende que es -- de orden social o colectivo, con la finalidad de mantener el orden público interno; en cambio, el interés del expulsado es de carácter individual y en muchas ocasiones hasta bastardo, -- como para interponerse al interés de la colectividad. Esto no quiere decir que la libertad de los individuos quede desprotegida en los países extranjeros, sino más bien, que su estancia estará condicionada por un interés mayor.

Se ha considerado igualmente que el interés del --

país del individuo expulsado también se encuentra en juego al hacerse uso del derecho de expulsión. Nos parece que aunque - pudiera entrar este interés no puede ser en forma inmediata - sino secundaria; interés que se convierte sólo en limitador - de los actos del Estado expulsante, cuando se efectúe arbitra - riamente en contra del extranjero expulsado que sea su nacio - nal. En consecuencia, el interés del Estado del que el expul - sado es nacional no debe oponerse a las expulsiones de sus na - cionales pero sí puede velar porque se lleven a cabo de acuer - do con los principios del Derecho Internacional.

Sarut por último, en su obra monográfica llamada -- "De'l expulsión" reconoce que existen autores - tampoco los - menciona - que han protestado el derecho que tienen los Esta - dos para ordenar a un extranjero su inmediata salida del Te - rritorio y que lo han visto como una violación al derecho de asilo y a los derechos imprescriptibles del hombre.

Respecto a los derechos imprescriptibles queda he - cho el comentario sobre la libertad individual y el choque de intereses a que nos hemos referido anteriormente. Por otro la - do, no puede ser la expulsión una violación al derecho de asi - lo porque precisamente a los refugiados o asilados no se les puede decretar esta medida sino excepcionalmente siempre y -- cuando haya algún otro país que los quiera aceptar y que no - sea el suyo propio, porque en caso contrario, tendrá que to - marse una medida interna de represión. La expulsión de los asi - lados surge en la doctrina como una excepción al derecho de - expulsión de los Estados, como veremos más adelante. Conclui - mos por tanto que este argumento también queda descartado to - talmente.

Respecto a las opiniones que están a favor de la ex - pulsión tenemos las de los siguientes autores.

José Matos el ilustre tratadista guatemalteco con - sidera que cuando un extranjero se convierte, por su conducta, en un elemento perjudicial para la sociedad que lo admitió en su seno y cuya presencia liera origen a trastornos y provoque inconvenientes, puede ser expulsado del Territorio mediante un procedimiento que la casi totalidad de los países hacen para - mente administrativo (34).

Los extranjeros a consecuencia de su libertad individual poseen el derecho de desplazarse libremente de uno a otro Estado. Este derecho --opina el maestro Vieira-- no es absoluto o ilimitado y tiene una valla impuesto por el derecho de los Estados, los cuales por razones de seguridad y orden público, pueden expulsar de su seno a los extranjeros indeseables.

Para Maja de la Muela el Estado tiene la facultad de expulsar a los extranjeros que le resulten indeseables, --ejerciéndola en forma discrecional; facultad que no puede estar limitada por normas de derecho internacional (35).

La corriente doctrinaria que supone la expulsión de extranjeros como una facultad limitada y no absoluta, está --representada por el ilustre iusprivatista italiano Pascual --Fiore, seguido por los tratadistas Bluntschli y Urquidí.

Fiore opina que la doctrina de los autores que rehúsan al soberano el derecho ilimitado de expulsar a los extranjeros es la más aceptable. En el mismo sentido, Urquidí, considera que la expulsión no es sólo un derecho sino también un deber de los Estados, pero ese derecho y deber --nos dice-- no son absolutos o ilimitados sino que deberán reducirse a límites justos, por el respeto de los derechos y garantías individuales y sociales.

También Maury considera que para el derecho de gentes positivo consuetudinario, la facultad de expulsión que --tienen los Estados no es absoluto, su ejercicio no es incondicional (36). Verdross en forma más precisa manifiesta que el derecho internacional prohíbe a los Estados disponer y llevar a cabo a su arbitrio la expulsión de extranjeros.

Por lo tanto, el fundamento jurídico de la expulsión de extranjeros lo encontramos en el derecho y deber de --autoconservación de los Estados; facultad que les permite expulsar de su seno a los extranjeros que pongan en peligro la integridad nacional por su conducta contraria al Orden Público, aún cuando no hayan incumplido los requisitos de ingreso y permanencia legales. Se trata de aquellos extranjeros que --se les ha dado el calificativo de indeseables o perniciosos, --términos muy comunes entre las legislaciones de los países. --No obstante esta facultad de expulsión no puede ser absoluta --o ilimitada como hemos visto, sino que deberá estar ajustada a

las finalidades que concretamente persigue, o sea, a salvar la seguridad del Estado; pero las normas de carácter internacional no podrán vedar tampoco el ejercicio de esta facultad, sino únicamente podrán orientar sobre algunos aspectos de la Institución como las bases o principios para su procedimiento de ejecución. Más adelante afirmamos que por sus características propias, la expulsión debe ejercerse de una manera discrecional fundando siempre los motivos que la originan.

3.- JUSTIFICACION DE LA EXPULSION.

El presente apartado tiene la finalidad de desmembrar a todos y cada uno de los elementos de la expulsión - para fijar en forma más clara sus características y para encontrar su justificación jurídica.

Se ha considerado pertinente empezar nuestro análisis estudiando las causas que puedan motivar un decreto de expulsión, ya que precisamente aquí encontraremos la justificación jurídica de la institución. El segundo elemento persigue dejar delinido, en qué consiste la expulsión, o sea, - qué tipo de acto jurídico la contiene. Asimismo, el carácter que se le da a la institución lo esclareceremos en el tercer elemento. Ha habido controversia acerca del cuarto elemento - en que estudiaremos el órgano facultado para decretar la expulsión, pero opinamos que esa confusión la despejaremos si estudiamos el momento de su aplicación y el de su ejecución.- Como todo acto jurídico, veremos también en el quinto elemento los efectos que produce la expulsión en el orden jurídico y material. Por último, creemos que el sexto elemento se estudia al ver la aplicación de la expulsión con respecto a los individuos que afecta, si se puede aplicar a nacionales o a extranjeros, o a alguno de ellos únicamente ya que sobre esta cuestión no ha habido acuerdo.

a. Causas que la motivan.- Hemos de encaminarnos a tratar de justificar la expulsión de extranjeros; institución jurídica que encontramos en el Derecho Público de todos los Estados - pues, la práctica que de ella se hace, se ha verificado por el reconocimiento que los países le han dado dentro de su derecho interno. Ha sido la costumbre internacional de todos los pueblos la que ha dado vida a la institución. Así es como Bluntschli y Ursúa sostienen que los Estados se reservan para sí, el ejercicio del derecho de expulsar a los extranjeros - considerados perniciosos o peligrosos para el Orden Público - (37).

Asimismo la doctrina del Derecho Internacional se ha visto en la necesidad de considerar a la expulsión y de adoptar algunas reglas o principios que puedan orientar a este respecto la actividad de los países; principios sin los cuales se podría dar lugar a muchas hostilidades entre las naciones.

Opinamos que para llegar a la justificación jurídica de la expulsión se requiere encontrar, a nuestro juicio, cuáles son los motivos por los que se emplea, qué intereses garantiza su ejercicio y por último cuál es la finalidad que se persigue con su aplicación.

Enuncia Accioly que "...si se reconoce al Estado un derecho de prevención y exclusión, no es posible que se le niegue el de alejar de su territorio a los extranjeros que después de encontrarse en éste, se muestran peligrosos o perjudiciales para el Orden Público o Social" (38). Del mismo modo Ulloa y Matos afirman que la expulsión ha de garantizar los intereses sociales del Estado.

Estamos de acuerdo con los tratadistas en el sentido de que la expulsión va encaminada a garantizar los intereses de una sociedad; de la colectividad o el conglomerado que conforman el Estado.

Ahora bien, acerca de los motivos por los cuales se ejerce el derecho de expulsión Fiore, Fenwick y Maury aceptan que han de ser los que persigan la conservación del Bienestar, Tranquilidad u Orden Públicos, cuando la medida sea necesaria por las urgentes exigencias de la administración general de los Estados (39).

No ofrece duda que si se han de garantizar con esta medida, los intereses de la sociedad que conforma al Estado, la finalidad que se persiga con su ejercicio ha de ser la conservación del orden jurídico interno. De esta forma los tratadistas expresan que es una medida de protección jurídica que sirve para salvaguardar la seguridad interna y externa del país.

A este respecto nos dice Urquidí que "la expul

sión trata de garantizar a los pueblos el goce de sus derechos y al Estado el ejercicio libre y autónomo de sus funciones, proveyendo a su seguridad interior y exterior" (40). -- Vieira por su parte afirma que la expulsión "es una medida -- mediante la cual el Estado por razones de seguridad interna y externa rechaza de su territorio a extranjeros cuya presencia resulta perjudicial para sus intereses" (41).

En resumen, la doctrina justifica la expulsión como una medida encaminada a conservar el Orden, Bienestar o Tranquilidad Públicos y que tiene como finalidad la de salvar guardar la seguridad interna y externa del Estado. De esta manera, se deriva a su vez, que tenga el deber el gobierno -- del Estado de garantizar los intereses de la sociedad. Se -- trata por lo tanto, de una medida que se impone a los extranjeros que por su conducta son considerados perjudiciales a -- los intereses del Estado ya sea porque se les califique de -- indeseables, perniciosos o simplemente peligrosos; el calificativo no importa tanto como el supuesto al que deben encuadrar, cual es su carácter nocivo para el Estado.

Ha habido controversia en la doctrina sobre -- los motivos que concretamente pueden dar lugar a una expulsión. Los tratadistas argumentan que sólo existe acuerdo sobre algunas causas que le pueden dar origen, pero que no son todas las que los países suelen aceptar y que aún entre los Estados hay desacuerdo.

Otra porción de la doctrina se concreta a enunciar las más corrientes causas de expulsión empero reconocen que no es posible enumerarlas todas.

Entre los autores que dan una enumeración de -- los motivos específicos que pueden dar lugar a la expulsión de un extranjero, encontramos a Alfred Verdross quien nos dice que la práctica internacional admite las siguientes categorías:

"1.- Poner en peligro la seguridad y el orden del Estado de residencia, por ejemplo: mediante la agitación política, enfermedades infecciosas, modelos inmorales;

"2.- Ofensa inferida al Estado de residencia;

"3.- Amenaza u ofensa a otros Estados;

"4.- Delitos cometidos dentro o fuera del país;
"5.- Perjuicios económicos ocasionados al Estado de residencia, por ejemplo: mendicidad, vagabundeo, o incluso simple falta de medios; y,

"6.- Residencia en el país sin autorización.

" En general -indica- hechos de los cuales se desprenda que el comportamiento constituye una perturbación o un peligro al Estado de residencia" (42). Con esta última aseveración de Verdross podemos deducir que no se encuentran todas las causas de expulsión que pudieran originarla.

Accioly enumera los siguientes motivos: "Ofensa inferida a la dignidad nacional; mendicidad y vagancia; actos de libertinaje; actos de propaganda subversiva; provocación de desórdenes; conspiraciones; espionaje; intrigas contra países amigos; entrada ilícita en el territorio nacional" (43).

Por estas causas, que según el autor, son motivadoras de un decreto de expulsión, se ponen en peligro o se pueden llegar a perjudicar los intereses de un Estado; sin embargo, se aprecia que no son las únicas ya que la doctrina enumera otras distintas como más adelante veremos.

Debemos hacer especial mención de la última causa que enuncian tanto Verdross como Accioly; éste menciona la entrada ilícita del extranjero al territorio nacional y aquélla la residencia en el país sin autorización. Como ya vimos se tratan precisamente de las dos causas esenciales que pueden dar lugar a la deportación, es decir, la entrada y la residencia ilegales de un extranjero en el territorio del Estado. De la anterior apreciación podemos asegurar que ésta ha sido la principal razón por la que los tratadistas no han llegado a ponerse de acuerdo, sobre el régimen jurídico de la expulsión y en consecuencia sobre el de la deportación, junto con sus diferencias.

Miaja de la Huela opina que es difícil hacer una enumeración completa de las causas concretas o específicas que pueden motivar una expulsión y nos señala como las más corrientemente admitidas por la doctrina y la práctica internacional a las siguientes: "1.- La condena por delitos -

comunes; 2.- La mendicidad y la vida vagabunda; 3.- La conducta inmoral; 4.- Enfermedades epidémicas y contagiosas; 5.- Las actividades anarquistas; 6.- La sospecha de espionaje; 7.- La intervención en la política interior del Estado; 8.- Las actividades políticas contra gobiernos de otros Estados; 9.- El antimilitarismo violento; 10.- El ultraje a la bandera; 11.- Los gritos sediciosos; 12.- la publicación de noticias falsas o tendenciosas" (44).

A pesar de todas las causas enunciadas por el iusprivatista español, admite éste sin embargo, que es imposible descender al detalle en esta materia.

También Borchard nos señala que "existen una multitud de causales de orden social, moral, económico y político, como elementos justificativos de una expulsión" y por último el maestro Arellano Garcia nos informa al respecto: "...juzgamos que no es recomendable una enumeración limitativa de los motivos -de expulsión-, pues se corre el riesgo de incurrir en lamentables omisiones" (45).

¶ Si partimos del reconocimiento que el Dr. Arellano hace en el sentido de que no es recomendable enumerar en forma limitativa las causas de la expulsión, y del desacuerdo que hay entre los tratadistas acerca de esta misma cuestión, nos parece que queda demostrado que es imposible concretizar todos los motivos que originan a la expulsión. Aún más, de entre las tres enumeraciones que transcribimos anteriormente, encontramos muchas hipótesis distintas y la justificación de que no es posible enumerarlas todas. Creemos que esta es la razón por la cual la mayoría de los tratadistas generalizan diciendo que siempre que existan motivos de Orden Público se podrá decretar la expulsión de un extranjero.

Veremos como en la deportación no es posible generalizar en una forma amplia porque así sí se incurriría en graves abusos de autoridad por parte del gobierno del Estado, al aplicarla en esas condiciones, pudiendo el país del extranjero deportado reclamarle su actitud al Estado deportante.

b. Características del acto.- La expulsión de extranjeros -- consiste en un acto gubernativo que se utiliza para expeler a un extranjero que le es nocivo al Estado. La doctrina lo plantea de la siguiente manera.

Opina Urquidí que la expulsión consiste en un acto de Alta Policía y Administración que trata de garantizar la seguridad del Estado. Eduardo Trigueros afirma que es una facultad de Policía del Estado que cuida que no se cometa un daño, limitándose únicamente al acto de expulsión (46).

El derecho de proveer a la salvaguardia y a la conservación de la asociación política y de decretar las medidas de Alta Administración y Policía pertenece a la Soberanía. En este sentido se encuentra la opinión de Fiore -- quien agrega: "Soberanía que permite la adopción de medidas preventivas como son la expulsión de extranjeros" (47).

Farece ser que encontramos acuerdo en la doctrina acerca de que la expulsión consiste en un acto de Administración y Policía a muy alto nivel, inherente a la Soberanía del Estado, que tiene el deber de salvaguardar su seguridad.

Ahora bien, algunos autores quieren distinguir de entre las actividades que ejerce el Estado a través de su Poder Ejecutivo, dos distintas. La actividad administrativa propia del órgano que la ejecuta y la actividad política que se le encomienda a dicho órgano pero que su ejercicio tiene una finalidad muy distinta aunque en el fondo tenga las mismas características que la actividad administrativa. Si adoptáramos esta división de actividades del Ejecutivo tendríamos que reconocer que la expulsión se encuadra perfectamente dentro de los actos de naturaleza política, como más adelante se demostrará. Pero estos actos, para el caso de la expulsión y en virtud de que no se pueden enumerar limitativamente los motivos que la originan, no pueden ejercerse en forma arbitraria sino que se han de ejercitar discrecionalmente.

Nos dice "Iaja de la Muela que es el Estado -- quien debe apreciar cuando las causas ofrecen suficiente pe-

ligro para que las autoridades se decidan a emplear la expulsión. Del mismo modo Accioly sostiene que la expulsión no debe llevarse a efecto arbitrariamente sino que ha de restringirse a las estrictas necesidades de la defensa y conservación del Estado. Sin embargo, nos afirman Oppenheim y Maia de la Muela, que tampoco puede estar limitada la expulsión por normas de Derecho Internacional y que por tanto ha de ejercitarse este derecho de una forma discrecional (48).

Asevera este último autor que "una corriente teórica se esfuerza en discriminar dentro de la facultad de expulsión lo discrecional con lo arbitrario, tesis que encuentra apoyo en el hecho de que con frecuencia han existido Estados que han considerado como una ofensa la expulsión realizada en otro de sus nacionales y la diferencia se ha estimado tener la naturaleza jurídica suficiente para llevarla a un tribunal arbitral".

El profesor Jorge Aurelio Carrillo nos dice al respecto: "No debe confundirse la facultad discrecional con la facultad arbitraria. La facultad arbitraria se ejerce sin explicar porqué se procede en cierta forma. La facultad discrecional se ejercita cuando la autoridad lo estime conveniente y en todo caso debe fundarse y motivarse la actitud que tome".

De otro lado Bluntschli y el Dr. Arellano concuerdan en afirmar que la expulsión debe usarse en forma justificada para no incurrir, el Estado que la decreta, en responsabilidad ante el Estado del expulsado, "debe obedecer a motivos objetivamente válidos y no ser arbitraria", dice este último autor (49). Complementa expresando: "...estamos convencidos de que la expulsión es una medida enérgica, drástica y lesiva a los intereses de los extranjeros, por tanto estamos perfectamente ciertos que debe haber un motivo que justifique la medida y el motivo no debe ser subjetivo de las personas que encarnen la representación estatal. El motivo debe ser objetivamente válido y exigir la expulsión los intereses del Estado que de no producirse ésta, se afectarían" (50).

En consecuencia la expulsión consiste en un - acto de Alta Administración y Policía, clasificado como de naturaleza política, que se ejerce de una manera discrecional, en donde siempre se debe justificar su ejercicio por - motivos que los intereses del Estado lo exijan.

c. Carácter de la expulsión.- Acerca del carácter de la - expulsión, ha habido acuerdo entre los diversos tratadistas del Derecho Internacional en considerarla de índole preventivo para el Estado, empero, algunos se inclinan por verla como una pena. Mientras unos opinan que se trata de una medida de carácter represivo, muchos otros dicen que lo es de carácter preventivo. Aquellos afirman que se trata de una - verdadera pena contra los extranjeros, éstos manifiestan que sólo es una medida de seguridad.

Oppenheim es de la opinión que la expulsión - no es una pena al menos en teoría, sino una medida de índole administrativa (51). Igualmente Accioly afirma que la - expulsión no es considerada como pena sino sólo como medida preventiva de policía aún tratándose de un condenado (52).

José Matos por su parte indica que "la expulsión no es una pena sino una medida de policía de carácter preventivo tomada contra el extranjero que ha perturbado la Tranquilidad y el Orden Público, abusando de la hospitalidad que le da el país que lo admite". En el mismo sentido - encontramos las opiniones de los juristas Manuel J. Sierra y Manuel A. Vieira (53).

El Instituto de Derecho Internacional sostuvo en su reglamento sobre admisión y expulsión de extranjeros - acordado en 1892, que la expulsión no es una pena y que por tanto debería ser ejecutada con todos los miramientos posibles, teniendo en cuenta la situación particular de la persona (artículo 17).

Hasta el momento parece que existe acuerdo - unánime en que la expulsión no tiene el carácter de una pena, sin embargo, José Ramón de Orué nos indica que la expulsión puede decretarse como medida de seguridad o como pena.

"Como medida de seguridad constituye una medida administrativa, cuando el extranjero estorba o peligra, -exigiendo por vago o conspirador una vigilancia especial".

"Como pena -se utiliza- en casos de crimen cometido o preparado, que hiciesen del individuo un tipo peligroso para la Seguridad y el Orden público" (54).

En la primera apreciación del autor encontramos que la expulsión tiene el mismo carácter que los demás -tratadistas le han dado. En el segundo caso aún cuando la --expulsión se ha utilizado en algunas ocasiones contra de los extranjeros que hayan cometido algún delito dentro del país de residencia, esta medida ha sido su forma específica, o sea, la deportación. Como veremos más adelante el delito cometido por un extranjero sólo puede llegar a ser causa de deportación y no de expulsión. Para confirmar lo anterior diremos que no puede ser causa de expulsión un delito porque entonces sí se convertiría en una pena dicha medida, y no puede castigarse a un individuo sin antes haberse oído y haberse permitido los recursos de la defensa. Se ha asentado -arriba el carácter extraordinario de la medida que tienen -que tomar los Estados para prevenirse de peligros o perjuicios ocasionados por los extranjeros; esta circunstancia vinculada a la discrecionalidad de la expulsión la tornarían, si se considerara como una pena, como un uso abusivo del derecho y de la autoridad de los Estados.

Nos parece que el profesor Eduardo Trigueros nos da la solución en forma más clara a esta cuestión. Dice que la expulsión siempre se había tomado como medida represiva y de profilaxis social pero si se utiliza como medida represiva se tiene que hacer previo juicio ante los tribunales y como medida preventiva (de Policía) no requiere ese juicio. For tanto, opina, es una medida administrativa de conveniencia para el Estado que no admite recurso alguno por ser de carácter preventivo ya que no sanciona. "Es necesario que siga siendo una medida preventiva porque el interés del Estado se sobrepone al individual, aunque dé lugar a muchas arbitrariedades. Se trata de prevenir un mal, y por tanto, no -

hay necesidad de permitir que éste se realice para evitar un daño al interés individual que puede ser bastardo", nos dice (55).

A su vez el profesor Arellano nos completa la anterior aseveración al contemplar la situación de que el hecho de que se haga sin juicio previo -al suprimirse la garantía de audiencia- no convierte la expulsión en arbitraria siempre y cuando se cumpla con la garantía de legalidad, o sea, que se funde y motive la causa de la expulsión (56).

A modo de síntesis diremos que a nuestro juicio, la expulsión tiene un carácter preventivo ya que es tomada como una medida de seguridad para la defensa del Estado por motivos de Orden Público con la finalidad de salvaguardar la seguridad interna e internacional del mismo. Por tanto, - se ha de ejercer de una manera discrecional en razón de que los motivos que la justifican no se pueden precisar en forma limitativa y ha de ser la apreciación del gobierno quien la aplique debiendo fundar y motivar su ejercicio.

3. Órgano del Estado facultado para resolverla.- Siempre - que un Estado abuse en su derecho de expulsión decretando esta medida sin motivos suficientes que justifiquen su ejercicio, tendrá que responder frente al Estado del expulsado. / Por esta causa consideramos de mucha relevancia precisar, - con toda claridad, qué autoridad del Estado es la única facultada para decretar una expulsión, por la magnitud del problema.

Hechos visto que se trata de una medida de Alta Administración y Policía cuya finalidad es salvaguardar la Seguridad y el Orden Público del Estado. Además, se trata de una medida de carácter preventivo que tiene que efectuarse - de una manera discrecional pero siempre justificando la aplicación de su ejercicio. Veamos, con los antecedentes que acabamos de describir, cómo plantea la doctrina este problema.

Fare el ilustre publicista Francisco Ursúa "es tan delicada la situación si por causa de una expulsión se vieran perjudicados los intereses de un Estado que, es razo-

nable que los Estados faculten a un alto funcionario como por ejemplo: el Ejecutivo Federal, para aplicar la expulsión conforme a su criterio y sin necesidad de procedimiento judicial? Considera que en estas condiciones es legítima la expulsión -- porque "la intervención de una autoridad superior hace poco -- probable un atropello injustificado, y el Estado al que pertenezca un extranjero expulsado puede ordinariamente confiar en la buena fé de los altos funcionarios de un Estado civilizado que sólo podría ponerse en duda mediante la repetición de expulsiones notoriamente injustificadas (57).

El Dr. Arelleno nos dice que la expulsión específica a la que hemos llamado 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, como única autoridad facultada para aplicarla (58). De esta manera se inclina el maestro Arellano porque sea el máximo representante del Ejecutivo la autoridad que en forma exclusiva pueda decretar expulsiones. Trigueros nos comenta que es -- preferible que pueda haber abusos del Ejecutivo pero dejándole la posibilidad de defender la seguridad interior y exterior -- del país. "Es un estado de necesidad" (59).

Una corriente distinta entre los autores es de -- la opinión de que debería intervenir en la aplicación de la -- expulsión una autoridad judicial o un órgano imparcial que limitaran cualquier abuso que se pudiera suscitar.

El juicio de Oppenheim es de esta corriente y aclara que por existir una divisoria elástica entre lo discrecional y lo arbitrario, en los casos dudosos debiera ser un -- órgano imparcial el que decidiera la cuestión de si se ha o no traspasado dicho límite (60).

Otros autores consideran que la facultad tan amplia concedida al Ejecutivo puede dar lugar a abusos y arbitrariedades y que es necesario dar intervención a las autoridades judiciales para que éstas permitan los recursos de la defensa y dicten la medida que proceda. José Matos y Urquidi son de esta postura, añadiendo este último que sería conveniente dar la posibilidad a los extranjeros expulsados de ser oídos por el --

Poder Judicial dentro del más breve plazo, facilitándose todo procedimiento. Con referencia a este punto sostenemos más abajo que la doctrina es unánime en reconocer que contra los decretos de expulsión no cabe recurso alguno.

Para concluir hemos de adiciónar el razonamiento que hace Fiore sobre este asunto. Nos dice que la autoridad judicial debe declararse incompetente para apreciar los actos del Poder Ejecutivo por los cuales se ordena una expulsión y que no puede tampoco intervenir en la ejecución de esta expulsión una vez que ha sido decretada, porque no se trata de una pena sino de un acto de carácter puramente administrativo. En consecuencia el único órgano facultado para sancionar los decretos de expulsión es el representante del Poder Ejecutivo.

Sin embargo, las legislaciones de algunos países delegan facultades a órganos menores como son los Ministerios de Estado o de Gobernación para la aplicación de la expulsión. Aun más, en ciertos casos y bajo ciertas condiciones se llega a facultar incluso a autoridades administrativas de las zonas fronterizas como es el caso de la Ley Holandesa y de la Ordenanza Francesa. Si apreciamos las causas -- que estas Leyes reservan como excepción para que una autoridad fronteriza pueda decretar la expulsión de un extranjero (incumplimiento de requisitos sobre admisión), nos daremos cuenta que son auténticas causas de deportación; causas que deben estar concretamente precisadas para ser aplicables, no sucediendo lo mismo con los motivos que originan un decreto de expulsión. Se ha dejado asentado con anterioridad, que estos motivos no pueden ser precisables, sino que será la apreciación del Estado por medio de sus representantes en el Gobierno quienes decreten la expulsión, hecho por el cual la expulsión se convierte en acto discrecional de la autoridad que la haya aplicado. Por todos estos motivos no puede ser -- una autoridad inferior del Ejecutivo quien decrete la expulsión sino ha de ser su representante directo o máximo quien exclusivamente pueda responder por su conducta arbitraria ante los demás Estados. En nuestro país debe ser facultad exclusiva del Ejecutivo de la Unión.

Por nuestra parte, creemos que este problema

se debe ver desde dos perspectivas distintas; desde el punto de vista del órgano que decreta o aplique la expulsión y desde el punto de vista de la autoridad que la ejecute.

El único órgano facultado para aplicar o decretar una expulsión sólo puede ser el que directamente responde ante los demás Estados por la magnitud de la medida y por los motivos y finalidad que persigue. En este supuesto pueden serlo tanto el órgano superior del Poder Judicial, del Legislativo como del Ejecutivo. Sin embargo, se ha dejado sentado que la expulsión es una medida de seguridad de índole administrativa. Por tanto sólo el representante máximo del Poder Ejecutivo puede decretar en forma exclusiva la expulsión de un extranjero.

Problema distinto es la autoridad que ha de ejecutar una medida decretada o aplicada por el Ejecutivo. En este caso creemos que no hay discusión acerca de facultar para la ejecución de un acuerdo de expulsión a autoridades como -- los Ministerios de Gobernación o de Estado y a su vez que éstos faculten o la Ley que lo establezca, a órganos administrativos menores como los de las zonas fronterizas para facilitar la ejecución de las órdenes de expulsión.

e. Efectos de la expulsión.- Referente a los efectos que puede causar un decreto de expulsión el Dr. Manuel A. Vieira nos expresa que la expulsión implica dos consecuencias principales: la exclusión del Territorio y la prohibición de regreso al mismo.

" Con respecto a la exclusión del Territorio se concreta esta medida por lo regular en la conducción del individuo hasta la frontera del país. En otros casos se intima al sujeto el abandono del Territorio en un plazo perentorio. Algunas legislaciones indican al individuo la frontera por la cual debe salir en tanto que otras dejan a su criterio la -- elección".

En relación a la segunda consecuencia que nos da el maestro Vieira nos comenta que si no se le prohibiera -- al extranjero expulsado su regreso, se le quitaría relevancia a la expulsión. Por tanto el regreso puede incluso ser sancionado con prisión. "No obstante --concluye--, constituye una ex-

cepción aquellos casos de expulsión masiva a consecuencia de una guerra o de tendencias políticas o raciales de los Estados, en que desaparecida la causa, fin de la guerra o cambio de la política se autoriza el reingreso" (61).

Por nuestra parte consideramos que el primer efecto que produce un decreto de expulsión es la terminación espontánea del derecho de estancia; derecho que tienen los extranjeros que se encuentran cumpliendo con sus obligaciones sobre entrada y permanencia en el país. Pero a pesar de esto la expulsión puede llegar a ser revocada empero únicamente por la misma autoridad que la haya decretado. De esta manera se concluye que por regla general la terminación del derecho de estancia es definitiva y como excepción puede no serlo al revocarse un decreto de expulsión o autorizarse el regreso del extranjero. En la práctica no es muy usual la revocación de los acuerdos de expulsión; suele más bien autorizarse el regreso del extranjero expulsado al país expulsante.

Con respecto al primer efecto que enuncia Vieira nos parece, más que jurídico de carácter material. La conducción a la frontera puede o no hacerse por las órdenes del gobierno; muchas veces sólo se da la orden de salida al extranjero expulsado en un tiempo perentorio. La que si es una consecuencia jurídica de un decreto de expulsión, es la exclusión del territorio del Estado expulsante por parte del extranjero, pero ésta se deriva de la terminación definitiva del derecho que tiene a la estancia en el país. La exclusión territorial se refiere a la traslación del extranjero a su país de origen o a otro designado por el propio extranjero.

El siguiente efecto que menciona Vieira si nos parece de gran relevancia jurídica. Si el extranjero regresara al país que lo expulsó sin autorización de éste, podría ser detenido y castigado con pena corporal, además de su segura expulsión, porque en caso contrario la expulsión perde

ría su carácter eminentemente preservador de la seguridad del Estado. Sin embargo, esta prohibición puede no ser definitiva en tanto que la autoridad que la ordenó no de su autorización le reintegro al extranjero expulsado.

A nuestro juicio, la expulsión de extranjeros debería ser esencialmente definitiva en tanto no sea revocada pero sin dejar la posibilidad de la autorización posterior del regreso al extranjero. Se trata de una medida muy enérgica que debe llenar la finalidad que persegue.

f. Se aplica a nacionales o a extranjeros.- Encontramos acuerdo entre los tratadistas por un lado, en que la aplicación de la expulsión recae únicamente sobre individuos extranjeros, empero no se descarta la posibilidad por otro, de que se pueda aplicar también a nacionales. Las razones que se han dado son muy variadas.

Acerca de esta materia Bluntschli cree que un Estado no podrá desterrar a un ciudadano suyo que no sea recibido en ninguna parte, y no deberá enviar o confinar a otro Estado a sus súbditos criminales, si éste no se lo permite (62). Fiore por su parte es de la idea que un Estado no puede expulsar a un nacional y la apoya en que el derecho de habitar un país pertenece principalmente a los que son miembros de aquella asociación política, facultad que se deduce como una consecuencia de sus derechos políticos (63).

La expulsión en su origen fue aplicada a nacionales y extranjeros como un castigo a la conducta contraria a las finalidades del Estado -sostiene Trigueros- pero en estricto derecho se descarta la posibilidad de expulsar a nacionales, comprende únicamente a extranjeros (64).

Un Estado no puede expulsar a sus nacionales por que el individuo expulsado es encaminado al país a que pertenece como nacional, enjuicia Acóly, sin embargo, afirma Helsen que en períodos primitivos se utilizó mucho la institución denominada destierro que era la expulsión de

nacionales. Este ilustre jurista alemán sostiene que aún - ahora el Derecho Internacional no prohíbe la aplicación de esta institución, pero su aplicabilidad práctica es limitada, porque la persona desterrada es un extranjero en cualquier otro Estado; y cada Estado tiene el derecho de rehusarse a permitir a un extranjero entrar a su territorio y en cualquier tiempo expulsarlo. "El propio Estado del extranjero violaría ese derecho si rehusara permitirle regresar"- (65).

Por su parte Vieira y Mijaz de la Huela no dudan en condenar la expulsión de los nacionales, que la ven como atentatoria de un principio establecido del Derecho Internacional ya que incluso muchas Constituciones y Leyes señalan como prerrogativa jurídica de los nacionales el no poder ser expulsados del territorio patrio.

De las opiniones expuestas podemos deducir si ha o no lugar la expulsión de un nacional.

Se argumenta que en estricto derecho no se debe aplicar la expulsión a los nacionales; que incluso es un principio de Derecho Internacional la prerrogativa que los nacionales tienen en sus Constituciones o Leyes de no poder ser expulsados. Aun más, que los derechos políticos inherentes a la calidad de nacional y ciudadano no pueden permitir que un nacional se expulse. No obstante algunos tratadistas declaran que aunque se pudiera llevar a cabo la expulsión de un nacional, existe la imposibilidad práctica de llevarla a cabo pero que el Derecho Internacional la permite o al menos no la prohíbe.

Concluimos por tanto, que no se descarta la posibilidad de poder expulsar a nacionales, institución que le han llamado de distintas formas como destierro, exilio, expatriación, etc., puesto que esta medida se ha previsto y practicado por los países. Empero, en los momentos actuales se ha imposibilitado mucho la aplicación de estas instituciones porque los Estados no tienen a donde mandar -

a sus nacionales que en cualquier parte son extranjeros.

Consideramos por otra parte que la institución del destierro no puede ser en la actualidad una privilegio del Estado, sino por el contrario, un individuo siempre podrá ejercitar el derecho de asilo que le otorga el Derecho Internacional cuando se encuentre en peligro por causa de persecuciones políticas dentro de su país. Esta facultad es el caso opuesto al derecho de expulsión que tienen los Estados si se les permitiera expulsar a sus nacionales. De esta forma estamos en contra de la expulsión de nacionales y a favor de la postura de que la expulsión ha de ser aplicada única y exclusivamente a los extranjeros.

4.- JUSTIFICACION DE LA DEPORTACION.

El orden que venimos siguiendo en el desarrollo de nuestro trabajo parece no estar muy acertado. Sin embargo, nuestra idea es utilizar a la doctrina que no ha comparado a la expulsión con la deportación, lo más ampliamente posible, para dejar constancia de que ella, si se refiere a esta última institución en sus apreciaciones pero que la falta de un estudio más detallado y concienzudo no ha permitido su desenvolvimiento.

Parece ser que en razón de que las legislaciones de los Estados muchas veces emplean a la deportación en forma más severa, incluso que la expulsión, argumentando que existen motivos más concretos que dan cabida a que se utilice de esa manera, los teóricos no han querido tratar de separarlas, sino que, únicamente se han limitado a promover en sus teorías que se haga menos rigurosa la expulsión y en esa forma assimilarla a la deportación.

A nuestro juicio, el verdadero planteamiento debe ser a la inversa, o sea, separar íntegramente a la deportación de la expulsión para convertir a la primera en una medida menos severa, y dejar a la segunda, en la forma que la mayoría de los tratadistas de la materia la prevé. En esas condiciones la expulsión de extranjeros se utilizaría como una auténtica medida preventiva necesaria para los intereses del Estado y a la deportación como una medida de carácter ordinario dentro de la cual se contengan todos los elementos de un verdadero acto jurídico con las características de los de tipo administrativo, por medio del cual, sin llegar a los extremos de la expulsión, se le dé al extranjero la oportunidad de la defensa a través de un recurso de índole judicial o administrativo y de ser eficazmente oído por las autoridades antes de que pudiera ejecutarse una sanción de deportación.

Estudiarlos a la deportación casi en la -

misma forma como lo hicimos con la expulsión porque la semejanza de estas dos instituciones es en verdad mucha, pero -- la necesidad de su desvinculación también es grande. Acerca de la trascendencia jurídica que pueda tener el separar a -- nuestras instituciones dedicamos el capítulo tercero a esa -- cuestión, por lo que nos remitimos a él para su esclareci- -- miento más concreto.

a. Causas que la originan.- Se tratará de demostrar en forma por demás modesta, como los tratadistas del Derecho Inter nacional se han ocupado aunque de una manera no muy precisa, de la deportación; institución que han asemejado a la expulsión de extranjeros. Otros tratadistas sólo han reconocido -- unas cuantas diferencias entre ambas instituciones de no mucha importancia pero no dejan de reconocer que existe la medida a que nos hemos referido.

Tampoco se han ocupado de bautizar a la deportación con un nombre específico en virtud de la poca trascendencia que le dan. Parece que únicamente reconocen que su principal semejanza con la expulsión se encuentra en la -- forma de ejecutarse una y otra, que por lo demás se trata de una expulsión común y corriente, decretada por las mismas -- causas, por la misma autoridad y que persigue una misma finalidad.

Nuestra intención es dejar asentado que la deportación se justifica como una medida independiente de la expulsión. Nos proponemos aclarar que la deportación tiene -- su propia justificación.

En efecto, se aceptó el principio de que -- los Estados tienen el derecho, no absoluto ni ilimitado, de expulsar a los extranjeros de su territorio por dos causas -- principales: ya sea porque su permanencia se juzgue peligrosa o perjudicial para el Orden Público; ya porque contravenga las disposiciones jurídicas necesarias para su legal entrada o permanencia al territorio del Estado. La causa que -- nos interesa para el desarrollo de este apartado, es cuando, el Estado puede hacer salir de su suelo a los extranjeros --

que no concuerdan con las condiciones que se les imponen para su ingreso y residencia.

A este respecto nos dice Alberto Ullón que los extranjeros que ingresan al territorio de un Estado y los que figuran en él su residencia, están sujetos al Imperio de su legislación, sin duda que ésta puede ser errada o deficiente y está obligados a cumplirla y afrontar la como condición inseparable de su ingreso al país (62).

El Dr. Manuel A. Vidua nos informa que un Estado puede en forma excepcional e individual permitir la entrada de extranjeros para radicarse permanentemente, pudiéndolos expulsar -deportar- cuando penetraron en forma clandestina o en violación de las normas de inmigración (67).

De estas las apreciaciones deducimos los supuestos básicos de la deportación. La entrada fraudulenta por un lado y la violación de normas migratorias sobre residencia de extranjeros en un país por el otro, constituyen causas para que el Estado los haga salir de su territorio.

Ahondando aún más Uppenkcia dice que: "Los extranjeros indigentes, los vagabundos, los sospechosos sin documentos de identidad, los delincuentes que cumplieron con pena y los demás en situación análoga, suelen ser detenidos en muchos países por los agentes de policía, sin formalidad alguna y conducidos a la frontera". Explica que la diferencia que hay entre este procedimiento y el de expulsión, atribuye en que la expulsión constituye una orden de abandonar el país y la conducción -así le llama a la deportación- consiste en llevar por la fuerza, fuera del país al súbdito extranjero (68).

Encontramos nuevamente uno de los supuestos de la deportación en la reiteración de Uppenkcia, el de la residencia ilegal de un extranjero en el territorio de un Estado. La indigencia, la vagancia, la falta de documentos de identidad o ser delincuentes ya condenados, son motivos suficientes para que los países hagan salir de su territorio a los extranjeros, pero del mismo modo nos muestra que no en

propriadamente la expulsión sino que se trata de otra institución a la que llama "conducción" en virtud de que el procedimiento es distinto.

El autor considera que la diferencia entre este tipo de expulsión y la expulsión que comúnmente se utiliza para sacar a extranjeros perniciosos es sólo de procedimiento. Será materia de apartado posterior demostrar todas las diferencias que existen entre la expulsión genérica y la expulsión específica a la que llamamos deportación. Por el momento sólo adelantaremos que el procedimiento es únicamente una de sus semejanzas pero que incluso éste, muchos Estados en sus legislaciones lo asemejan.

Por otra parte nos afirma Manuel J. Sierra que existe el derecho de los Estados de reconducir a la frontera y obligar a salir del territorio a todos aquellos extranjeros que no hayan ingresado legalmente en un país, los convictos o confesos de la comisión de delitos en otro o que constituyen una carga social, y que a este procedimiento se le denomina deportación.

A nuestro parecer este autor incurre en el error de confundir a la deportación con la extradición, institución que no es posible asemejar porque se trata de un supuesto muy distinto. La hipótesis de que el extranjero ha cometido un delito en su país o en otro distinto del en que está residiendo y que por esas causas el país a donde delinquiró pide al Estado en donde se encuentra, que el extranjero sea regresado para enjuiciarlo o condenarlo, según el caso, es de la extradición. Si el país requerido acepta, tiene la obligación de sacar al extranjero delincuente para conducirlo hasta el país requirente.

Sierra confunde este supuesto con el que puede dar lugar a la deportación cuando un extranjero ha cometido un delito pero dentro del país en que se encuentra residiendo. En este último caso si hay causa suficiente, según la práctica de los Estados para deportar al extranjero. Los supuestos son diferentes como apreciamos y no podemos soslayar-

hacer la separación de ambos porque se incurriría en graves confusiones. En el quinto apartado del capítulo tercero veremos más concretamente todas las diferencias que hay entre la deportación y la extradición.

De otro lado, las legislaciones de los Estados contemplan la expulsión de los extranjeros por causas o motivos que dan origen a la institución que hemos llamado deportación, empleando incluso procedimientos distintos. En vía de ejemplo analizaremos algunas legislaciones que se refieren a esa cuestión.

Tenemos a la Ley Holandesa del 13 de agosto de 1847, que dispone "será el juez cantonal (fronterizo) quien únicamente puede ordenar una expulsión -deportación- sólo a falta de las condiciones requeridas para la entrada de los extranjeros (artículo 11)". Se opone este caso de la Ley al del que se encuentra en su artículo 12 en que se sostiene que siempre será el Rey quien decrete la expulsión de los extranjeros peligrosos para el Orden Público. De esta manera diferencia a estos dos tipos de expulsión. Su artículo 19 reafirma nuestra aseveración y ordena que no podrá expulsarse -deportarse- a los extranjeros que estén asimilados a los neerlandeses y se consideren establecidos en el país, ni a los domiciliados casados con mujer neerlandesa o que tenga hijos nacidos en los Países Bajos, hipótesis que sólo podemos apreciar en la deportación y no en la expulsión (69).

Por otro lado, el Real Decreto de 17 de noviembre de 1852 que regía en materia de extranjería para el reino español, ordenaba en su artículo 13 que serán los Ministerios de la Gobernación y de Estado, las autoridades -- que acuerden la expulsión del extranjero que se introdujere sin pasaporte, o se encontrare en algún puerto fronterizo -- también sin pasaporte. Casos claros de deportación en que no se faculta al representante máximo del Ejecutivo sino a autoridades administrativas auxiliares que pueden sin miedo decretar expulsiones en casos tan justificados como aquellos,

que no ameritan de una apreciación discrecional.

La ley de extranjería española del 4 de julio de 1870 (70), para las provincias de ultramar consideraba que: "será el Gobernador Superior Civil quien decrete la expulsión del extranjero que filtre a la verdad en relación con su nombre y circunstancias o presente documentos falsos (artículo 28)". Una vez más deducimos que al facultarse en esta legislación a una autoridad menor es porque no hay duda acerca de acordar una deportación por causas tan concretas - como las de entrar ilícitamente al país. No se necesita de apreciar discrecionalmente la conducta del extranjero porque la violación a las normas sobre ingreso de los extranjeros es muy clara.

Podemos resumir que tanto las legislaciones de los Estados como la doctrina de los distintos tratadistas, se ocupan de este caso específico de expulsión. También apreciamos que se trata de una institución distinta que, en nuestro punto de vista, sería conveniente apartar en forma tajante de la expulsión. Estamos convencidos de que ésta es la causa por la que ha habido muchas confusiones con la institución de la expulsión de extranjeros, tanto en la doctrina como en la práctica de los Estados.

Los motivos que concretamente dan lugar a la deportación, la mayoría de las legislaciones los enuncian de una manera muy específica. No es el caso de los motivos que se dan para la expulsión (de Orden Público o Social), circunstancias muy generales que deben a reciarse discrecionalmente por una autoridad competente, jerárquicamente superior a todas las demás. En la deportación se limitan los casos concretos que pueden originar el que un Estado haga salir de su territorio a los extranjeros que no cumplen con las condiciones que les impone para su ingreso y permanencia, y puede además, aplicarla una autoridad competente menor.

A nuestro juicio, son dos las causas principales de deportación: a) la entrada ilícita o fraudulenta al país, y b) la permanencia ilegal o en violación de las leyes

sobre residencia del Estado, normas todas de carácter migratorio. De estos supuestos se concretiza por el Estado cuándo se encuentra el extranjero en la hipótesis de una entrada ilegal, como por ejemplo, por falta de documentos de identidad, por estar atacado al entrar de enfermedades peligrosas, por haber dado datos falsos o no haber declarado su condición de expulsado que anteriormente se haya decretado, etc.; y cuándo el extranjero está en el caso de encontrarse residiendo ilegalmente como por ejemplo: 1) Por incumplimiento de las normas de residencia (migratorias) al alterar o modificar las condiciones bajo las cuales entraron los extranjeros, verbigracia, si se les permitió su entrada como turistas y quieren ejercer actividades distintas como comercio o trabajo para alguna empresa nacional o extranjera, actividades éstas que por lo regular se les prohíbe; por cambiar de residencia sin autorización, etc.; 2) Por violación a las leyes migratorias de permanencia, como no renovar su documentación en el período que se les indica, no cambiar su calidad migratoria cuando se les obliga, etc.

En conclusión, la deportación es una medida por medio de la cual se puede hacer salir a un extranjero del territorio de un Estado por causa de incumplimiento o violación de las condiciones migratorias que se le imponen para su entrada y permanencia legales.

Se requiere que las causas por las que el extranjero puede ser deportado se expresen en la legislación -- que se ocupa de la materia, porque de lo contrario no se podría imponer esta sanción. Dichas causas se deben igualmente precisar en forma concreta, no pudiéndose aplicar si sólo dijera que se deportará al extranjero que no cumpla con las condiciones a que se le obligan, en forma genérica. De esta suerte la deportación puede ser sancionada por una autoridad competente menor del Ejecutivo ya que su imposición no es espontánea sino que debe apegarse a la hipótesis legal que establece el supuesto específico de la institución.

b. Características del acto.- Ya hemos precisado cuáles son las causas que originan a la deportación. Nos toca demostrar ahora qué características tiene el acto que la contiene junto con sus elementos constitutivos.

La deportación se lleva a cabo como una consecuencia de la actividad que el Estado realiza en materia migratoria, puesto que ésta delinea las condiciones bajo las cuales puede un extranjero penetrar y residir legalmente en su territorio. El órgano facultado para realizar esta actividad requiere de ejecutar actos jurídicos y materiales para situaciones particulares. En otras palabras, la actividad migratoria y por tanto el acto de la deportación que se encuadra dentro de ella, deben consistir en la aplicación de preceptos legales a casos concretos porque la autoridad se limita a obedecer las normas migratorias que prevén dicha actividad. Entonces hemos de precisar a qué órgano le compete la realización de la política sobre migración y que características tiene un acto que se deriva de ella - que es la deportación.

Para la solución de la cuestión planteada nos remeteremos a la teoría sobre distribución de funciones que para cada órgano del Estado, nos da el maestro Fraga (71), de acuerdo con la doctrina de la división de poderes en que se basa nuestro sistema legal.

Corresponde al Poder Legislativo la realización de los actos que formal y por lo regular materialmente sanciona como función legislativa. El acto que emana de dicha función está representado por la Ley. Este acto tiene a su vez las características de ser permanente, abstracto e impersonal.

Si quisiéramos encuadrar la deportación dentro de estas características veríamos que ésta por su naturaleza sólo se aplica a casos concretos y bien determinados; que para ejecutarse es necesaria la adecuación de la conducta de un extranjero a la hipótesis legal que la establece y, que puede aún ser revocada por una autoridad jerárquicamente superior a la que la dictó. Por tanto no se tra-

ta ni material ni formalmente de un acto legislativo pues - el Órgano Legislativo tampoco la decreta.

Sin embargo, es en la Ley donde debe situarse a los supuestos de la deportación en virtud de que las autoridades de los Estados sólo pueden actuar dentro de las facultades expresas y limitadas que se les impone. Así es como el Poder Legislativo está facultado únicamente para delinear los casos que dan origen a nuestra institución y las autoridades competentes que han de intervenir en su aplicación. Consideramos por otro lado, que no hay duda de que el Órgano Legislativo pueda prever una sanción para el incumplimiento o violación de sus normas expuestas en la Ley. Es así como justificada que esté la deportación de un extranjero por no acatar las condiciones que se le imponen para su ingreso y permanencia, aquella debe estar expresada en el acto legislativo, o sea, la ley.

Respecto al Poder Judicial veremos que el - acto que emana de sus órganos no puede tener las características de la deportación ya que en principio y desde el punto de vista formal, esta autoridad no la decreta.

Desde el punto de vista material, el acto - que intrínsecamente origina la función jurisdiccional tiene las siguientes características; en primer lugar, como una -- cuestión previa surge un conflicto de derechos cuya existencia debe ser declarada por la autoridad, pero que no produce efectos jurídicos; y en segundo lugar, encontramos la decisión sobre el conflicto planteado que se exterioriza a través de la sentencia como la esencia y constitución misma del acto jurisdiccional ya que ésta sí produce los efectos necesarios para afectar el orden jurídico.

Si examinamos las características del acto que origina la deportación veremos que el conflicto de derechos que pudiera surgir lo encontramos una vez decretada la resolución deportativa entre el derecho que tiene el extranjero a la residencia y el derecho que tiene el Estado a la - deportación. Por consiguiente el acto no es previo, ni el ór

gano que lo decreta se concreta a declarar su existencia para después decidir sobre el mismo, sino que, es un caso de actuación unilateral de la autoridad que resuelve sobre la deportación.

En esta forma nos parece dejar demostrado que la deportación no es un acto jurisdiccional formal ni materialmente.

Por exclusión deducimos que si el acto que origina la deportación no es un acto legislativo ni jurisdiccional, se concluye que es de naturaleza administrativa. Así es como de esta conclusión también se deduce que el órgano que formalmente está facultado para aplicarla es el Poder Ejecutivo. Si corresponde a éste realizar el acto de la deportación se comprende igualmente que la actividad que lleve a cabo es la característica y propia de él, o sea, la función administrativa. Pero no siempre que actúa el Ejecutivo está realizando actos que materialmente concuerden con su función porque a veces la naturaleza de su actividad se asemeja a la jurisdiccional o a la legislativa. En este caso creemos que concuerda su actividad con la función que desempeña el Ejecutivo. Nos dice Praga que "la función administrativa del Estado es la actividad que se realiza bajo un orden jurídico y consiste en la ejecución de hechos materiales o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales"(72).

Es de apreciarse que cuando el órgano competente del Estado aplica la deportación a un extranjero no está sino realizando una actividad que delinea su situación particular por ejecución de la ley, o sea, bajo el imperio de un orden jurídico. Por consiguiente el acto de la deportación es también materialmente administrativo.

Dentro de la clasificación que hace Praga de los actos administrativos encontramos a la deportación como un acto sancionador, puesto que por su esencia constituye un acto por medio del cual la autoridad administrativa ejercita coacción sobre los extranjeros que se niegan a obedecer voluntariamente los mandatos de la ley. Afirma el autor que

"representan una importante actividad administrativa: los actos de sanción por virtud de los cuales se castiga la infracción de las leyes administrativas" (71).

En conclusión, el acto por el cual se aplica la deportación es formal y materialmente administrativo y consiste en sancionar los hechos que no concuerdan con las disposiciones normativas, en este caso, hechas contrarias a las normas imperativas que rigen la entrada y permanencia de los extranjeros.

c. Carácter de la deportación.- Cuando se examinó el carácter de la expulsión como de índole preventivo, encontramos corrientes de opinión que se inclinaban por verlo como de índole represivo que en forma de pena se imponía a los extranjeros. Creemos que para el caso de la deportación se aplican esos argumentos puesto que los tratadistas se refieren indiscriminadamente a la expulsión y a la deportación sin hacer una separación clara de ellas.

En la sección anterior se hizo el comentario sobre la naturaleza de la resolución que origina la deportación y se habló sobre si podría tener la característica de ser jurisdiccional. Se dejó sentado que no concurría ni formal ni materialmente con este tipo de actos. La pena es una clase de acto jurisdiccional porque es una de este poder y porque el carácter interno que la contiene es represivo. Por tanto podríamos deducir que a la deportación no puede atribuírsele el carácter de pena porque formalmente no la pronuncia un órgano del Poder Judicial y porque materialmente no se asemeja con los actos que emanan del ejercicio de dicho Poder. El fin de la deportación no puede ser de carácter represivo, sino simplemente sancionatorio del incumplimiento de las leyes.

Dentro de las clasificaciones que se hacen por la doctrina de los actos administrativos, encontramos la de dividirlos en actos obligatorios o vinculados y actos discrecionales. Nos parece indispensable demostrar en cual cla-

se de actos de esta naturaleza se puede centrar a la deportación pues se demostrará que tampoco tiene un carácter preventivo esta medida.

El acto discrecional - sostiene Fraga - tiene lugar cuando la Ley deja a la administración un Poder libre - de apreciación para decidir si debe obrar o abstenerse, o en qué momento obrar, o cómo debe obrar, o en fin qué contenido va a dar a su actuación; si la facultad obra sobre los motivos que dan lugar al acto o sobre su objeto. En cambio el acto obligatorio o reglado es el que constituye la mera ejecución de la Ley, el cumplimiento de una obligación que la norma impone a la administración cuando se han realizado determinadas condiciones de hecho (74).

Se afirmó con anterioridad que el acto de la deportación se realiza como consecuencia de la ejecución de la Ley, cuando la conducta del extranjero se adecua a la hipótesis que se establece como causa de deportación. Por lo tanto, la deportación es un acto administrativo de los llamados reglados, vinculados u obligatorios puesto que además, la Ley - determina exactamente la autoridad competente para actuar, -- cuándo debe actuar y cómo de actuar, estableciendo los límites de su actividad a modo de no dejar margen a resoluciones contrarias, es decir, estableciendo las causas concretas o -- específicas que dan lugar a la deportación.

Eduardo Trigueros (75) en su estudio sobre la - condición de extranjeros en México nos dice que la deportación se aplica como función prevista por la realización de un hecho antijurídico. "Se condiciona simplemente la internación y estancia del extranjero. Si se extralimitan en el permiso - que se les concede, se resuelve la condición resolutoria que extingue su derecho de estancia y se da paso a la deportación, por tanto se termina su situación condicional".

Por nuestra parte, podríamos oponer al carácter extraordinario de la expulsión, el carácter ordinario de la - deportación.

En conclusión, la deportación no es una medida de carácter represivo ni preventivo, o sea, no se aplica ni - como pena ni como medida de seguridad sino que únicamente sa-

tisface los requerimientos o condiciones de la Ley. Si la Ley provee que el extranjero debe hacer u omitir determinada conducta bajo la condición extintiva o resolutoria de que en caso contrario no se otorgue el derecho de residencia o se extingue el ya adquirido; y no se satisfacen dichas obligaciones de hacer o no hacer, no se otorgará o se terminará según el caso, el referido derecho de estancia o residencia para los extranjeros.

Por último hacemos referencia expresa a una cita del maestro Andrés Serra Rojas que nos dice: "... si la administración tiene a su cargo el funcionamiento regular de los servicios públicos, siendo responsable del mismo, si es una basta empresa que no puede funcionar sin la observancia de una fuerte disciplina externa o interna, privarle de un poder sancionador que la mantenga es privarle de defensa o condonar al desorden su labor. De aquí la existencia de una potestad sancionadora que no considera delito, sino las faltas y que por consiguiente deja expedita la acción de los tribunales de justicia para castigar las infracciones que trascienden de lo ilícito administrativo y entren en el campo de lo penal" (76). En consecuencia, consideramos que está plenamente justificada la actividad del Estado en el caso concreto de la deportación como una facultad sancionatoria de una falta de índole administrativo.

d. Autoridad facultada para aplicarla.- Hasta el momento hemos visto que las causas que originan una deportación deben estar especificadas en la Ley; que todas las hipótesis por motivos de entrada ilícita o residencia ilegal de los extranjeros deben estar concretizadas en las normas sobre migración para operar como supuestos de la deportación; se ha precisado también, que es un acto administrativo sancionador de los clasificados como obligatorios o vinculados porque la deportación constituye la mera ejecución de la Ley. Con estos antecedentes pasaremos ahora a tratar de encontrar la autoridad facultada para resolver una deportación.

El órgano facultado para aplicar la Ley, tratándose de un acto administrativo, es el Poder Ejecutivo. Este a

su vez puede ser ayudado a realizar esta actividad por sus órganos auxiliares como son las Secretarías de Estado, que coadyuvan con aquél a realizar la función encomendada a dicho Poder, que es la administrativa. Por tanto si la deportación tiene un carácter ordinario, o sea, que no se aplica en forma discrecional ya que los supuestos que la contienen deben estar precisados en la Ley, no hay ninguna razón para que sea aplicada estrictamente por el representante jerárquico superior del Poder encargado de la función administrativa, sino que puede ser encomendada su aplicación a las autoridades de la Secretaría de Estado competente de acuerdo con el ramo que corresponda a los asuntos sobre migración.

De esta manera se suele facultar a través de la Ley a las Secretarías de Gobernación, de Estado y del Interior, según el ramo, para que sus funcionarios se encarguen de la aplicación de las resoluciones de deportación.

e. Efectos de la deportación.- Hemos señalado con antelación cuales son los efectos que origina un decreto de expulsión, pues bien, en el caso de la deportación los efectos que se producen son muy similares salvo algunas variantes que son consecuencia de las características distintas de ambas instituciones.

Son tres los efectos que una orden de deportación produce: en primer término, la resolución del derecho de estancia que tienen los extranjeros que se encuentran legalmente en el Territorio del Estado; en segundo, su exclusión material del suelo nacional como una consecuencia del anterior; y en tercero, la prohibición temporal del regreso del extranjero al Territorio del Estado deportante. Para el caso de los extranjeros que entraron fraudulentamente al país, sólo presupone dos efectos la aplicación de la deportación, el segundo y el tercero, pues, el derecho de estancia no lo han adquirido y por tanto no puede extinguírseles.

Una vez que la conducta del extranjero se adecua a la hipótesis que contiene la Ley para la aplicación de la deportación y ésta es dictada por la autoridad administrativa competente, se resuelve el derecho de estancia de los -

extranjeros. Dicho derecho se obtiene por encontrarse residiendo legalmente en el Territorio del Estado en virtud de haberse cumplido con los requisitos a que se le obligan para su internación y permanencia. La resolución del derecho de estancia no se efectúa por tanto de una forma espontánea sino que debe hacerse encuadrando la conducta del extranjero con la hipótesis que prevé la Ley para la deportación. En el caso del extranjero que haya ingresado ilegalmente al país, como ya dijimos, no ha adquirido ese derecho puesto que no se encontró nunca residiendo legalmente pero tampoco se podría decir que se le haya privado de él en forma espontánea como en el caso de la expulsión, sino que, únicamente no ha existido en favor del extranjero así deportado, el derecho de residencia.

Como una derivación del efecto anterior, se produce la exclusión material del extranjero deportado del Territorio del Estado deportante. La aplicación de la deportación cambia la situación del extranjero afectado por esa resolución y lo convierte en un individuo desobediente de las leyes que le permitieron su ingreso, por tanto al Estado puede hacerlo salir de su suelo. Este efecto está constituido por todos los actos materiales por medio de los cuales se hace tangible en el mundo exterior la orden de deportación.

Un tercer efecto consiste en la prohibición temporal de regreso. Este efecto se debe considerar para un tiempo determinado y no indefinidamente puesto que las causas de deportación no tienen una relevancia tan suprema como para -- que ya no se le autorice la entrada al extranjero deportado. -- Por consiguiente la resolución del derecho de estancia por -- causa de deportación no debe ser definitiva.

Creemos que la prohibición de regreso en el caso de la deportación se debe hacer para un tiempo fijo verbigracia cinco años, porque las causas que motivan una orden -- de esta naturaleza no son de mucho trascendencia e incluso el extranjero no se ha convertido en un individuo peligroso para el país de residencia sino únicamente en un desobediente de -- sus leyes, por tanto su castigo debe ser inferior al que se dá con la expulsión.

f. Se aplica sólo a extranjeros.- En el apartado similar para el caso de expulsión, dejamos sentado que esta medida podía aplicarse tanto a nacionales como a extranjeros pero que la imposibilidad práctica del primer supuesto había operado que últimamente sólo se hiciera en extranjeros. Para el caso de la deportación no existe esa posibilidad ya que ésta es únicamente aplicable a los no nacionales por las características propias que la institución tiene.

Las causas que básicamente dan origen a la deportación son las de ingresar o residir en contravención a las normas sobre migración que permiten la legal estancia del extranjero en el Territorio del Estado. Pero el derecho a la deportación nace como una consecuencia de prohibir la entrada de extranjeros o de admitirla sólo en los casos y bajo las condiciones que lo permitan los países. Pues bien, un nacional por esencia radica en su Territorio patrio y no es admitido de ningún otro ni se encuentra condicionada su estancia; por tanto, las obligaciones que pudiera tener de carácter migratorio no pueden constituir hipótesis por las que se les pueda sancionar, en caso de incumplimiento, con su salida del Territorio. Consecuentemente, un nacional no puede violar leyes o reglamentos que condicionen su estancia en su país. Es una imposibilidad jurídica puesto que si alguien tiene derecho a la residencia incondicional en un Estado es su propio elemento constitutivo, o sea los habitantes que lo integran.

Como afirmación de la anterior aseveración, se argumenta también que es un derecho político, inherente a la calidad de nacional y de ciudadano, el no poder ser expulsado de su Estado patrio, de donde se puede deducir que tampoco se les podría deportar pues esta medida es de menor trascendencia.

Resumiendo, la deportación es una medida que definitivamente no puede aplicarse a los nacionales del Estado sino únicamente a los extranjeros que no cumplieran con sus obligaciones migratorias que se les imponen para su legal internación y permanencia.

5.- DOCTRINA MEXICANA.

Hemos considerado de singular importancia - enfocar a la doctrina mexicana en un apartado distinto y además de una forma integral, porque somos de la opinión que su aportación a la doctrina del Derecho Internacional es de - - gran trascendencia en lo que respecta al estudio de las instituciones expulsión y deportación de extranjeros. Son los - autores mexicanos quienes con una visión más amplia encuentran la diferencia de estas dos instituciones y quienes - - asientan de manera irrevocable la existencia de la deportación, institución que si bien algunos tratadistas - fuera de los mexicanos- han querido apartar de la expulsión, terminan por considerar que hacerlo, no es de mucha importancia para el derecho, pues su única diferencia -según dicen- consiste en la forma en que se ejecuta una y otra. "La expulsión consiste en una orden que se da para que abandone el extranjero el país, mientras que la conducción -deportación- consiste - en llevar por la fuerza, fuera del país al súbdito extranjero" (77).

Para el desenvolvimiento de nuestra exposición habremos de empezar por enunciar las teorías de los tratadistas que se ocupan exclusivamente de la expulsión sin hacer una diferenciación de ésta con la deportación, pasando - por las teorías de los que encuentran y anuncian su diferencia pero que no las estudian a fondo. Posteriormente expon-- dremos por separado las teorías de los dos autores que a - - nuestro juicio dejan claramente establecido el principio de la existencia de una institución distinta como lo es la deportación. Nos referimos aquí al Profesor Eduardo Trigueros y al Dr. Carlos Arellano García.

Del enfoque global de toda la doctrina mexicana y de su comparación con la estructuración de la expulsión y de la deportación obtendremos la razón de ser del presente apartado.

a. Diversos autores.- Comenzaremos por enunciar en esta ex--

posición las teorías de los tratadistas mexicanos que hablan únicamente de la expulsión.

El preclaro jurista Manuel J. Sierra nos habla del derecho que tienen los Estados para expulsar extranjeros y dice: "Como una consecuencia del derecho de los Estados para admitir o no en su territorio a los extranjeros, - existe el de expulsarlos sin tener en cuenta si éstos residen en forma temporal o se hallan de tránsito o han fijado su domicilio permanente". Por otra parte afirma que en teoría la expulsión no es un castigo, sino una medida protectora de carácter administrativo (78).

Luis Pérez Verdía considera la expulsión como una medida de Alta Policía y como un derecho complementario de la protección jurídica. Igualmente sostiene que no es conveniente que se equipare esta medida a un castigo para el efecto de no poderse imponer sino en virtud de un proceso (79).

A este respecto expone Jorge Aurelio Carrillo que aunque se admite que los extranjeros no tienen un derecho incondicional a la residencia, es el Derecho Internacional quien se encarga de que no se lleve a cabo al arbitrio - del Estado la expulsión de extranjeros. Nos dice que no debe confundirse la facultad discrecional con la facultad arbitraria: "La facultad arbitraria se ejerce sin explicar porque - se procede en cierta forma y la facultad discrecional se ejerce cuando la autoridad lo estime conveniente y en todo caso debe fundarse y motivarse...".

De otro lado el ilustre publicista Francisco Braña afirma también que es inadmisibles que un Estado pueda arbitrariamente expulsar de su seno a los extranjeros, - que si han ingresado al país es por virtud de una promesa tácita o expresa de garantías a sus intereses fundamentales. - Indica que se tiene que admitir sin embargo, la justicia de la expulsión por lo menos en tres casos principales: 1) Cuando el extranjero se convierte en un peligro para el país; 2) Cuando cumple su obligación de no intervenir en los asuntos políticos del Estado en que reside; y, 3) Cuando sea culpable --

ble de crímenes graves o llve una vida habitual y seriamente contraria a la moral y buenas costumbres. Lo obstatante, nos dice, que las causas legítimas de expulsión son de naturaleza tal que difícilmente pueden sujetarse a demostración palpable (50).

Con referencia a la autoridad facultada para decretar la expulsión, el mencionado autor declara que la situación de un Estado que se ve perjudicado en sus intereses - por la aplicación de esta medida es tan delicada, que diversos Estados establecen en sus leyes facultades a ciertos funcionarios superiores (Ejecutivo Federal por ejemplo) para aplicar la expulsión conforme a su criterio y sin necesidad de procedimiento judicial. En estos casos, afirma, es legítima la expulsión porque la intervención de una Alta Autoridad hace poco probable un atropello injustificado, y el Estado al que pertenezca un extranjero expulsado puede confiar ordinariamente en la buena fé de los altos funcionarios de un Estado civilizado. Considera que sólo se podría poner en duda la legitimidad de la expulsión mediante la repetición de expulsiones notoriamente infundadas.

Entre los autores mexicanos que asientan la existencia de la deportación tenemos al maestro Paul J. Sierra quien declara que para los vagabundos extranjeros que no han ingresado legalmente en un país, convictos o cofesos de la comisión de delitos en otro o que constituyen una carga social; existe el derecho de reconducirlos a la frontera y obligarlos a salir del territorio (51). En esta forma manifiesta el maestro que existe también un derecho de expeler extranjeros -al que llama derecho de reconducción- por motivos distintos a los que se utilizan para el caso de la expulsión. Enumera igualmente que entre las causas de aplicación de la deportación está el ingreso ilegal al territorio de los Estados. Enumera también la causa de delito cometido por el extranjero pero en otro país distinto al que se encuentra residiendo. A nuestro juicio confunde la causa de deportación por delito cometido dentro del país de residencia, con el supuesto de la extradición, institución muy diferente que luego enjuicia por

separado en su obra. Sin embargo, encontramos el mérito a las apreciaciones de Sierra, de haber diferenciado a dos instituciones con motivos de aplicación similares pero distintos en el fondo, nos referimos a la expulsión y a la deportación de extranjeros.

Otro tratadista mexicano que habla de la existencia de la deportación, denominándola incluso con este nombre, es el profesor José Luis Siqueiros. El autor se ocupa únicamente de diferenciar a ambas instituciones pero no establece su naturaleza jurídica ni su constitución.

Nos dice que "la deportación se diferencia técnicamente de la expulsión, en que, en tanto que la primera supone la comisión de alguna infracción a las leyes migratorias vigentes, la segunda, es una medida de carácter extraordinario que ejerce el Ejecutivo con las facultades que le concede el artículo 33 de la Constitución (Mexicana), es decir, en forma inmediata y sin necesidad de juicio previo". Hemos de reconocer que su punto de vista de lo que es la deportación es bastante apegado puesto que, los que cometen una infracción a las normas sobre migración, que pueda ser causa de deportación, son los extranjeros y en aquellas normas encontramos las condiciones bajo las cuales puede un extranjero penetrar y residir legalmente. No obstante, nos parece que le falta mayor precisión porque un nacional también puede violar normas de carácter migratorio y no por eso ser deportado, y aún más el extranjero puede incumplir normas de este mismo carácter que no tengan como consecuencia la deportación sino sanciones menores como por ejemplo multas o penas corporales, verbigratia por no inscribirse en el registro de extranjeros.

b. Eduardo Trigueros.- (82) Otro gran tratadista mexicano, el profesor Trigueros, nos da buenas bases para diferenciar la deportación de la expulsión y para considerar a la deportación como una institución jurídica propia.

Nos dice Trigueros que la expulsión es una medida administrativa de conveniencia para el Estado, por eso

no admite ningún recurso; es preventivo y no sanciona. En cambio, la deportación no se aplica en virtud de un carácter preventivo, sino como función prevista por la realización de un hecho antijurídico. La deportación condiciona la estancia del extranjero y se termina su situación condicional si se extralimita en su permiso. Por consiguiente la deportación es la condición resolutoria que extingue el derecho de estancia.

Advertimos que Frigueros sostiene en forma muy acertada que la deportación no es una medida de seguridad sino únicamente una sanción prevista por la ley, tesis que se dejó dilucidada con anterioridad. Expresa igualmente que la expulsión debe ser un acto discrecional e individual, o sea, que no hay necesidad de dictarla mediante juicio previo; en cambio, en la deportación encontramos hechos o circunstancias que pueden ser motivo de juicio. Indica que en este último caso se puede recurrir al juicio de garantías y procede éste siempre que el quejoso comprobe no haber violado la ley de Población, legislación que prevé las condiciones bajo las cuales ingresa y puede residir un extranjero en el territorio nacional.

A nuestro juicio este aspecto de las diferencias de las dos instituciones a estudio, es lo más importante puesto que se observa es muy concreto. El hecho de que en el caso de la expulsión no quepa recurso alguno y el de que en la deportación sí pueda hacerse valer algún recurso, nos parece que deja ampliamente demostrado que se tratan de dos instituciones distintas, la expulsión y la deportación, no habiendo duda de la existencia propia de esta última institución.

Otra diferencia más que encuentra el autor consiste en que la deportación sólo es aplicable a los extranjeros que no han adquirido su derecho de residencia definitiva y que han faltado a las condiciones bajo las cuales fueron admitidos; en cambio, la expulsión se puede decretar al extranjero con cualquier calidad migratoria. Concluye diciendo que ambas instituciones se asemejan por representar una importante limitación al derecho de estancia de los extranjeros.

Como podremos apreciar más adelante, la opinión de Triqueros y la de algunos autores mexicanos serán factores importantes para delinear en forma específica y lo más extensamente posible la diferenciación entre la deportación y la expulsión de extranjeros a la luz de la doctrina.

c. Carlos Arellano García.- (83) Con anterioridad declaramos que las teorías de dos autores mexicanos iban a ser materia de sección distinta, en atención a la importancia de sus conclusiones sobre nuestro estudio. Hemos visto ya el punto de vista del profesor Triqueros, toca ahora exponer el del Dr. Carlos Arellano García.

A nuestro parecer las apreciaciones del maestro Arellano tienen una gran significación para justificar de una manera concreta a la deportación, ya que además de plantearse el problema de la diferenciación entre la expulsión y la deportación nos da también una definición técnico-jurídica de esta última, cosa que ningún tratadista hasta la fecha ha realizado e incluso enuncia los casos concretos que se originan con su ejercicio.

Dice el profesor Arellano que "deportar es obligar a un extranjero a salir del país cuando no reúne o deja de reunir los requisitos sanitarios y migratorios para su internación y permanencia en el país". Encontramos en su definición como ya apuntamos, la mayoría de los elementos que debe contener el concepto de la deportación y son: las causas que la originan, o sea, el no satisfacer o no cumplir con las condiciones que se les imponen a los extranjeros para su legal ingreso y residencia, requisitos de índole migratorio; y que la deportación consiste en obligar a un extranjero a salir del país, situación que la caracteriza. Explica el Dr. Arellano que ambas instituciones tienen en común que hacen referencia a la orden de salida y providencias en ese sentido que toma el Estado respecto de algún extranjero. Sin embargo, considera que existe una diferencia específica entre ambas instituciones consistente en que en la deportación, el extranje-

ro tiene una situación migratoria o sanitaria irregular, mientras que en la expulsión el extranjero tiene una situación migratoria y sanitaria regular. De las leyes, reglamentos y por motivos diversos se decreta su salida del país y se toman las providencias necesarias para que esa salida se produzca.

Juzga el doctor Arellano que no es recomendable establecer en forma limitativa los motivos que pueden dar lugar a la expulsión porque se corre el riesgo de incurrir en lamentables omisiones; expresa que deben ser motivos objetivamente válidos que exijan los intereses del Estado la expulsión del extranjero que de no producirse se efectúan.

Si la expulsión carece de juicio previo se convierte en arbitraria siempre y cuando no se cuente con la garantía de legalidad que elimina toda arbitrariedad, sostiene. En base a esta garantía de legalidad no desmiente que las causas que hayan originado un decreto de expulsión deben estar motivadas de acuerdo con la apreciación objetiva y no subjetiva del representante del Poder Ejecutivo.

Consideramos que todos estos elementos que encontramos en las apreciaciones del profesor Arellano son materia suficiente para llegar a justificar la existencia de los institutos distintos, la deportación y la expulsión de extranjeros.

Ahora bien aún más afirma el Sr. Arellano que "la expulsión específica a la que hemos llamado...deportación sí 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".

De otro lado indica Arellano que son casos de deportación los que se establecen en nuestra legislación sanitaria y migratoria, como: en primer lugar, el caso del Código Sanitario de los PUE, que en su artículo 161 dispone que los extranjeros que hayan entrado al territorio nacional contraviniendo nuestras disposiciones sanitarias, pueden hacerse salir por las autoridades competentes; en segundo lugar, los demás casos de la Ley General de Población como el caso de

Los polizontes que hayan llegado al país sin autorización en el que se dispone su salida inmediata (artículo 27). Cual- -
quier alteración, modificación o violación a las condiciones migratorias a las que está sujeto el extranjero, da lugar --
también a que sea obligado a salir del país. El inmigrante -
que no tramite la obtención de su calidad de inmigrado, lle-
gado al caso, o que no se le conceda esta calidad, debe sa-
lir del país en el plazo que le señale la Secretaría de Go-
bernación. Igualmente los extranjeros que hayan perdido su -
calidad migratoria por haberse ausentado del país, en tiempo
mayor del que la ley permite, se les cancelará su calidad y
deberán salir del país.

Caso de deportación un poco distinto es el
del extranjero que llegado a nuestro territorio en tránsito
a otro país, por causas ajenas a su voluntad permanece en --
tierra después de la salida del buque o aeroplano en que ha-
ce la travesía; si no avisa a nuestras autoridades de su si-
tuación se le hará salir por la fuerza, sostiene el Dr. Are-
llano.

El caso más general en materia de deporta-
ción nos dice el maestro Arellano, es el del artículo 95 de
la Ley de Población que enumera cinco casos en los cuales se
deberá deportar al extranjero y son: 1) cuando se interne --
ilegalmente al país y no exprese y oculte su condición de ex
pulsado para que se autorice su internación; 2) cuando no --
obedezca la orden de salida del territorio que le haya fija-
do la Secretaría de Gobernación; 3) cuando se dedique a acti-
vidades ilícitas o deshonestas; 4) cuando dolosamente haga -
uso o se ostente como poseedor de una calidad migratoria dig-
tinta; y 5) el caso de los extranjeros que para entrar al --
país o ya internados proporcionen a las autoridades datos --
falsos. Estos casos corresponden a los que contenía la Ley -
General de Población de 1947, anterior a la que nos rige en
la actualidad. Será materia del capítulo quinto de este tra-
bajo, estudiar los casos de deportación de la Ley de Pobra-
ción vigente en México.

Como podemos apreciar, el Dr. Arellano da -
una noción muy completa de lo que es la institución de la de-
portación y con la enumeración de los casos que pueden origi

narla, nos deja la estereotipo que también en este aspecto existe diferencia con la expulsión, pues ya había sentado el principio de que no era recomendable la enumeración concreta de los motivos que originan a la expulsión.

Por lo tanto, se pueda concluir nuestro apartado dejando asentado en forma clara que la Doctrina Mexicana es muy importante para la doctrina del Derecho Internacional en lo que respecta al estudio de la expulsión y de la deportación de extranjeros. Creemos que han sido los lineamientos de nuestra doctrina los que han dado luz para que se justifique a la deportación como una institución jurídica propia, diferente a la expulsión de extranjeros. También podemos concluir que la aportación del Dr. Arellano García es en verdad muy importante para la consolidación de la vigencia institucional de la deportación de extranjeros pues es el único autor que enuncia los casos más concretos de deportación, demostrando con esta circunstancia, su verdadera diferencia con la expulsión.

NOTAS BIBLIOGRAFICAS DEL

CAPITULO I

- 1.- Vieira, Manuel A. Enciclopedia Jurídica OMEBA. Obra monográfica sobre la expulsión de extranjeros. Editorial Bibliográfica Argentina, Buenos Aires, Tomo XI, págs. 657 a 664.
- 2.- Apuntes de Derecho Internacional Privado. Escuela Libre de Derecho, México, 1940, pág. 21.
- 3.- Tratado de Derecho Internacional Público, Tomo I, Volumen II, Bosch, Casa Editorial, Barcelona, 1961, pág. 21.
- 4.- Derecho Internacional Privado, Tomo II, Parte Especial, 3a. Edición. Gráficas Yapües, S.L., Madrid, 1963, pág. 164.
- 5.- Síntesis del Derecho Internacional Privado. Panorama del Derecho Mexicano, Tomo II. Publicación del Instituto de Derecho Comparado, México, 1965.
- 6.- Obra citada, pág. 267.
- 7.- Obra citada, pág. 168.
- 8.- Véase a Pascual Fiore. Tratado de Derecho Penal Internacional y de la Extradición. Madrid, 1880, pág. 82.
- 9.- Tratado de Derecho Internacional Publico, 4a. Edición aumentada, México, 1963, pág. 253.
- 10.- Derecho Internacional Privado. Editorial Porrúa, S.A., México, 1974, págs. 383.
- 11.- Citados por Vieira. Obra citada, págs 657 a 664.
- 12.- Derecho Internacional Público. Ediciones Aguilar, Madrid, - 1967, pág. 295.
- 13.- Obra citada, pág. 164.
- 14.- Obra citada, págs 35 y 263.
- 15.- Citada por Miaja de la Huela. Obra citada, pág. 165.
- 16.- Citados por Pascual Fiore, obra citada, pág 78.
- 17.- Citados por Daniel Antokoletz. Tratado de Derecho Internacional Público, 1a Parte, Paz, 4a Edición. Librería y Editorial "La Facultad", Buenos Aires, 1944, pág. 444.
- 18.- Obra citada, pág. 330.
- 19.- Véase a Daniel Antokoletz. Obra citada, pág. 461.

- 20.- Obra citada, pág. 78.
- 21.- Obra citada, págs 246 y 250.
- 22.- Tratado de Derecho Internacional Público. Traducción por el Dr. José Luis Azcárraga de la 2a Edición Erasileña Diana. - Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1958, pág. 443.
- 23.- Obra citada, pág. 165.
- 24.- Obra citada, págs. 657 a 664.
- 25.- Citada por Pascual Fiore, obra citada, pág. 74.
- 26.- Derecho Internacional Público, Tomo I, Imprenta Torres Aguilera, Lima, 1938, pág. 250.
- 27.- Obra citada, pág. 443.
- 28.- Obra citada, págs. 657 a 664.
- 29.- Derecho Internacional. Bibliográfica OMFBA. Editores- Libreros, Buenos Aires, 1962, pág. 304.
- 30.- Obra citada, pág. 253.
- 31.- Obra citada, pág. 267.
- 32.- Obra citada, pág. 73.
- 33.- Lecciones Sintéticas de Derecho Internacional Privado. Imprenta Universitaria, Cochabamba, Bolivia, 1940, pág. 128.
- 34.- Curso de Derecho Internacional Privado. Impreso en Talleres Sánchez y de Guisa, Guatemala, 1922, págs. 170 a 174.
- 35.- Obra citada, pág. 104.
- 36.- Derecho Internacional Privado. Traducción de José Ma. Cajica Jr. Editorial José Ma. Cajica, Puebla, 1949, pág. 202.
- 37.- Bluntschli, H. El Derecho Internacional Codificado. Traducción, Ediciones y Notas de José Díaz Covarrubias. Imprenta - de José Batiza, México, 1871, pág. 196. Francisco A. Ursúa. Derecho Internacional Público. Impreso en los talleres de la Editorial Cultura, México, 1938, pág. 453.
- 38.- Obra citada, pág. 143.
- 39.- Fiore, obra citada, pág. 77. Fenwick, obra citada, pág. 306. Maury, obra citada, pág. 199.
- 40.- Obra citada, pág. 100.
- 41.- Obra citada, pág. 662.

- 42.- Obra citada, pág. 296.
- 43.- Obra citada, pág. 444.
- 44.- Obra citada, pág. 165.
- 45.- Cita Vieira en su obra monográfica u Boichard, obra citada págs. 657 a 664. Arellano, obra citada, pág. 386.
- 46.- Urquidí, obra citada, pág. 123. Trigueros, Eduardo. Estudio sobre la condición de extranjeros en México. Apuntes, Editorial J. Gurudi, México, 1943, pág. 44.
- 47.- Obra citada, pág. 78.
- 48.- Miaja de la Huela, obra citada, pág. 164. Accioly, obra citada, pág. 444. Oppenheim, obra citada, pág. 263.
- 49.- Obra citada, pág. 386.
- 50.- Obra citada, pág. 385.
- 51.- Obra citada, pág. 266.
- 52.- Obra citada, pág. 444.
- 53.- Matos, obra citada, págs. 170 a 174. Sierra, obra citada, - pág. 253. Vieira, obra citada, págs. 657 a 664.
- 54.- Manual de Derecho Internacional Privado Español. Editorial - Reus (S.A.), Madrid, 1928, pág. 494.
- 55.- Apuntes de Derecho Internacional Privado, obra citada, pág. 21.
- 56.- Obra citada, pág. 389.
- 57.- Derecho Internacional Público. Impreso en los Talleres de la Editorial Cultura, México, 1938, pág. 188.
- 58.- Obra citada, pág. 389.
- 59.- Estudio sobre la condición de extranjeros en México, obra citada, pág. 44.
- 60.- Obra citada, pág. 285.
- 61.- Obra citada, págs. 657 a 664.
- 62.- Obra citada, pág. 196.
- 63.- Obra citada, pág. 83.
- 64.- Apuntes de Derecho Internacional Privado, obra citada, pág. 22.

- 65.- Principios de Derecho Internacional Público. Traducción por Hugo Caminos y Ernesto C. Frmida, El Ateneo Pedro García, S.A. Librería, Editorial e Inmobiliaria, Buenos Aires, 1965, pág. 215.
- 66.- Obra citada, págs. 250, 256 y 257.
- 67.- Obra citada, págs. 657 a 664.
- 68.- Obra citada, pág. 260.
- 69.- Obra citada, pág. 76.
- 70.- Obra citada, págs. 83, 543, 544.
- 71.- Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S.A. México, 1952, págs. 65 a 77.
- 72.- Obra citada, pág. 92.
- 73.- Obra citada, pág. 214.
- 74.- Obra citada, pág. 199.
- 75.- Estudio sobre condición de extranjeros en México, obra citada, págs. 29 y 30.
- 76.- Derecho Administrativo, Tomo II, 5a. Edición, México, 1972, pág. 1148.
- 77.- Oppenheim, E.A., L.L.O., pág. 267.
- 78.- Obra citada, pág. 253.
- 79.- Tratado Elemental de Derecho Internacional Privado. México, 1958, pág. 98.
- 80.- Obra citada, pág. 105.
- 81.- Obra citada, pág. 254.
- 82.- Apuntes de Derecho Internacional Privado, obra citada, págs. 19 a 23. Estudio sobre la condición de extranjeros en México, obra citada, págs. 29, 30, 44 y 45.
- 83.- Obra citada, págs. 329 a 390.

CAPITULO II

DOCTRINA

1. Causas de Deportación: a. Entrada fraudulenta; -- b. Residencia ilegal; c. Casos especiales.- 2. Tipos de Expulsión: a. Su clasificación; b. Su legitimidad.- 3. Límites y Excepciones al derecho de Expulsión: a. Límites; b. Excepciones.- 4. Procedimiento de Expulsión: a. Decreto de Expulsión; b. Procedimiento de ejecución; c. Recurso contra el decreto; -- d. Reclamación diplomática.- 5. Procedimiento de deportación: a. Resolución deportativa; b. Procedimiento de ejecución; c. recursos administrativos y judiciales; d. reclamación diplomática.

1.- CAUSAS DE DEPORTACION.

En el capítulo anterior se han dejado establecidas las causas que originan una resolución de deportación. En cuanto a su naturaleza nos remitimos a lo dicho en el apartado correspondiente (1). Toca ahora concretizar esas causas para dejarlas más claras y específicas.

Siempre que un extranjero se encuentra residiendo legalmente en un país se dice que está ejerciendo su derecho a la residencia o, que se originó en su favor ese derecho; -- derecho que no es absoluto ni ilimitado sino por el contrario condicional a los requisitos que le imponga la legislación del Estado que permite su entrada. Si el extranjero faltare a dichos requisitos se verá afectado en ese su derecho de estancia.

Los requisitos que imponen los Estados se dividen en dos grandes ramas a saber: 1) los que se requieren para entrar lícitamente al país; y 2) los que se exigen para encontrarse legalmente en el Territorio del mismo. Es decir, -- los requisitos que se requieren para la entrada y permanencia legales de un extranjero en el Territorio del Estado.

Una de las finalidades del presente apartado, entre otras, es la de demostrar cómo algunos países en sus legislaciones y otros tantos tratadistas en su doctrina, reconocen como casos de expulsión los que en realidad son casos de deportación. Son casos de deportación a nuestro juicio, porque

van en función directa de las condiciones de entrada y permanencia de extranjeros al territorio de un país, situación que los diferencia con los casos de expulsión pues éstos van en función directa de la salvaguarda y conservación del Estado.

Apuntamos con anterioridad que las causas o motivos que concretamente originan un decreto de expulsión no se pueden establecer en forma específica, no porque no se puedan precisar sino porque se incurriría en graves omisiones si que darán enmarcados limitativamente. En cambio, los casos concretos que originan cualquiera de las dos causas de deportación no sólo son determinables sino que deben estar perfectamente definidos ya que en este supuesto, la autoridad actúa en apego estricto a la ley. Nuestro punto de vista está en el sentido de que la deportación sea una institución menos rigurosa que la expulsión y por tanto, más precisa. En estas condiciones se debe ajustar a las autoridades, dentro de ciertos límites específicos y no dejar a su libre albedrío los casos en que se aplicará una orden de deportación. Creemos que la deportación surge como un reconocimiento a la seguridad jurídica que ha de gozar todo individuo dentro o fuera de su país y cuya finalidad ha de ser disminuir en gran parte los rigores de la expulsión genérica.

Se establecen exclusivamente dos causas por las que un extranjero puede ser deportado y son: la internación por parte de éste al territorio del Estado, contraviniendo las disposiciones jurídicas que la rigen, y la permanencia ilegal dentro del País por violar o no cumplir con las condiciones bajo las cuales residen los extranjeros.

a. Entrada fraudulenta o irregular.- La primera causa de deportación es el ingreso fraudulento de extranjeros a un país. Existe el derecho del Estado de expeler a los extranjeros que no han ingresado de acuerdo con las condiciones que se les exigen. Hay reconocimiento unánime en la doctrina y en las legislaciones de los países sobre la facultad que se tiene de sacar del país al extranjero que no se ha internado legalmente (2). Este derecho se ejerce a través de la deportación (3).

Quando se ingresa fraudulentamente al territo

rio de un Estado, el derecho a la residencia que suelen tener los extranjeros, se puede decir que no se ha obtenido pues ni siquiera han ingresado de acuerdo con las normas que lo establecen. Por lo tanto, en esta primera causa de deportación no se resuelve ni se termina dicho derecho de estancia sino simplemente no se ha formulado aún en favor del extranjero.

Algunas legislaciones y otros tantos tratados establecen casos concretos por los cuales se aplica la --expulsión específica a la que hemos venido denominando deportación y en los que el extranjero no se ha encontrado residiendo regularmente por no haber obtenido su ingreso legal. -- Pasaremos a enunciarlos en este apartado.

Ahora bien, podríamos, para facilitar nuestra labor y no entrar en discusiones, assimilar las dos causas de deportación en una sola: la residencia ilegal, puesto que el extranjero que ha entrado irregularmente al Territorio de un país, automáticamente también se encuentra residiendo en forma ilícita. No obstante nuestro punto de vista es que debe establecerse el momento preciso en que se da origen a la deportación pues lo creemos de trascendencia jurídica. Si consideráramos una entrada fraudulenta como una residencia ilegal, tendríamos que aceptar que el derecho que tienen los extranjeros a la residencia se termina en este caso instantáneamente, situación que se podría asemejar a la que se da con la --expulsión genérica, por consistir ésta en una desaparición espontánea del derecho de estancia.

Pero no es así, en el caso de deportación por ingreso ilegal, el derecho de estancia no se ha formulado en favor del extranjero porque no ha cumplido con los requisitos mínimos que permiten su entrada al país y su situación por --ese hecho se encuentra irregular desde su ingreso mismo. En --cambio, en el supuesto de la residencia ilegal, en principio la situación del extranjero había sido regular pero posteriormente se ha convertido en ilícita, es decir, entrada legal pero permanencia ilegítima.

Esta distinción del momento en que jurídicamente se origina la deportación es de suma importancia sobre todo para poder esclarecer alguna controversia que se suscitara

entre un Estado y otro por considerar alguno de ellos que se ha llevado una deportación en forma arbitraria contra de uno de sus nacionales.

Pasaremos ahora a enunciar los casos más usuales que las legislaciones de los Estados y alguno que otro trata dista aceptan como ingreso ilegal del extranjero.

I.- El jurista italiano Pascual Fiore (4) reconoce que se puede utilizar la expulsión por las autoridades en la frontera -deportación según nosotros- "cuando se tienen motivos bastantes para ello por ausencia de títulos o documentos útiles para justificar la identidad del extranjero". Del mismo modo, el Decreto de Extranjería del 17 de noviembre de 1852, para el reino español, establece dos supuestos de esta naturaleza. El artículo 13 que dice: "El extranjero que en contravención a las disposiciones que preceden se introdujera en España sin presentar pasaporte, podrá ser expulsado si el Gobierno así lo determinase por virtud de un acuerdo del Ministro de la Gobernación y del Estado"(5). Igualmente se podrá expulsar a los extranjeros llegados al territorio del Estado sin documentos y que aún permanezcan en la frontera(Artículo 14). En estos caso se decreta la deportación del extranjero por causas específicas que no requieren una apreciación discrecional. Si un extranjero quiere penetrar al Territorio de un Estado debe satisfacer los requisitos de entrada que éste le fije. Por consiguiente, si entre dichos requisitos se encuentran primordialmente los documentos que lo identifiquen y además los necesarios que al propio Estado le imponga previos a su internación como por ejemplo las visas, se desprende que una entrada fraudulenta se puede establecer por la falta de documentos de identidad y de internación del extranjero en el momento de traspasar la frontera. En este caso pudiera suceder que una vez ingresado el extranjero se hiciera de todos estos documentos y aparentara residir en forma legal. Creemos que hay fundamento para deportar al extranjero pues su ingreso ha sido ilegal y desde ese momento está viciada la estancia del mismo.

II.- Suele suceder que el extranjero si esté provisto de los documentos necesarios para su ingreso al Territorio del Estado empero que no sean suyos. Es decir, que un extran

jero quiera franquear la frontera con documentos falsos o dando datos falsos de identidad. Ambos casos, son motivos legítimos para que se les haga deportar por ingreso ilegal. La legislación Francesa preve estos supuestos en los artículos 19 y 21 de su Ordenanza del 2 de noviembre de 1945 (6).

III.- Otro caso de deportación universalmente reconocido tanto por la doctrina como por las legislaciones de los Estados, es el de la entrada del extranjero atacado por alguna enfermedad que pueda poner en peligro la Salubridad General del Estado que permite su ingreso. En este caso, el extranjero puede tener toda su documentación en regla, sin embargo, por consideraciones de índole sanitario, es decir, por estar atacado el extranjero de alguna enfermedad infecto-contagiosa, no se le permite su entrada. Si el extranjero lograra penetrar a un país en esas condiciones, aún demostrando que tiene su documentación correcta, puede ser deportado por la autoridad competente.

Así es como el Instituto de Derecho Internacional expresa en su reglamento sobre admisión y expulsión de extranjeros a este respecto lo siguiente: "Artículo 28.- Pueden ser expulsados: 3) Los extranjeros que en el momento de franquear la frontera, están atacados de enfermedades que puedan comprometer la Salud Pública" (7).

Caso muy distinto es cuando el extranjero hubiere adquirido alguna enfermedad una vez internado al Territorio, o sea, que habiéndose introducido sano, con posterioridad haya contraído alguna enfermedad grave. En este supuesto no se le puede deportar, ya que es culpa del Estado de residencia el que haya contraído dicha enfermedad. Además, el extranjero sí penetró de acuerdo con todos los requisitos sanitarios y migratorios que se le exigen para su legal ingreso. Tampoco se podría decir que es causa de residencia ilegal por parte del extranjero pues sería inhumano que las legislaciones establecieran este caso para hacer uso de la deportación, ya que el culpable es el Estado de residencia.

IV.- Un caso por el cual se podría resolver una orden de deportación por causa de ingreso fraudulento, es cuando el extranjero haya regresado al país que lo deportó

con anterioridad, ya sea sin recabar la debida autorización o por no haber transcurrido el plazo necesario para poder regresar al Estado que lo haya deportado, según el caso.

Fiore (8) acepta como un supuesto de expulsión el que el extranjero sea sacado por las autoridades en la frontera cuando, ya expulsado, se sorprenda que intenta volver al país.

La legislación Holandesa sobre extranjería supone igualmente este supuesto y dice: "Artículo 14.- Los extranjeros que antes de expirar el término de cinco años que siguen a la fecha de la orden de expulsión del Juez Cantonal (autoridad fronteriza) son detenidos en el país, sin que puedan proveer una admisión posterior, serán castigados con pena de prisión" (9). En su Artículo 15 establece que al expirar sus condenas los extranjeros, serán devueltos a la frontera.

Del mismo modo Accioly (10) admite la posibilidad de expulsar -deportar- al extranjero que después de ser expulsado, volviese al país sin que la expulsión se hubiere revocado pudiendo estar sujeto a una pena expirado el plazo de la cual será conducido a la frontera.

Por su parte la Ordenanza Francesa del 2 de noviembre de 1945 sostiene en su Artículo 27 que la violación de un decreto de expulsión por un extranjero es penalmente sancionada, por el hecho de penetrar de nuevo en Francia sin autorización, después de haber sido expulsado de ella. El artículo prescribe reconducir -deportar- al interesado a la frontera, a la expiración de su pena (11).

Se plantea la cuestión de si el regreso del extranjero deportado requiere autorización de las autoridades competentes; revocación por estas mismas de la resolución de deportación; o la prescripción del término que impide el regreso del extranjero. La doctrina resuelve que es preciso la autorización para poder regresar al país expulsante (12), o la revocación de la orden de deportación (13). Algunas legislaciones como la Holandesa previene un plazo al final del cual puede tenerse el regreso del extranjero deportado como legítimo y no ser susceptible de posterior deportación por esa causa.

Nuestro juicio se inclina por recomendar que en

las legislaciones se prevea siempre un tiempo determinado para la validez de la deportación, al término del cual no se requiera de una autorización por parte de las autoridades competentes, ni de revocación, para que pueda volver a entrar el extranjero. La deportación se utiliza por desobediencia a las leyes que preveen la internación legal de los no nacionales y no por considerar al extranjero como un elemento perjudicial para el Estado que lo admite. En consecuencia, ese castigo no debe ser indefinido sino temporal, dejándose la autorización del regreso, para la institución de la expulsión de extranjeros que persigue finalidades distintas y más importantes.

V.- Todo Estado tiene la facultad para impedir la entrada de determinados extranjeros, empero esta facultad no debe ser discriminatoria, sino aplicable a todos aquéllos por igual. Es decir, se pueden establecer determinados motivos concretos por los que no se permita la entrada de extranjeros. Es el llamado sistema de rechazo en donde los motivos deben estar insertos en la legislación correspondiente, pues si un extranjero entrare fraudulentamente por tener alguno de aquellos impedimentos se podrá decretar su deportación.

Estos impedimentos son establecidos por los Estados libremente y en forma discrecional y se suelen emplear como los más comunes, el no permitir la entrada de extranjeros en los siguientes casos:

- a) los locos o idiotas;
- b) los condenados por crímenes graves del orden común;
- c) los que no tengan profesión u oficio;
- d) los alcohólicos, toxicómanos, o los que propague el hábito de la drogadicción;
- e) los tratantes de blancas y niños, las prostitutas o los que trafiquen con ellas;
- f) los anarquistas o los que propague doctrinas de esta naturaleza;
- g) los deportados o expulsados con anterioridad, etc. etc.

Todos aquellos extranjeros que penetraren al Territorio de un Estado en contravención de las disposiciones que preveen estos supuestos, podrán ser sacados del país por vía

de la deportación. Son casos muy concretos que las autoridades aprecien en función directa e inmediata de las condiciones de entrada de extranjeros.

En resumen, podríamos enmarcar los casos más comunes de deportación por ingreso ilegal en los siguientes supuestos;

I.- Falta de documentos de identidad o de internación, v. gr., no tener pasaporte en el primer caso y visa - en el segundo.

II.- Por dar datos o presentar documentos de -- identidad falsos.

III.- Por estar los extranjeros atacados de alguna enfermedad grave que ponga en peligro la Salud Pública.

IV.- Los extranjeros que regresen, por haber sido deportados anteriormente antes de expirar el plazo que se los prohíbe, y que al entrar no lo digan o lo oculten a las - autoridades competentes para que se les permita su ingreso.

V.- Los que ingresen ilegalmente por tener al--gún impedimento legal que se los prohíba.

b. Residencia Ilegal.- La segunda causa por la que se decreta una orden de deportación, es cuando el extranjero se encuentra residiendo en forma ilícita en el Estado, por no cumplir con los requisitos o condiciones necesarios para su legal perma--nencia.

Esta causa establece un supuesto distinto al anterior pues en este caso el extranjero ha penetrado en forma regular al Estado, cumpliendo con todos los requisitos de in--greso, pero con posterioridad, una vez encontrándose dentro, - su permanencia se convierte en irregular por no satisfacer -- las condiciones que se establecen para su residencia legal en el Territorio del Estado.

Si los países tienen derecho a establecer las - condiciones bajo las cuales puede un extranjero residir en su Territorio, surge como una consecuencia necesaria, el derecho de sacarlos de su suelo si no cumplen con esas condiciones. - Por eso la residencia ilegal trae como consecuencia la resolución del derecho de estancia de los extranjeros; derecho que

sa origina por haber ingresado legalmente y por residir en principio, de acuerdo a la Ley.

En este segundo supuesto se da el momento de la deportación una vez surgido el derecho de estancia a favor del extranjero. Si el extranjero aún no adquiere ese derecho, no se puede decir que se deporta por causa de residencia ilegal sino de ingreso fraudulento.

Por lo tanto, se resuelve el derecho de estancia del extranjero y se termina su condición legal dentro del Estado, cuando se encuentra residiendo ilegalmente, de acuerdo con los supuestos que marca la ley correspondiente.

Los casos específicos que las legislaciones enumeran como supuestos de permanencia ilegal de extranjeros en función directa con las condiciones de entrada y permanencia, se deben concretizar en la legislación de la materia, al igual que los de ingreso fraudulento. No es facultad discrecional de la autoridad competente indicar cuando se origina una deportación por residencia ilegal sino que, su aplicación debe ser adecuando la conducta del extranjero con la hipótesis legal establecida como caso de deportación. Lo que si es facultad exclusiva del Estado (a través de sus representantes) es establecer los casos concretos de deportación de acuerdo con sus necesidades internas. La doctrina y la práctica de los Estados establecen como los más comunes, los siguientes casos de residencia ilegal de extranjeros.

I.- Un primer caso de deportación por residencia ilegal lo encontramos cuando el extranjero que ya pene--tró legalmente al Estado, dé datos o presente documentos de identidad falsos.

La Ley Española de extranjería del 4 de julio de 1870, dictada para las provincias de ultramar contiene en su Artículo 28 una disposición de esta naturaleza, dice: "El emigrado que ... faltase a la verdad en relación de su nombre y circunstancias podrá ser expulsado del Territorio español por orden del Gobierno Superior Civil de la Provincia. - Igualmente podrá ser expulsado el que para identificar su -- persona presente documentos falsos o hiciere una falsa información ..."(14). Como se ve en ambos casos el extranjero ya

penetró al país legalmente, y con posterioridad, por razones de registro, de localización o fiscalización, presenta documentos o dá datos falsos sobre su identidad. Así también la Ordenanza Francesa del 2 de noviembre de 1945, regula en sus artículos 19 y 21 estos casos y sostiene que "la falsa declaración del Estado civil en vista de disimular su verdadera identidad (del extranjero) o el uso de documentos falsos de identidad son castigados con penas correccionales y además con su probable expulsión" (15).

II.- Otro caso de deportación por residencia ilegal es el de los extranjeros vagos o en estado de mendicidad que no tienen medios de subsistencia.

La declaración de vagabundos, muchos Estados la establecen en su legislación penal como una competencia de sus tribunales, tal es el caso del Código Penal Italiano que decreta la expulsión a los extranjeros considerados como vagos (16). Sin embargo, otra legislación como la Española establecía en su real orden del 12 de junio de 1858 en su Artículo 3o. que el dictamen sobre las condiciones sociales del extranjero le compete al Ministerio de la Gobernación, y dice: "si de este exámen resultare que el extranjero es un vago y viene con el objeto de mendigar, se le obligará a ingresar a su país con arreglo a lo dispuesto en esta orden" (17).

Por su parte, el Instituto de Derecho Internacional en el Artículo 28, inciso 4 de su reglamento sostiene que pueden ser expulsados los extranjeros en estado de mendicidad y de vagabundaje o que necesiten de la beneficencia pública (18). Así también la ley danesa de 1875 establece que los extranjeros que no han obtenido el derecho de establecimiento y que no tienen medios de existencia serán expulsados (art. 2), así como los que no han encontrado trabajo o no tienen aptitudes para el mismo (19).

En la actualidad, a partir de la crisis económica que siguió a la Guerra Mundial de 1914 y que se asentó en la Segunda de 1938, y por las restricciones que impusieron los Estados a la inmigración de extranjeros, es difícil que se puedan suscitar estos casos de deportación, ya que se suelen exigir a los inmigrantes las mayores garantías posi--

blas de carácter económico para que no se conviertan en una carga al país, pero aún así se suelen dar estos casos.

El publicista mexicano Francisco Urbúa sostiene que la aplicación del principio de expulsión porque el extranjero constituya una carga pública por indigencia o enfermedad es cruel e inaceptable, por lo menos cuando en años afortunados había gastado sus energías en actividades útiles para el país de su residencia.

Por nuestra parte, consideramos que si se exigen tantos requisitos de carácter económico, ya que en algunos casos para poder entrar al Territorio de un Estado hasta los gastos de la probable repatriación de los extranjeros se piden, la práctica de los Estados no podrá hacer a un lado este caso como supuesto de la deportación. Pero afirmamos por otro lado, que no puede aplicárseles la medida, por este supuesto, a los que hayan adquirido derecho de residencia definitiva, hablamos aquí de los extranjeros domiciliados.

III.- Un tercer caso de deportación se estima cuando el extranjero ha ejercido o está ejerciendo actividades deshonestas, inmorales o ilícitas, sin incurrir precisamente en delitos tipificados. Hablando en términos civilistas aquí entrarían los llamados *cussidelitos*.

La Ley Peruana número 4145 del 22 de septiembre de 1920, establece en su Artículo 6o. que pueden ser expulsados del Territorio Nacional los que trafiquen con mujeres, se dediquen a la trata de niños o que por sus actos ilícitos -- constituyen peligro para la tranquilidad pública o la seguridad del Estado (20).

Pudiera suceder que un extranjero sin violar o incumplir directamente la Ley que rige su entrada y permanencia en un Estado, auxiliara o ayudara a que la violaran otros individuos extranjeros o nacionales. Es el caso de los extranjeros que encontrándose residiendo legalmente, hayan ayudado a otros para entrar fraudulentamente, o el caso del extranjero que haya auxiliado a un nacional para salir de su patria en forma igualmente ilegal. Generalmente se les castiga con pena corporal y luego se les deporta. Por tanto, también puede ser un caso específico de deportación, el auxiliar, encubrir o --

aconsejar a cualquier individuo para que viole las disposiciones jurídicas que rigen la entrada y permanencia de los extranjeros, aún cuando esta conducta no constituya un delito.

IV.- Algunas legislaciones, entre ellas la mexicana, establecen derechos de residencia por algún vínculo jurídico verbigratis por efecto del matrimonio de un extranjero -- con un nacional o por tenerse hijos nacionales. En caso de haberse casado con un nacional para recibir el beneficio de las -- leyes del país de éste, se puede ordenar la deportación del extranjero por consistir en un fraude a la Ley su conducta. O si por efecto del vínculo matrimonial se le permitió residir temporalmente al extranjero y con posterioridad se divorcia, éste tendrá que salir del país porque en caso contrario se le deportará. Sólo si tuviera el extranjero la obligación de la pensión alimenticia para con sus hijos (nacionales) podrá seguir residiendo, empero, si no cumpliera con esta obligación se le deportará también de inmediato.

V.- La residencia de un extranjero en un país -- supone la obligación de cumplir con todas las condiciones que se le impongan. Los Estados suelen exigir una serie de requisitos administrativos, necesarios para la localización y registro de los extranjeros, además de la limitación de sus actividades para que no se conviertan en un serio obstáculo al desarrollo nacional. El incumplimiento o violación de estas -- disposiciones de carácter administrativo trae como consecuencia la deportación del extranjero.

Las legislaciones de los Estados enumeran las -- más variadas condiciones de acuerdo con sus intereses. Por lo regular se le exige al extranjero que se provea de un documento de identificación probatorio de las condiciones en que entra al país y de las actividades que puede realizar.

La Ordenanza del 2 de noviembre de 1945 y el Decreto General del 30 de junio de 1946, reglamentan las condiciones de entrada y estancia de los extranjeros en Francia y -- la propia Ordenanza con el decreto del 18 de marzo de 1946, -- la expulsión de los mismos. Entre sus disposiciones encontramos el documento de que hacemos referencia (21).

La entrada de los extranjeros en Francia supone la obtención de una carta de residente que puede ser de tres --

clases: temporal, ordinario o privilegiado. La primera carta de residente se refiere a los extranjeros que quieran permanecer más de tres meses pero no más de un año (Art. 10 Ord.). La segunda es para los extranjeros que desean establecerse - más de un año. Su duración es de tres años y es renovable, - (Art. 14 y 8 Ord.). La tercera es para los extranjeros que - quieran permanecer en forma definitiva en Francia. Esta última se obtiene después de haber residido tres años consecutivos y su duración es de diez años pero siempre renovable de pleno derecho (art. 16 Ord.).

Si el extranjero que tiene carta de residencia temporal quiere carta de residente ordinario debe tramitarla dentro del plazo que se le exige porque de lo contrario, deberá abandonar el país (art. 11, inciso 2 Ord.). Si el extranjero no obedece esta disposición y consecuentemente no abandona el país, las autoridades podrán reconducirlo a la -- frontera, es decir, deportarlo (Art. 27 Ord.). Lo mismo acontece con el que tiene carta de residente ordinario y no la - renova o cambia por la de residente privilegiado.

Se establecen además otras restricciones como por ejemplo a la circulación y permanencia dentro de un lugar determinado. En primer término puede el Ministro del Interior por Decreto, designar ciertos departamentos en los -- cuales no podrán los extranjeros establecer su domicilio sin autorización previa. En segundo lugar pueden los extranjeros quedar sometidos a una vigilancia especial (excepto los residentes privilegiados) y prohibirles el propio Ministro residir en uno o varios departamentos. También el Prefecto tiene facultades para reducir a su departamento, o en el interior de éste, a una o varias circunscripciones de su elección, la validez territorial del título de estancia pero en el caso - del residente ordinario esta limitación no puede exceder de un año (Art. 20 del Decreto del 18 de marzo de 1946). En estos casos si el extranjero no cumple con las obligaciones que se le imponen puede ser castigado con penas correccionales y además con su posible expulsión -deportación-. En este supuesto también están los que se les niega su carta de identidad y persisten en su estancia; los que no proveen solicitud de car

ta; los que no piden renovación de la misma en el plazo debido, etc. El artículo 7 de la citada Ordenanza es el más general al respecto y dice: "la carta puede ser retirada si el interesado deja de cumplir las condiciones exigidas".

Surgen además, otros supuestos administrativos por los que se condiciona la estancia de los extranjeros como por ejemplo: si se prohíbe el establecimiento de los extranjeros en las zonas fronterizas y se viola este supuesto con la residencia de éstos en dichas zonas, violando una prohibición formal, se puede decretar igualmente su deportación.

Cuando se prohíbe ausentarse del Territorio a los extranjeros por más tiempo del previamente fijado, ya sea en forma continua o con intermitencias, y se incumple esta -- disposición administrativa, se puede ordenar también su deportación a su regreso en el momento de hacer el cómputo de las ausencias.

En conclusión, cuando un extranjero no cumple con las condiciones administrativas se le exigen para su legal residencia, se le obligará a salir del país y en caso de incumplimiento se le deportará por:

- A.- Cambio de residencia o lugar sin autorización;
- B.- Cambio de las actividades permitidas al extranjero sin autorización;
- C.- No transcripción de documentos de estancia requeridos;
- D.- No renovación de los mismos documentos;
- E.- No refrendo de los mismos documentos;
- F.- Establecimiento en las fronteras violando una prohibición formal;
- G.- Por ausencia mayor de las temporalidades permitidas fuera del Territorio del Estado, entre otras.

VI.- Otro caso que muchos tratadistas y la mayoría de las legislaciones admiten como supuesto de deportación es el delito cometido por el extranjero dentro del país de residencia.

En este caso, el extranjero no se encuentra residiendo en violación de las disposiciones administrativas que condicionan su estancia, sino que, comete un delito penalmen-

te tipificado por las leyes del país de residencia. El Código Penal Italiano disponía que serán expulsados los extranjeros condenados por robo, extorción, rapiña, etc. (22). El Instituto de Derecho Internacional aprobó en su Artículo 28 inciso 5 del Reglamento sobre Admisión y expulsión de Extranjeros, la expulsión de aquellos extranjeros que hayan sido condenados por los Tribunales del País por infracciones de cierta gravedad.

Existe el problema de tratar de encuadrar este caso ya sea como un supuesto de deportación o como un motivo para la expulsión. Consideramos que atendiendo a que un delito es una situación concreta por la que se puede aplicar la medida y a que no se requiere ni de una apreciación discrecional, ni de la actuación de una superior autoridad, no hay ningún inconveniente en que quede enmarcado este caso como un supuesto de la deportación. La doctrina habla además de delitos graves. Opinamos que en lugar de dejar a la apreciación de la autoridad cuando un delito se considera grave y cuando no, -- sería más conveniente delinear que delitos se consideran graves en atención a la calidad y penalidad de los mismos.

VII.- Existe acuerdo en la doctrina con sancionar con la expulsión a los extranjeros que no obedezcan un orden de esta naturaleza.

El tratadista Accioly (23) reconoce que "el extranjero que habiendo recibido notificación de que es expulsado, no se retire del país, estará sujeto a una pena que suele consistir en prisión expirado el plazo de la cual será conducido a la frontera".

Del mismo modo, la legislación española en el Artículo 16 del Real Decreto de Extranjería de 1852 establece: "El extranjero que desobedezca la orden para su expulsión del Reino, quedará sujeto a la pena designada en el Artículo 285 del Código, considerándose al efecto la desobediencia grave - y como asunto del Servicio Público la orden de expulsión, sin perjuicio de que ésta se lleve después de ejecutada la pena".

Por otra parte el Instituto de Derecho Internacional reconoce en su Reglamento dentro del Artículo 22 que - "el Estado puede asegurar el efecto de las determinaciones de expulsión sometiendo a los expulsos que contravienen a ellas,

a persecuciones ante los Tribunales y a sufrir ciertas penas, a la expiración de las cuales, el condenado será conducido a la frontera por la fuerza pública" (24).

Surge la cuestión de esclarecer si este caso puede ser supuesto de la deportación o motivo que pueda dar lugar a la expulsión. La doctrina, como vemos, le acredita una gran significación a este caso porque se reconoce como un derecho bien establecido del Estado el hacer obedecer sus decretos de expulsión obligatoriamente. Sin embargo, si tampoco fuera obedecida de manera voluntaria una orden de salida por incumplimiento o violación de las leyes de residencia, el Estado también tendría derecho a hacerse obedecer en forma coactiva, sacando al extranjero de sus fronteras. En consecuencia opinamos que en la resolución de ambas medidas, o sea, de la expulsión y de la deportación, se puede tener este caso como supuesto de su aplicación.

Dentro de este mismo supuesto encontramos una desobediencia más que puede ocasionar que el extranjero salga deportado de un País. Cuando el extranjero por su conducta o peligrosidad se le ordena que resida en determinado lugar bajo pena de deportación en caso de desobediencia. Este tipo de medida consiste en el arraigo del extranjero por el tiempo que las autoridades consideren pertinente; generalmente se les aplica una medida correccional y en forma posterior son sacados del País, cuando no obedecen dichas órdenes de arraigo.

Enmarcamos este supuesto como un caso específico de deportación ya que está perfectamente determinada la situación del extranjero dentro de esta hipótesis y porque no hay necesidad de intervención por parte de una autoridad superior. En la misma forma no necesita de una apreciación discrecional, ni se aplicaría espontáneamente sin razón aparente sino que deberá ser dictada en cuanto el extranjero haya desobedecido el mandato de arraigo.

c. Casos Especiales.- Encontramos dos casos que requieren una especial mención dentro de nuestro apartado y un estudio

más preciso. Las Legislaciones de algunos países y los teóricos de la materia no han podido llegar a un acuerdo sobre la situación del extranjero que debe deportársele y que tiene cualquiera de estas dos calidades: domiciliado o naturalizado. En ambos casos la confusión se pone de manifiesto cuando de su expulsión y en consecuencia de su deportación se trata. Consideramos que por razón de que la doctrina no ha dilucidado el problema de la diferenciación entre ambas medidas, se ha suscitado la confusión de que hemos hecho mención. Analizaremos en cuanto a la deportación se refiere, cada uno de los casos por separado para tratar de dejar esclarecidos ambos supuestos.

I. Los Domiciliados.- La práctica por los Estados es muy común en conceder al extranjero que se encuentra residiendo en forma legal de acuerdo con las condiciones que se le imponen, una vez transcurrido determinado tiempo y bajo ciertos requisitos, un derecho de estancia definitivo. En otros términos, el extranjero recibe por el Estado los beneficios de la residencia definitiva cuando ha residido lícitamente en el país el tiempo exigido para legalizar esa situación. La calidad con que estos extranjeros se les denomina es la de domiciliados.

Surge la cuestión de dilucidar si a los extranjeros domiciliados se les puede aplicar una medida como la deportación en virtud de tener ya en su favor un derecho de residencia definitiva.

Consideramos que no obstante que los extranjeros domiciliados han adquirido un derecho de residencia definitiva, su situación dentro del país sigue estando condicionada. Pero las condiciones que le sean impuestas serán menos rigurosas y de inferior calidad que las de un extranjero considerado como no domiciliado. Por esta causa opinamos que la sanción de un extranjero domiciliado por faltar a sus obligaciones de carácter migratorio no debe ser directamente su deportación del país, sino que, como sanción inicial sea la de quitarle el carácter de privilegio que se le ha otorgado, es decir, el de domiciliado. Ya en esas condiciones pasar con posterioridad a deportarle en caso de haber cometido otra -

infracción a las leyes que rigen la estancia de los extranjeros en el país. Esta solución la encontramos en la doctrina -- y en algunas legislaciones.

El Instituto de Derecho Internacional, preve en su Artículo 28 inciso 1 que no podrán ser expulsados los extranjeros aun aunque habiendo entrado fraudulentamente al país, teniendo permaneciendo en él más de 6 meses. Para ser que esa es el término que según el criterio del citado Instituto tiene que transcurrir para que un extranjero se le conceda la característica de domiciliado. Del mismo modo previene en su Artículo 49 que los domiciliados en el país no podrán ser expulsados de su Territorio por las causas que se refieren en los cuatro incisos siguientes del referido artículo 28; -- datos se refieren a los casos de entrada de extranjeros violando algunas disposiciones que se encuentran en estado de mendicidad y vagancia; los condenados por los tribunales de delitos graves; y, los que violen una prohibición formal al establecer su domicilio en las fronteras. Todos estos casos son supuestos de la deportación como hemos visto con anticipación (25). Por tanto, el Instituto sostiene que no podrá ser deportado un extranjero domiciliado.

La legislación holandesa de 1847 (artículo 19); la Danesa de 1875 (artículo 7); la Peruana de 1929 (artículo 7); y, la Francesa de 1915 (artículo 16), establecen el derecho del extranjero domiciliado a no poder ser expulsado del país de residencia. Cada legislación indica distintos términos para hacer la declaración de domiciliado, pero se reconoce en general dicho principio.

El profesor Mexicano Eduardo Triqueros nos dice al respecto: "La deportación sólo es aplicable a los que no han adquirido un derecho de estancia y que han faltado a las condiciones bajo las cuales fueron admitidos en el país" (26). De esta forma acepta el autor la situación de no deportarse a los domiciliados extranjeros.

Podemos resumir diciendo que la deportación no se puede aplicar a los extranjeros domiciliados -- por la legislación del país, ya que han recibido el derecho definitivo a la residencia en el país. Sólo que hay un parido

dicho derecho se les podrá deportar pero en este caso ya no serán extranjeros domiciliados.

II.- Detralizados.- El caso de los domiciliados es una situación intermedia entre el extranjero que quiere asimilarse al elemento nacional de un Estado y el que sólo quiere recibir algunos beneficios de su estancia temporal en el mismo. Es decir, un domiciliado es un extranjero que no quiere por un lado, residir en forma temporal, ni por otro -- llegar a convertirse en un nacional más del Estado que lo admitió. En cambio, el caso de los extranjeros naturalizados es distinto por cuanto que se entiende que éstos tiene la intención no sólo de asimilarse al elemento nacional sino también de recibir todos los beneficios que trae esta nueva condición. De esta forma un extranjero naturalizado ya no tiene por que residir condicionalmente en el país que lo convirtió y en consecuencia no hay razón para imponerle sanciones como la deportación.

Situación distinta sería que por efecto de la naturalización, el extranjero tuviera la intención de obtener algún beneficio no legítimo y en contra del país que lo naturalizó. En estas condiciones, el país que lo haya beneficiado con este privilegio tiene el derecho de privárselo, dejando sin efecto la declaración de naturalizado.

Se introdujo el caso del extranjero que se naturaliza como una situación especial dentro del campo de la deportación porque como veremos más adelante, un extranjero que fraudulentamente, o con dolo o con mala fé se convierte en nacional de un Estado para recibir los beneficios que esta nueva situación le acarree y no tenga la intención o el ánimo de asimilarse realmente al elemento nacional, puede ser expulsado de dicho país si a juicio del órgano competente del Estado se encuentra en esa hipótesis.

Por lo tanto, la deportación de un naturalizado no se podrá decretar ni aún cuando se demuestre que ha infringido las leyes sobre nacionalidad adquirida, sino que deberá ser empleada la expulsión para poder sacarlo del país que lo recibió.

2.- TIPOS DE EXPULSION.

Noa corresponde ahora hablar exclusivamente de la expulsión. La doctrina ha hecho un estudio poco - profundo sobre la institución referida ya que su naturaleza jurídica es si acaso su parte más estudiada y por lo demás se encuentran divididas las conjeturas de los tratadistas.

Hemos querido ordenar algunos aspectos que la doctrina estudia por separado, en forma heterogénea, y - aún sin ninguna relevancia, para esclarecer más -según nuestro personal punto de vista- el estudio de la expulsión de extranjeros.

Exponemos dentro del apartado las distintas clasificaciones que se han elaborado sobre la expulsión y separamos además las calificaciones con que se puede nombrar a esta institución. Todo ello dentro del marco de lo -- que consideramos como distintos tipos de expulsión.

a. Su clasificación.- Los diferentes teóricos de la materia han proporcionado a la doctrina las distintas clasificaciones que encontramos sobre la expulsión. Hemos tomado - de aquéllos estas ordenaciones con el deseo primordial de - ampliar el conocimiento de nuestra medida y hacer aún más - clara de distinción que tiene con la deportación. Así es como nos dice Oppenheim que el Derecho Internacional no contiene reglas precisas en materia de expulsión y que todo depende de las circunstancias especiales de cada caso concreto.

I.- La doctrina del Derecho Internacional clasifica a la expulsión en primer término en expulsión en tiempo de guerra y expulsión en tiempo de paz. Esta clasificación atiende al momento o circunstancia en que se dicta la medida, ya sea que se haya licitado o no durante un conflicto militar.

A este respecto afirma Oppenheim que " en

teoría y en la práctica se admite acertadamente una distinción, según que la expulsión ocurra en tiempo de guerra o en tiempo de paz. En tiempo de guerra puede ocurrir que el beligerante juzgue conveniente expulsar de su territorio a todos los súbditos enemigos, sean residentes o transeúntes" (27).

Reconoce el autor que en general se juzga justificable la medida aunque resulte severa y cruel. Acerca de la expulsión en tiempos de paz sostiene que difieren mucho los tratadistas y la práctica internacional sobre su régimen jurídico.

Del mismo modo el ilustre profesor Sierra afirma que se establece perfectamente la distinción de estas dos clases de expulsión, aunque la dureza que suele acompañar a las expulsiones en caso de guerra no se consideraría admisible para sujetar a las expulsiones de épocas normales (28).

A juicio de los anteriores juristas la expulsión que se dicta en tiempos de guerra, se aplica a los extranjeros del país con el que se contiende. En caso de guerra no es aplicable esta medida aunque hubiera luchas con otros países o los extranjeros de las naciones que no se encuentran beligerando.

Aun cuando ya hemos expresado nuestro parecer acerca de las expulsiones que se utilizan en guerra, en el sentido de no reconocer la juridicidad a su establecimiento, la expulsión en caso de guerra a extranjeros beligerantes se justifica siempre que vaya encaminada a salvaguardar los intereses del Estado tanto internos como externos. Por esta causa recomendamos que cuando se use de esta medida, - sea únicamente por un tiempo determinado, ya por el que dure la guerra o por el necesario para que se normalicen las hostilidades. Si lo que se persigue es la seguridad del país, la medida se toma indirectamente contra el Estado que contiende y no contra sus nacionales que hayan sido expulsados. En esas condiciones los extranjeros que sean nacionales del

país contencioso tienen derecho a regresar al Estado del que fueron expulsados.

Resumiendo, la expulsión en tiempo de guerra se podrá tomar en contra de los extranjeros enemigos que sean nacionales del país beligerante; debe ser temporal en tanto se normalicen las hostilidades de ambos Estados disputantes.- En cambio, la expulsión en tiempos de paz deberá contener todos los requisitos y características que hemos establecido en el capítulo anterior.

II.- Expulsión Extraordinaria y Ordinaria.- Esta clasificación la acordó el Instituto de Derecho Internacional en su sesión de Ginebra de 1892. La encontramos en -- sus artículos del Reglamento sobre admisión y expulsión de -- extranjeros que fue aprobada en dicha sesión. Divide la ex-- pulsión en dos: Extraordinaria y Ordinaria, a su vez la pri-- mera se subdivide en temporal y definitiva (29).

El artículo 23 del reglamento se refiere a la expulsión Extraordinaria definitiva y nos dice que se -- aplica a categorías de individuos, sin hacer referencia a -- que tipo de categorías de éstos. "Cuando esta expulsión ha -- sido pronunciada, los extranjeros no son libres de permanecer en el país después del plazo que se determine anteriormente". Se afirma que esta clase de expulsión exige una ley especial o al menos una Ordenanza especial del poder soberano (artículo 26). La ley u Ordenanza antes de ponerse en ejecución, -- será publicada con un plazo conveniente.

Definitivamente, nuestro criterio se encuentra en oposición de esta clase de expulsión que al parecer -- no ha tenido eco entre los Estados. Si la expulsión normal -- no está justificada como una medida arbitraria aún tratándose de un sólo individuo, sino que además de utilizarse en -- forma discrecional, tiene que estar plenamente motivada; la expulsión a un grupo o categoría de individuos en las mismas condiciones, deberá estar también encaminada a la trascenden-- te finalidad por la que se ha instituido y reconocida. Si -- se pudiera utilizar la expulsión extraordinaria definitiva,-

aún cuando se le quiera dar visos de legalidad, aparente nada más, con la formulación de una ley u Ordenanza del Poder Soberano que la autorice, se estaría quebrantando la libertad del individuo y el principio de la seguridad jurídica que debe gozar aquél dentro o fuera de su Estado patrio. Aun más, si se utilizara únicamente para alguna categoría de individuos, extranjeros por supuesto, la expulsión se convertiría en discriminatoria y por tanto habría lugar a que los Estados de los expulsos, estuvieran en su derecho de reclamar al expulsante, indemnización por todos los daños y perjuicios que les ocasionare a sus nacionales.

Como oposición más determinante consideramos que la utilización de esta clase de expulsión tendría todas las características de la ilegalidad y la arbitrariedad de los Estados.

"La expulsión extraordinaria temporal se aplica a categorías de individuos en razón de una guerra o de grandes perturbaciones sobrevenidas en el territorio; no produce efectos sino durante el tiempo de la guerra o por un plazo determinado" (artículo 24). Dentro de este tipo de expulsión encontramos a la expulsión en tiempos de guerra pero también a la expulsión de épocas anormales en que por la situación política o económica del país, se ve en la necesidad de utilizar esta medida. Hacemos el mismo comentario en principio acerca de la antijerilidad de las expulsiones en masa pero reconocemos su justificación práctica por razón de las urgentes necesidades del Estado. Este tipo de expulsión se puede emplear para extranjeros que con su presencia pueden acarrear graves perturbaciones a los países, en épocas anormales. Dichas épocas se originan tanto por guerras con otros países como en casos de luchas civiles, fuertes epidemias o desastres económicos. Se requiere como una característica vital para que se llegue a aplicar, que sea por un tiempo determinado o determinable por lo menos. Es decir, que se fije un plazo o que se remarque un acontecimiento necesario como por ejemplo al término de las guerras, epidemias o de las crisis económicas. En este caso consideramos que se debe

formular por medio de una Ley o disposición de carácter general con todas las formalidades que se requiere para dicho acto.

El mencionado Instituto sostiene en su artículo 27 que la expulsión extraordinaria temporal puede al fin de la guerra o del plazo señalado, ser transformada en expulsión ordinaria o en expulsión extraordinaria definitiva y que el plazo puede llegar a prorrogarse.

Ya hemos formulado nuestra opinión acerca de la expulsión extraordinaria definitiva en el sentido de no concederle ninguna validez jurídica. Por tanto afirmamos que no es posible que la extraordinaria temporal se pueda convertir en definitiva. En el caso de que sea convertida la extraordinaria temporal en ordinaria, o sea, en la que se utiliza para épocas naturales, creemos que ese efecto tendrá cabida únicamente si en cada caso particular se dieran motivos autónomos y suficientes para decretarla.

La expulsión ordinaria, indica el Instituto es puramente individual (artículo 25). Se trata de la medida que hasta el momento hemos estudiado más ampliamente y que requiere de todos los elementos que ya hemos dejado señalados con anterioridad.

Concluyendo, la expulsión extraordinaria sólo se justifica cuando se dicta para un tiempo determinado y nunca si se ejerciera en forma definitiva. Deberá utilizarse por medio de una Ley o Decreto que establezca claramente los motivos de su aplicación y el término o la condición extintiva que la deje sin efecto.

Dentro del marco de las expulsiones en masa, encontramos otra clasificación; la que las divide en expulsión individual y expulsión colectiva. En ese sentido se encuentra la opinión de Daniel Satokoletz y de Manuel A. Vieira. El primero nos dice que "hay que distinguir, como en el caso de admisión, la expulsión individual de la expulsión colectiva de extranjeros. La primera es legítima cuando se funda en razones de orden público. La segunda o expulsión en masa no es legítima en tiempo de paz, pero se la practica lo-

en tiempo de guerra con respecto a los nacionales del Estado extranjero" (30). En realidad se trata de una clasificación muy similar a las anteriores sólo que en ésta únicamente se reconoce a la expulsión en masa por causa de guerra y no acepta la expulsión extraordinaria fuera de este supuesto.

En el mismo sentido encontramos el razonamiento de Vieira que nos dice que la expulsión individual es más frecuente y se efectúa en tiempos normales. En cambio, - la colectiva es de carácter extraordinario y se adopta en función de ciertos acontecimientos como guerras o luchas civiles.

Este autor, sin embargo, reconoce también - las expulsiones por causas distintas a las guerras únicamente y afirma: "la expulsión en masa es admitida por los autores, cuando tiene por objeto salvaguardar la existencia del Estado amenazado por la presencia de grandes núcleos de extranjeros hostiles. En general la doctrina estima que para que proceda tal medida, es necesario que exista una ley especial al respecto" (31). Igualmente Vieira acepta su temporalidad y la opone a la definitividad de la expulsión individual ya que nos comenta: "la expulsión individual por su causa y origen es de carácter permanente, siendo muy difícil - admitir el regreso del sujeto que ha sido anteriormente expulsado".

Por último, en apoyo de nuestra modesta apreciación, recordamos la opinión de un gran jurista privatista español, Alfredo Niño de la Huela, en relación con la legitimidad de la categoría de expulsiones en masa. Expresa que aparte de las limitaciones convencionales, se discute la licitud de las expulsiones en masa. "La mayor parte de la doctrina anterior a 1914 las condenaba, pero durante las dos guerras mundiales se han practicado por todos los beligerantes" (32).

III.- Expulsión moral y expulsión jurídica.- Otro criterio de clasificación lo encontramos en la división dada por el jurista español José Ramón de Cruz al opinar que la expulsión puede ser de dos tipos: moral o jurídica.

Afirma: "la expulsión jurídica es cuando el

extranjero constituye un peligro por su conducta o tendencias, si omitió sus deberes de extranjería o los cumplió irregularmente. En este caso puede ponerse en la frontera" (33).

Analizando este tipo de expulsión a la que De Orué califica como jurídica, encontramos que están enmarcadas las dos instituciones tantas veces citadas, o sea, la expulsión y la deportación de extranjeros. En el primer supuesto cuando el extranjero se ha convertido en un peligro para el país encontramos a la expulsión genérica, en cambio en el segundo, encontramos a la expulsión específica que hemos denominado deportación, cuando el extranjero no cumplió o ha dejado de cumplir con sus deberes de extranjería.

"La expulsión moral se da en épocas anormales (guerras, epidemias, etc.) en que no pueda garantizarse la vida y salud de los extranjeros. Se les debe instar a salir del país, y en caso de no acceder, negárseles toda garantía", comenta De Orué.

En realidad este tipo de expulsión es más accesible que la expulsión en masa, ya que tiene más visos de jurisdicción. Su sentido justo se explica ampliamente porque no se coacciona al extranjero para que salga del país sino sólo se insta a que lo haga, porque de lo contrario, el Estado no podrá responder de todos los daños que pudiera recibir a causa de la situación imperante. Consideramos que también la expulsión moral debe ser temporal en atención a que es originada por épocas anormales. Su aplicación o ejercicio se deberá llevar a efecto por medio de una disposición general como una ley o un decreto.

IV. Expulsión de domiciliados.- La doctrina se ha ocupado con abundancia del problema que ha suscitado la cuestión de si puede o no expulsarse al extranjero que ha obtenido derechos de residencia definitiva. Los distintos tratadistas se encuentran divididos con respecto a la aceptación de la expulsión a este tipo de extranjeros.

En el apartado anterior se planteó el mismo problema con referencia a la deportación y se dejó sentada la inoperancia de esta medida para el caso de los domiciliados.

En la misma forma explicamos que la causa principal por la -- que los tratadistas se encuentran divididos, es porque no se ha esclarecido la diferencia entre la expulsión y la deportación. Si tomamos como base el principio de que la deportación y la expulsión son distintas instituciones, creemos dejar dilucidado nuestro problema.

En realidad opinamos que a los domiciliados no se les puede deportar porque ya adquirieron el derecho definitivo de residencia y la deportación es una sanción que va en función directa precisamente de las condiciones de ingreso y residencia, por tanto se vuelve inaplicable la medida. Sin embargo, el extranjero domiciliado que no ha querido naturalizarse al país en que reside y que únicamente persigue obtener los beneficios del derecho a la residencia definitiva, no puede estar ilimitadamente protegido por este derecho. Si por su conducta se convierte en una persona que pueda poner en peligro las instituciones y seguridad del Estado, tampoco puede -- desaparecer, por el hecho de la residencia definitiva, el derecho de expulsión que tienen los Estados. En consecuencia, -- un extranjero domiciliado no podrá ser deportado pero sí expulsado, si su conducta lo amerita. En esta forma aceptamos -- sin reticencias la expulsión de extranjeros cuando se han hecho peligrosos, no importando si sólo son transeúntes, residentes temporales o domiciliados.

En este sentido se encuentran las opiniones de Arellano, Vieira, Criqueros, Oppenheim, etc. (34), en las cuales se acepta la postura antes mencionada. Se recomienda -- asimismo que en estos casos, el Estado expulsante deba actuar con prudencia. Así es como el Instituto de Derecho Internacional dispone en su artículo 41 (35) lo siguiente: "La expulsión de extranjeros domiciliados, residentes o que tengan un establecimiento de comercio, no debe pronunciarse sino de modo que no lastime la confianza que ellos han tenido en las -- leyes del Estado. Debe dejárseles la libertad de usar sea directamente si es posible, sea por medio de terceras personas -- escogidas por ellos, de todas las vías legales para liquidar su situación y sus intereses activos y pasivos sobre el territorio".

Del mismo modo Oppenheim indica: "La expulsión debe llevarse a cabo con la prudencia e indulgencia compatibles con las circunstancias y condiciones especiales del caso, singularmente cuando haya sido decretada contra de un súbdito extranjero domiciliado" (36).

V. Expulsión de Naturalizados.- Si con los extranjeros que han obtenido el derecho de residencia definitiva, como es el caso de los domiciliados, surge la duda para poder o no expulsarlos, encontramos aún más grave el problema si se trata de los naturalizados. En el caso de estos últimos, no sólo han obtenido un derecho definitivo de residencia, sino que además y en virtud de que los efectos de la naturalización persiguen asimilar los naturalizados al elemento nacional, se les concede algunos derechos de carácter político, cosa que no sucede con los domiciliados. De esta forma un naturalizado tiene muy leves restricciones con respecto a los derechos que tienen los nacionales de un Estado.

Con referencia a los nacionales dejamos firme - nuestra postura de que no es legítimo utilizar en ellos la - expulsión y con los naturalizados nos reafirmamos en el mismo sentido. Consideramos que si el extranjero ha querido, por virtud de la naturalización, participar en un Estado tanto económica como políticamente, tiene derecho a ser visto casi como un nacional, además de que aquél no perseguirá, entre sus finalidades, un perjuicio para el propio país naturalizador. No obstante, si se demostrara que el extranjero se naturalizó para obtener los beneficios de la naturalización y aprovecharse de esa situación en perjuicio del Estado concedente, éste estará siempre en su derecho de nulificar la resolución naturalizadora (Carta de Naturalización por ejemplo) y dejarla sin efecto alguno. En estas condiciones y en razón del engaño o fraude a la ley, sí podrá decretarse además, la expulsión del extranjero, ahora ya desnaturalizado. Por lo tanto, un extranjero que se haya nacionalizado en otro Estado, tendrá el mismo derecho que los nacionales de no poder ser expulsado de su nuevo país.

VI. Expulsión de Diplomáticos.- Merece también un particular estudio la expulsión de los extranjeros que se encuentran con un carácter especial en el Estado de residencia pero distinto al de los domiciliados. Nos referimos a los agentes del servicio diplomático que no tienen un completo deslinde territorial con su Estado patrio, sino que, por el contrario, la práctica de los Estados los ha elevado al carácter de intocables y se ha institucionalizado dicha situación a través del Derecho Diplomático como inmunidad de los agentes diplomáticos. No vamos a introducirnos al estudio de la referida institución pero para efectos de precisión diremos - que la inmunidad consiste -para el caso de los diplomáticos- en el privilegio que, a causa de su cargo, exime a los extranjeros de la responsabilidad que pudieran contraer en el ejercicio de sus funciones, o sea, la inmunidad de jurisdicción de los Diplomáticos.

Se plantea ahora la cuestión de si puede expulsarse o no a este tipo de extranjeros. El Dr. Vieira se ocupa de este problema y nos expresa que merecería un capítulo especial, el estudio de la expulsión de los agentes diplomáticos, que tantos y tan graves litigios han originado en las relaciones diplomáticas de los Estados. No obstante declara: - "...se debe señalar que la medida es legítima cuando el agente, por sus actos, interfiere en la vida política del Estado ante el cual está acreditado o pone en peligro sus buenas relaciones con los otros países, con los que mantiene relaciones pacíficas" (37). Podemos apreciar que aunque los agentes diplomáticos mantienen el privilegio de la inmunidad de jurisdicción, no se relevan de la aplicación de la expulsión. En cambio, a este respecto diríamos que a los diplomáticos no se les puede deportar puesto que en razón de su cargo, son casi nulas las condiciones que se les impone para su ingreso y permanencia al país. Sin embargo, tampoco tienen un derecho indefinido a la residencia en virtud de su estancia incondicional, sino que el derecho inherente del Estado a expeler extranjeros siempre estará vigente para este tipo especial de individuos.

En conclusión, la expulsión también puede apli

carse a los extranjeros que tengan el carácter de diplomáticos. En el supuesto de existir algún Tratado Internacional entre el Estado expulsante y el Estado del diplomático expulsado, como ya establecimos con anterioridad, no podrá tampoco vedarse el derecho de expulsión aún tratándose de diplomáticos, ni aún estableciéndose la reciprocidad para estos casos pues el derecho de expulsión es inherente a la Soberanía del Estado y por esa causa no renunciabile.

b. Su legitimidad.- Después de la clasificación anterior de la expulsión, un tanto arbitraria quizá, pasamos ahora a calificarla de acuerdo con su juridicidad o legitimidad. De esta manera es como nos dice Vieira que "la expulsión será legítima cuando tenga por objeto asegurar la conservación del Estado e ilegítima cuando no haya sido dictada en defensa de un legítimo interés de la colectividad".

El autor argentino se refiere a la finalidad que siempre debe perseguir el uso de la expulsión para los extranjeros. En consecuencia si la finalidad que se persigue está fuera de los intereses del Estado, su aplicación es ilegítima. No obstante parece que siempre se presumirá que el Estado actúa en función de la salvaguarda a sus intereses y será muy difícil comprobar lo contrario. De ahí que la legitimidad de la expulsión se deba ver en el asunto de fondo, es decir, en su motivación o en su propia ejecución, además de que existen otras circunstancias que de no producirse también afectarían a la expulsión por su ilegitimidad.

I.- Existe un primer acuerdo en la doctrina de calificar a la expulsión de ilegítima cuando no hay un motivo por el que se haya aplicado la medida. En este caso se expresa que la expulsión es lícita de acuerdo con el Derecho Internacional si existen motivos suficientes para decretarla y será ilícita si se procede arbitrariamente en la aplicación de la misma. Se verá más adelante que en la utilización de nuestra medida encontramos dos momentos distintos, en el primero de ellos que se refiere a la aplicación de la expulsión, se

debe decretar la medida por la autoridad competente y debe haber como requisito sine qua non, un motivo legal que la justifique. Por tanto es requisito indispensable que exista una justificación del Decreto de Expulsión porque de lo contrario se estará procediendo en forma arbitraria. Es por esta razón por la que el Derecho Internacional tacha de ilícita a una expulsión que no esté plenamente fundada y motivada.

El jurista alemán Verdross afirma: "... la expulsión de un extranjero sólo es lícita en Derecho Internacional si hay motivos suficientes para ella" (38). Vieira por su parte sostiene: "... la ilegitimidad de la medida de expulsión deriva... de ella misma por su arbitrariedad" (39).

II.- De otra parte la doctrina reconoce que una expulsión podrá ser lícita por tenerse los motivos suficientes para decretarla pero que puede llegar a ser ilegal por el modo de su ejecución. En este sentido encontramos la apreciación de Miaja de la Muela quien nos dice: "Es claro que también puede una expulsión lícita en sí misma, constituir una infracción del Derecho Internacional si va acompañada de malos tratos y vejaciones al expulsado, confiscación de sus bienes o cualquier otro acto semejante" (40).

Del mismo modo encontramos la opinión del ilustre publicista alemán Alfred Verdross quien asevera: "... una expulsión decretada legítimamente se transformará en expulsión ilegal por la manera de ejecutarse, si se infringen aquellos principios que los Estados consideran como mínimos de un procedimiento de expulsión ordenado. Aludimos aquí en primer término, al respecto de los imperativos de humanidad e higiene" (41). Como se mencionó con antelación la utilización del decreto de expulsión supone dos momentos, el primero de los cuales está representado por la aplicación misma del decreto, y el segundo que se refiere al procedimiento de ejecución. Es durante este último momento donde podemos encontrar que una expulsión puede ser ilegal, aún habiéndose decretado lícitamente. De manera que ambos casos son materia de la ilegitimidad de la expulsión si no cumplen los Estados con los requisitos necesarios para la licitud o legalidad de la expulsión.

III.- La doctrina suele también calificar de ilegítima a la expulsión si es aplicada discriminatoriamente. Este caso lo encontramos cuando un Estado excluye de la medida a los extranjeros de algunos países o se le aplica sólo a extranjeros de determinados países.

Vieira sostiene esta postura y dice que la expulsión también se convierte en ilegítima si constituye una discriminación injustificada frente a la actitud tomada contra los nacionales de otros países.

Se podría alegar en este caso que por virtud de un Tratado Internacional se excluye a determinados extranjeros de la expulsión y así quedaría plenamente justificada su aplicación en tal forma. Sin embargo, hemos sostenido que el derecho que tienen los Estados a expeler extranjeros perjudiciales dentro de su territorio, es inherente a su Soberanía y por ende irrenunciable. De esta forma, no se podrá pactar nunca en un tratado la no aplicación de la expulsión para determinados extranjeros.

En resumen, cuando se decreta la expulsión sólo para determinados extranjeros, estará viciada ésta por su carácter discriminatorio y en consecuencia se tachará de ilegítima.

IV.- Otra causa por la que una expulsión puede ser calificada de ilegítima será cuando esté en contra de un Tratado Internacional. Así es como asegura Politis (42) que si hay tratado y la expulsión se realiza en violación de dicho tratado existe una doble ilegitimidad; la que resulta de la violación de una norma contractual internacional y la intrínseca, relativa a la arbitrariedad de la expulsión.

Como ya sostuvimos con anterioridad, un Tratado Internacional no puede contener en sus cláusulas la limitación absoluta del derecho de expulsión, sino que, únicamente se podrán convenir en aquél limitaciones a dicha facultad con respecto a su ejecución y algunas otras circunstancias. Sin embargo, Blondel (43) sustenta que las cláusulas referentes a la expulsión que puedan contener los tratados son las siguientes:

"a) Cláusulas restrictivas de las causas de ex pulsión, que suelen reducirse a motivos graves suficientes a afectar la tranquilidad pública; acompaña a esta cláusula generalmente, la obligación de notificar los motivos de la ex pulsión al agente diplomático del país a que pertenece el ex pulsado con la anticipación suficiente para que pueda enterarse de los hechos y documentos antes que la expulsión se cum pla ". (Por nuestra parte no aceptamos las cláusulas de esta naturaleza).

"b) Tratados que contienen la cláusula de equiparación de derechos y no aluden explícitamente a la expulsión; no puede entenderse que la asimilación con los nacionales afecta a ésta.

"c) Tratados que contienen la obligación de recibir a los nacionales respectivos cuando sean expulsados del otro Estado.

"d) Tratados que estipulan que la expulsión se hará conforme a las reglas de la higiene y humanidad.

"e) Tratados que contienen la cláusula de la Nación más favorecida, en cuya virtud cada contratante aplicará a los nacionales del otro las máximas limitaciones a la expulsión que haya pactado con terceras potencias".

Será materia de nuestro siguiente apartado el estudio de todas y cada una de estas cláusulas que pueden con tener los Tratados Internacionales para el caso de la expul sión.

3.- LIMITES Y EXCEPCIONES AL DERECHO DE EXPULSION EXTRANJEROS.

Corresponde al presente apartado enumerar los límites y las excepciones que surgen para el ejercicio del derecho de expulsión de los Estados. Dicho en otros términos, el derecho de expeler extranjeros no se ejercita en forma absoluta o ilimitada, sino que está restringido por límites en virtud de los cuales no se pueden rebasar ciertas formalidades necesarias para su ejercicio, y por excepciones claras según las cuales el Estado está casi o totalmente incapacitado para ejercer su derecho de expulsión. Como ya aceptamos con antelación, el derecho que los Estados tienen para expeler extranjeros se ejercita a través de dos medidas distintas: la expulsión propiamente dicha y la deportación. En consecuencia veremos esos límites y excepciones en ambos casos de expulsión de extranjeros para hacer el correcto estudio que nos atañe.

Referente a los límites, son una serie de restricciones que coartan la facultad de expulsión de los Estados, sin embargo, salvados éstos, la medida podrá cabalmente aplicarse y ejecutarse. En cambio, las excepciones tienen como principio general el no permitir al Estado ejercitar el derecho de expulsión y sólo en algunas ocasiones lo podrá efectuar pero siempre en forma restringida.

a. Límites.- Dentro de la presente sección encuadraremos las restricciones que tiene el derecho de expulsión; restricciones que los Estados tienen para ejercitarlo libremente.

Los límites que restringen al derecho de expulsión son de dos tipos: primero, no debe consistir abuso el derecho de expulsión, es decir, se debe efectuar de acuerdo con los principios que lo rigen; y segundo, puede ser que esta facultad esté limitada por Tratados Internacionales, en este caso, tampoco debe rebasarse los lineamientos que se hayan acordado.

I.- El iusprivatista Jacques Maury reconoce que se pueden demandar daños y perjuicios al Estado expulsante por el Estado del que depende el expulsado, si existe abuso de su derecho de expulsión. Añade que según la jurisprudencia

cia internacional "existe abuso cuando el Estado expulsante - carece de motivos válidos, cuando se niega a dar a conocer es tos motivos o también, cuando no obstante haber un motivo vá lido, el procedimiento particularmente riguroso, sea vejato-- rio" (44).

Sostuvimos con anterioridad que por lo que toca a la expulsión nunca podrá decretarse esta medida si no existe un motivo que la justifique, pero también aseveramos que - es muy peligroso para un Estado enumerar concretamente los mo tivos que le dan vida porque se podría incurrir en omisiones graves que limitaran aún más el derecho de expulsión. Se con cluyó por tanto, que aunque se deje a la discrecionalidad de la autoridad competente su aplicación, o sea, cuándo existe y cuándo no un motivo válido para ejercitar la expulsión, el mo tivo siempre deberá existir y deberá ser un motivo que se jus tifique por tener como finalidad la salvaguarda de los intere ses del país, porque de lo contrario se estaría decretando -- arbitrariamente la expulsión, e incluso podría dar lugar a -- una justa reclamación por parte del Estado del expulsado. A - este respecto nos parece muy elocuente la aseveración de - - Oppenheim quien dice: "No puede negarse el hecho de que el ex tranjero es huésped, más o menos, del país territorial y no - es posible por tanto, sentar reglas fijas y generales sobre - las circunstancias en que el huésped dejar de ser grato para el Estado".

En el segundo supuesto de Maury, según el cual, - - existe abuso del derecho de expulsión, cuando se niega el Es- tado expulsante a dar los motivos del ejercicio de la expul-- sión al Estado del expulsado, la doctrina no se ha puesto de acuerdo. Algunos autores están a favor de esta apreciación y otros están en contra por considerar que no sólo se limitaría el derecho de expulsión de los Estados sino también su Sobera nía misma. La situación quedará someramente dilucidada en - - apartado posterior y por tanto nos remitimos a lo que se haya concluido en el mismo.

Respecto al tercer supuesto, nos parece que es muy acertada la opinión de Maury, porque una expulsión puede ser ilegítima aunque existan motivos para decretarla, si el - procedimiento por el que se haya ejecutado es riguroso o veja

torio. Acerca de los lineamientos que debe llevar el procedimiento de ejecución en la expulsión, los distintos tratadistas se asemejan en sus apreciaciones pero son demasiado amplios en las mismas. Mientras unos creen que no debe ser riguroso ni vejatorio, otros discuten que por lo menos debe llevarse de acuerdo con los principios de humanidad e higiene. Como vemos son términos demasiado amplios que pudieran suscitar muchas dudas, ya que incluso otros se refieren a no sobrepasar los principios del STANDARD Internacional o el mínimo de derechos exigidos para un procedimiento de expulsión. Trataremos de sentar algunos principios concretos cuando estudiamos el procedimiento que debe efectuarse para la expulsión, así es que entre tanto, sólo hablaremos de dichos procedimientos en general.

No hay duda de la ilegitimidad de la expulsión si se han empleado para efectuarla, formas que no estén de acuerdo con el respeto a la dignidad humana y a toda práctica procesal. Sin embargo, parece ser que en el caso de la expulsión surge una sola excepción dentro de su proceso pues, la doctrina estima que para aquella no exista recurso jurídico alguno que pueda oponer el afectado, luego entonces, se deberá llevar a cabo con todos los requisitos de un procedimiento administrativo salvo la excepción antes mencionada y salvo también las limitaciones derivadas de las cualidades especiales de nuestra medida por su carácter extraordinario.

Por otro lado, para el caso de la deportación la situación es más fácil de dilucidar. Por cuanto a que exista abuso del derecho de deportación si no hay motivos para aplicar la medida, no necesita mucha explicación. En el apartado correspondiente se dejó aclarado que en el caso de la deportación no sólo deben existir motivos legales que la originen sino que además éstos deben estar perfectamente delineados o encuadrados en el texto legal que la contenga. De ahí que en este caso, existirá abuso por parte del Estado, de su derecho a la deportación, si no hay motivos para ordenar esta medida, pero también por la inexactitud de los mismos. Es decir, que para la deportación deberá haber motivos que den lugar a su aplicación pero también estos motivos han de estar correctamente --

adecuación, de la hipótesis legal que los encierra a la conducta del extranjero, porque en caso contrario la deportación estará afectada por su ilegalidad o ilegitimidad.

En relación a que dichos motivos deban darse al país del extranjero deportado opinamos que no puede llegar a suscitar controversia. Creemos que si se dieran los motivos - puede ser irrelevante para el Estado deportante, ya que no vería ésta como un menoscabo a su Soberanía el hacerlo. Además, en el caso de la deportación, se debe llevar a cabo un procedimiento de carácter administrativo con todos sus elementos, - pero también afectado por las características especiales de - la medida.

Lo que sí debe despertar nuevamente el interés del país del extranjero deportado es, que se lleve cabalmente el procedimiento que la legislación del Estado deportante prevea para la deportación porque de lo contrario, daría lugar a que aquél interpusiera una reclamación justificada por denegación de justicia ya que se vería afectada dicha deportación - por su ilegalidad. Veremos en apartado posterior que es muy - importante el procedimiento de ejecución de la deportación -- porque debe efectuarse de manera que no se afecte la esfera - jurídica del extranjero dándosele oportunidad de un recurso - legal en el que pueda demostrar si ha o no violado las normas migratorias que rigen su ingreso y permanencia en el país de residencia.

II.- Una segunda forma en que puede estar limitada la facultad de expulsión de los Estados, es a través de los Tratados Internacionales. La doctrina se encuentra acorde sobre esta posición. El Instituto de Derecho Internacional en su regla 21 del Reglamento para admisión y expulsión de extranjeros la sostiene. Igualmente Kelsen (45) está de acuerdo en que el poder de expulsión puede estar limitado por tratados especiales.

En principio nuestro parecer se encuentra en -- el sentido de no aceptar que por medio de un Tratado Internacional, se pueda prohibir o velar, el derecho de expeler extranjeros a que tienen los Estados, por vía de la deportación o de la expulsión, sino únicamente el de limitar su ejercicio.

Por cuanto a que se pudieran acotar en un tratado los motivos que dan lugar a la expulsión, la doctrina ya ha resuelto que no sería conveniente para el Estado delinear en forma concreta o limitada las causas que pueden originarla. Si no es conveniente hacerlo en la legislación interna del Estado, menos aún, en una disposición de carácter internacional, aunque se pactare el principio de la reciprocidad. Es un derecho, en el caso de la expulsión, al cual no se puede renunciar por la trascendencia de la finalidad que persigue. Si se ha creado esta institución no sólo por el reconocimiento de la Comunidad Internacional, sino principalmente por la urgente necesidad de los Estados, no es tampoco recomendable que se pueda, posteriormente, por medio de un tratado, limitar los motivos que le dan vida.

Opinamos que una medida más concreta y menos rigurosa como lo es la deportación, sí podría estar limitada en cuanto a sus motivos de origenación por normas de carácter internacional como son los tratados. De esta forma aceptaríamos que los Estados pactaran en forma recíproca motivos por los cuales se pueda resolver la deportación. Sin embargo, es muy importante que sea de tal manera que no reciban los países un menoscabo a su potestad con el posible detrimento de su Soberanía. Sustentamos el principio de que también es una facultad discrecional, inherente a la Soberanía del Estado, el establecer las condiciones bajo las cuales pueden los extranjeros penetrar y residir en su territorio. De esta forma concluimos que aunque se podrían pactar los motivos de deportación que cada Estado registre para su ejercicio, no es nada recomendable que lo lleven a cabo en forma muy estricta, y si lo hicieran, fuera sin llegar a comprometer su Soberanía y su jurisdicción territorial.

Por otro lado, puede pactarse alguna cláusula en los tratados, en que se haga la equiparación de los extranjeros a los nacionales, sin hacer expresa mención de la expulsión. En este caso no puede decirse que la equiparación de nacionales y extranjeros lleve implícita a la expulsión. Aunque cuando se declare dicha equiparación, se suelen poner ciertas res-

tricciones a los extranjeros sobre todo de carácter político. Además de que la equiparación en última instancia es sobre algunos derechos privados y otros tantos públicos en los que no van incluidos ninguno de carácter político. Por tanto, no afectan aquellas cláusulas a la expulsión de extranjeros.

En el caso de la deportación, la equiparación de nacionales y extranjeros no trae nunca como consecuencia el -- que éstos residan incondicionalmente en el territorio del Estado y menos aún que puedan entrar sin ningún requisito; de esta forma este tipo de cláusulas tampoco afectan a la deportación.

En los tratados también se pueden establecer reglas sobre el procedimiento de ejecución tanto de la expulsión como de la deportación; generalmente principios que impidan la falta de respeto a la dignidad humana. Creemos que no hay ningún inconveniente para que se estipule en algún tratado especial si hay lugar a algún recurso contra de las anteriores medidas, y en caso afirmativo, sólo es recomendable para la deportación y no para la expulsión por la naturaleza misma de ambas instituciones.

Quando los tratados contienen la cláusula de la Nación más favorecida, debe un Estado aplicar la expulsión o la deportación con el máximo de limitaciones que haya pactado con otro país a ese respecto. Aquí encontramos que las anteriores formas en que un tratado puede limitar la facultad de expulsión de los Estados, se debe utilizar para la Nación que -- haya pactado esa cláusula de la más favorecida. En consecuencia se puede pactar tanto para la expulsión como para la deportación en la forma en que se han venido estudiando los casos -- especiales de limitación al derecho de expeler extranjeros.

Algunos autores se inclinan por introducir en -- los Tratados o Convenciones Internacionales alguna cláusula sobre el problema de los apátridas o de los refugiados o asilados políticos con respecto a su expulsión o su deportación del país en que residen. En esa forma nos informa Vieira que se -- han suscrito convenios especiales para formular el estatuto -- de los apátridas. De igual manera se han suscrito Convenios Internacionales sobre pasaportes de refugiados (llamados Nansen)

para tratar de auxiliarlos en caso de su expulsión o deportación y que no tengan el problema de no poder ingresar a ningún país. Estos dos casos son cuestiones que veremos en la sección siguiente, por lo que nos remitimos a lo asentado en dicha sección.

b. Excepciones.- Corresponde tratar en estos momentos los casos de excepción al ejercicio de la facultad de expulsión; en estos casos, a diferencia de las limitaciones, está prácticamente inhabilitado el Estado para ejercer su derecho de expulsión. Hemos afirmado que este derecho no puede ser vedado por normas de carácter internacional ni por ningún agente extraño al Estado, en la Comunidad Internacional. Reconocimos igualmente que ni el propio Estado podría renunciar a esta facultad -- por ser inherente a su Soberanía. Sin embargo, surgen tres casos especiales en que el Estado se encuentra imposibilitado material o jurídicamente para efectuarlos, ya sea por que no puede llevar a cabo la expulsión o la deportación, o porque cometería la mayor injusticia si lo hiciera. La doctrina registra como primordiales dos de ellos: el de los refugiados o asilados políticos y el de los apátridas. No obstante, nosotros sostenemos que existe un tercer caso en el que el Estado también está inhabilitado para expulsar extranjeros, y es el caso de los naturalizados. En la misma forma en que estudiamos los límites lo haremos con las excepciones, es decir, encuadraremos estos casos para cada una de nuestras medidas de expulsión de extranjeros.

I.- Comenzaremos por enunciar el caso de los refugiados o asilados políticos que la doctrina registra como -- una excepción al Derecho de Expulsión.

Así es como nos dice Eduardo Trigueros (46) que para el caso de querer expulsar a un asilado político o a un refugiado, el Estado se encuentra una limitación para no favorecer la venganza que presumiblemente quiere llevar a cabo el país de origen del asilado. Sostiene que en este caso sólo se pueden tomar medidas internas de represión.

En el mismo sentido se encuentra la opinión de -- Oppenheim (47) quien expresa que: "En la práctica, de las Legislaciones de diversos países, se ha manifestado una corriente --

resistencia a admitir la expulsión de los emigrados políticos a países en donde corriesen el riesgo de ser objeto de persecución". Sin embargo, la Ley española de asilo territorial del 4 de diciembre de 1855 en su Artículo 5o. dispone: "Si los extranjeros refugiados en España abusando del asilo, conspirasen contra ella, o trabajasen para destruir o modificar sus instituciones o para alterar de cualquier modo la Tranquilidad Pública, podrá el Gobierno decretar su salida de la Nación, dando cuenta a las Cortes de los motivos que para ello tuviera".

Consideramos que si un extranjero ha pedido asilo precisamente por haber en su contra persecuciones políticas en su país, no es posible que se le expulse de nuevo a su lugar de origen. No obstante, este tipo de extranjeros pueden llegar a convertirse en un peligro para el país de residencia. En este supuesto el Estado no podrá sino decretar sólo una medida interna de represión, como el arraigo de extranjeros en determinado lugar o su internación en algún reclusorio para que se mantengan vigilados. Pero a pesar de lo anterior, el país expulsante puede gestionar la entrada de los extranjeros en otro país distinto al del que éstos son originarios. Sin embargo, todo Estado tiene derecho de no admitir o de admitir sólo a aquellos extranjeros que considere oportuno y en consecuencia será muy difícil de llevar al refugiado expulsado a otro país. En este mismo sentido encontramos algunos de los Convenios Internacionales sobre pasaportes a refugiados (Nansen) en los que se recomienda evitar o suspender la expulsión, cuando existe imposibilidad de penetrar regularmente en un país extranjero y también se recomienda no retirarles sus documentos de identidad (48).

Con referencia a la aplicación de la deportación a los refugiados opinemos que aunque su estancia se encuentre condicionada a determinados requisitos para su permanencia legal, no se podrá decretar aquella medida en virtud de que tampoco puede ser regresado a su país de origen y sólo para el caso de que pudiera ser admitido el asilado político en otro país, se permitiría que se decretara dicha sanción. Sin embargo, por ser la deportación una medida menos rigurosa que la expulsión y con un carácter ordinario o normal, bien puede cambiarse por una medida de represión interna y no cometer el

Estado deportante una injusticia con el refugiado o asilado -- político.

II.- El segundo caso, es el de los apátridas -- que no tienen país que los reconozca como sus nacionales.

En consecuencia inmediata que el extranjero expulsado sea llevado al país del que es nacional; en el caso de los apóllides en el que ningún Estado reconoce esa obligación y que incluso tiene el derecho de no recibir extranjeros si así lo considera pertinente; tanto el expulsado como el Estado expulsante se encuentran imposibilitados de salir uno y hacer salir el otro del Territorio.

Nos comenta Minja de la Vuela que: "Más espinoso, como ya vimos, es el caso del apátrida expulsado quien carece de este último recurso de retornar a su propio Estado" - (49). Trigueros por su parte nos dice que "el caso del apóllide tiene también esa característica porque la expulsión debe ser al país de origen del extranjero y en este caso se vuelve nugatoria" (50).

En la misma forma la Ordenanza Francesa del 2 - de noviembre de 1945 recomienda: "Para los expulsados que justifiquen la imposibilidad de abandonar el Territorio Francés, - la ejecución del decreto de expulsión debe sustituirse por una medida de seguridad". Agrega que los extranjeros en cuestión - serán obligados, por decreto del Ministro del Interior a residir en los lugares que se le fijen en los cuales deberán presentarse periódicamente a los servicios de policía o de gendarmería (51). De este modo se mantiene unánime la justificación de no poder expulsar a los apátridas, apóllides o Heimatlosen del país de residencia.

La Convención relativa al Estatuto de los apá-- tridas, suscrita en Nueva York el 28 de septiembre de 1954, en su Artículo 31 dispone: "La expulsión de un apátrida, sólo se realizará por razones de Seguridad Nacional u Orden Público"; - - concede al sujeto las garantías de un debido proceso, de conformidad a las leyes del País. Igualmente se le permite un plazo razonable, a efecto de gestionar su ingreso en otro país. - Sin embargo, la convención no prevé el caso de que en ningún - Estado se le permita radicarse (52). De esta última inferencia - concluimos que sólo podría llegar a decretarse y ejecutarse --

una expulsión en el caso de que haya algún país que permita el ingreso del apátrida a su Territorio, pero que en caso contrario no podrá ejecutarse aunque se haya decretado. Al igual que para el caso de los refugiados, con los apóides se deberá tomar alguna medida interna de represión.

También se deduce sobre el caso que aludimos, que no se les podrá deportar a los apátridas ya que se recomienda en el Estatuto comentado, que sólo se pueda expulsar a éstos, por razones de Seguridad Nacional u Orden Público, motivos de la expulsión y no de la deportación. No obstante, también podrá condicionarse la estancia de un apóide pero, aunque viole o incumpla aquellos requisitos, el Estado se verá en la imposibilidad de deportarlo y únicamente podrá decretar una medida de represión en su contra. Sólo para el caso de que haya entrado fraudulentamente, creemos que se podrá en forma inmediata, regresar al país de donde proviene el apátrida deportado.

III.- El tercer caso de que hablamos se refiere a la expulsión de los extranjeros naturalizados que se encuentran en su nuevo país.

La opinión del Instituto de Derecho Internacional está a favor de la expulsión para este tipo de individuos; así dispone en su Artículo 28 inciso 6o. que "pueden ser expulsados los extranjeros que en el Territorio del Estado se hagan culpables o muy sospechosos de ataques-incluyendo en éstos los actos preparatorios- sea por la prensa o de otra manera, contra un Estado o un Soberano extranjero o contra las Instituciones de otro país, si estas acciones pueden ser castigadas por la Ley del Gobierno que decreta la expulsión, y si cometidas en el exterior por naturales estén dirigidas contra el mismo Gobierno". Del mismo modo Vieira reconoce la aplicación de la expulsión a los naturalizados y nos dice: "con respecto a los extranjeros que han obtenido la naturalización en su nueva patria, el problema es más controvertido y las legislaciones son divergentes, pero creemos que la tendencia que debe primar, es la de no exceptuar de la expulsión al extranjero que mediante sus actos demuestre que no ha asimilado las costumbres de quien le ha permitido gozar del amparo de sus leyes".

Nos parece que la doctrina no ha visto el fondo de la solución a este problema. En el segundo apartado de este capítulo hicimos referencia a la expulsión de los naturalizados. Sostuvimos que no es posible expulsarlos en razón de convertirse éstos en nacionales del Estado que los naturalizó y que por consiguiente gozaban del mismo privilegio que los nacionales ordinarios. Sin embargo, la conducta de aquellos recién nacionales, se puede imbuir si se han asimilado al elemento humano nacional o si su intención era naturalizarse sólo con el objeto de obtener los beneficios de las leyes burlando las normas que les dieron el privilegio de convertirlos en nacionales del Estado. En este caso consideramos que la medida más correcta es desnaturalizarlos, o sea, dejar sin efecto o anular la resolución de naturalización que se ha dictado a favor de los extranjeros, para que una vez con su mismo carácter de no nacionales se les pueda expulsar por aquella causa. Se argumentaría sin embargo, que las extremas urgencias del Estado no permitirían dicho procedimiento pero creemos que se puede retener al extranjero en calidad de detenido y posteriormente dictarse la expulsión para en esta forma, proceder por los medios más legales y no violarse ningún principio de Derecho Internacional. Con respecto a la aplicación de la deportación a los naturalizados, sostenemos que no suscita controversia pues en el momento de ser declarados, los extranjeros, con esta nueva cualidad, se tiene como uno de los efectos jurídicos que origina la naturalización, la desvinculación de aquéllos a su antigua patria. Por consiguiente, la vinculación jurídica del individuo con el Estado es en este caso, entre, el que fué extranjero y el país que le dió el privilegio de la naturalización o nacionalización derivada. Entonces, el naturalizado ya no tendrá obligaciones migratorias que tengan como sanción a su incumplimiento la deportación del país.

En conclusión, al extranjero naturalizado no se le podrá deportar por ninguna naturaleza y si acaso expulsar pero de acuerdo al procedimiento que con anticipación previmos.

El caso de los domiciliados no es una excepción al derecho de expulsión y ni siquiera un límite porque como ya

sostuvimos, no hay inconveniente de ninguna naturaleza para expulsarlos del Territorio del Estado por vía de la expulsión genérica. Empero en el caso de la deportación si encuentran una excepción los Estados pues a los extranjeros con derechos de residencia definitiva no se les podrá deportar por las ra zones que ya se expusieron con anterioridad.

4.- PROCEDIMIENTO DE EXPULSION.

Es el tema del Procedimiento de la Expulsión uno de los más controvertidos en la doctrina del Derecho Internacional. Se podría decir que se ha divagado mucho sobre esta materia, razón por la cual no han podido llegar los tratadistas a un acuerdo. Seguimos sosteniendo que la causa de la confusión doctrinal es la no diferenciación clara de las dos medidas que ocupa nuestro estudio.

Como se ha visto, tanto la expulsión como la deportación son medidas de carácter administrativo, principalmente por cuanto a que desde el punto de vista formal, provienen de la actividad del Poder Ejecutivo. Sin embargo, en el Derecho Francés se ha querido entrever en la actividad que desarrolla dicho Poder, dos tipos de actos distintos por cuanto a su finalidad. Se trata de los actos llamados Gubernativos o de Gobierno y los actos administrativos propiamente dichos. Dice el ilustre Profesor Gabino Fraga (53) que la actividad que desarrolla el Ejecutivo en el primer caso "se encuentra en actos de principio que proveen a la marcha de los servicios públicos y a la seguridad interior y exterior del Estado", mientras que en el segundo "se limita a la aplicación diaria de la Ley y el funcionamiento normal y constante de los servicios públicos". Argumenta el autor que los actos de Gobierno se han caracterizado a causa de su fin político, a causa de su objeto, por constituir parte de la actividad de gobernar distinta de la de administrar. Afirma por otro lado que: "El Ejecutivo en su aspecto de poder político se define por la situación que guarda dentro del Estado, con relación a éste y a los demás poderes en que se divide el ejercicio de la Soberanía. En cambio, la situación del Ejecutivo como poder administrativo se define por la relación con la Ley que ha de aplicar a casos concretos". No obstante, sostiene el tratadista mexicano que "la admisión de la existencia de esta categoría de actos (gubernativos) no debe entenderse como una categoría distinta a las ya establecidas (se refiere a las ca

tegorías de actos Judiciales, Legislativos y Administrativos) pues el elemento nuevo que se encuentra en los actos de Gobierno, y que es su finalidad, no afecta la naturaleza jurídica de los actos administrativos en cuyas formas aquéllos se manifiestan".

Si partimos de la distinción que nos ha presentado Fraga, veremos cómo la expulsión se encuadra perfectamente dentro de los actos llamados de Gobierno y en la misma forma, la deportación se encuadra en la actividad estrictamente administrativa del Ejecutivo. Para reafirmar lo anterior - diremos que en el Derecho Francés se llaman actos de Gobierno: "Los actos realizados por autoridades administrativas que no son susceptibles de ningún recurso ante los Tribunales ya que se afirma que, respecto a los actos de Gobierno hay inmunidad jurisdiccional" (54). Se apreciará con posterioridad, al desglosar el presente apartado, que para la aplicación de la expulsión de extranjeros la doctrina no admite recurso alguno, en cambio, para la aplicación de la deportación si es necesario que se otorgue algún recurso que pueda hacer valer al extranjero afectado. Asimismo, consideramos de utilidad práctica reconocer la clasificación de los actos administrativos -- por su finalidad, en actos de Gobierno y actos Administrativos propiamente dichos por razón de que facilitará bastante -- nuestra exposición y con posterioridad la diferenciación de -- las Instituciones que se estudian.

a. Decreto de Expulsión.- Como toda medida administrativa, la expulsión requiere de un procedimiento de formación. En este caso, se requiere que se sigan ciertas formalidades indispensables para decretar una expulsión. Los requisitos necesarios para que se decreta son, a nuestro juicio, dos: en primer lugar que haya un motivo por el que se aplique la medida y en -- segundo que la decrete el órgano o la autoridad competente.

I.- Respecto al primer requisito, se ha establecido con antelación que los motivos que concretamente pueden originar una expulsión, no son posibles de enumerar completamente ya que incluso no existe un acuerdo unánime sobre los mismos. No obstante, tampoco puede usarse de la expulsión

en forma arbitraria. Por tanto se ha de utilizar de manera -- discrecional por la autoridad que le compete. El hecho de que la autoridad que expulsa actúe en ejercicio de aquella facultad no implica tampoco, que no exista un motivo por el que -- desarrolle su actividad, sino al contrario, se entiende que -- ese motivo existe y que está determinado por los intereses -- del Estado expulsante.

El Instituto de Derecho Internacional (55) recomendaba en la regla número 14 de su reglamento aprobado en Ginebra que la expulsión no debiere nunca pronunciarse en interés privado para impedir una concurrencia legítima, ni para detener justas reivindicaciones a las acciones y recursos regularmente presentados ante las autoridades o tribunales competentes; que debería ser motivada en hechos y fundada en Derecho. De aquí se deduce que aunque sea la expulsión motivada por un hecho, este hecho debe justificar la aplicación de la medida, es decir, como ya sostuvimos, cuando existan razones de Seguridad y Orden Público para la salvaguarda y conserva-- ción del Bienestar y la Tranquilidad del Estado.

Muchos autores entre ellos Bluntschli (56) -- sostienen además, que todos los Estados tienen el deber de recibir a sus súbditos expulsados de los países extranjeros o -- enviados por algún motivo a su patria. Sobre esta considera-- ción parece que existe acuerdo por cuanto a que no podría -- obligarse a ningún otro Estado, a recibir extranjeros expulsados que no sean sus nacionales. En esa forma el único lugar a donde pueden mandarse expulsados será a su propio Estado pa-- trio.

II.- Otro de los requisitos de formalidad que tiene un Decreto de expulsión, consiste en que sea acordada -- su aplicación por la autoridad que le compete en sus facultades o atribuciones. A este respecto también ya se vió que únicamente le corresponde al máximo representante del Poder Ejecutivo decretar una expulsión; que es una facultad exclusiva de dicho Poder y de dicha autoridad, apreciar, cuándo un ex-- tranjero es peligroso o perjudicial para el Orden Público del Estado. No obstante muchas legislaciones como la Francesa --

(57) facultan a autoridades administrativas con un rango inferior para que decreten esta medida. Hemos sostenido con referencia a esta cuestión que ha sido causa de la asimilación de la deportación con la expulsión, el que se haya llegado a estos extremos y que una vez diferenciadas ambas medidas, se -- esclarece definitivamente la confusión.

III.- En ciertas ocasiones se preve también -- como un requisito de formalidad al explicar los motivos de la expulsión, ya sea a la opinión nacional, al país del expulsado, o a ambos.

Referente al primer supuesto, el Artículo 20 del multicitado Reglamento del Instituto de Derecho Internacional sostiene: "se dará cuenta periódicamente sea a la representación nacional o por medio de una publicación oficial, de todas las expulsiones, aún comprendiendo las que hayan sido unificadas o revocadas". En la misma forma la Legislación Holandesa de 1847, recomendaba que las disposiciones reales de expulsión de extranjeros peligrosos para la paz pública, fueran comunicadas a las Cámaras de los Estados Generales (artículo 13).

Como observamos se quiere limitar con esta -- obligación del Ejecutivo su facultad exclusiva de expulsión.-- Somos de la opinión que la atribución concedida al Ejecutivo en el caso de la expulsión no puede tener otro límite que la observancia de la finalidad que se persigue con la aplicación de la medida. Dicho en otra forma, los actos administrativos no pueden depender su validez de la intervención de un Poder ajeno como es el caso del Legislativo o del Jurisdiccional -- porque se desvirtuaría el sistema de la División de Poderes, -- en el que cada órgano, es autónomo en el ejercicio de sus fun -- ciones. Se podría, sin embargo, imponer el deber de publicar en forma oficial cada una de las expulsiones decretadas, empe -- ro esta obligación no puede constituir un requisito de forma -- lidad para la expulsión.

IV.- Otra corriente de opinión en la doctrina, muy respetable por cierto, (58) se inclina en favor de que -- los motivos de expulsión sean comunicados al país del extranjero expulsado. Así es como Verdross nos dice: "los motivos --

de expulsión han de comunicarse al Estado a que el Extranjero pertenece, si así lo requiere para ponerle en condiciones de poder eventualmente formular una reclamación fundada"(59). Rolín-Jacquemyns por su lado expresa que aún no habiendo tratado con el país de la persona expulsada (en que pudiera haberse establecido esta obligación), tiene derecho aquél, de conocer los motivos de la expulsión y no puede reusarse darle conocimiento de dichos motivos.

Esta situación implica que podría ser requisito indispensable de un decreto de expulsión el dar los motivos que lo originaron al país del expulsado para reconocerse como legal dicha expulsión. Creemos que el que se tenga o no esta obligación, no puede ser razón para que la aplicación de la expulsión no surta todos sus efectos. La apreciación que hace el Ejecutivo para conocer un hecho como motivador de la expulsión se entiende que aunque sea discrecional, estará limitada por la finalidad tan trascendental que persigue. Nos parece más bien que la explicación de los motivos al país del expulsado, tendría el carácter únicamente de una fuente de -- posterior reclamación para el caso de haber procedido ilegalmente, pero no como elemento formal de validez.

V.- Dentro del procedimiento de formación de la Institución que se estudia, creemos conveniente precisar -- si la expulsión puede ser un acto revocable. Los tratadistas no mantienen una opinión uniforme a este respecto, sin embargo, se inclinan por aceptar que puede revocarse un decreto de expulsión.

El Profesor Mexicano Eduardo Trigueros sostiene que siendo la expulsión una medida de policía y si cambiaran las circunstancias que dieron motivo a ella, ya no hay razón para mantenerla en vigor y agrega que es definitiva en -- tanto no sea revocada (60).

Por su parte la Legislación Francesa acepta -- que el decreto de expulsión dictado para sacar a un extranjero por constituir una amenaza seria para el Orden y el Crédito públicos, podrá ser revocado. Asimismo Meja de la Muela -- (61) reconoce que los actos del Estado de carácter discrecional, como la expulsión, pueden ser revocados si son constitutivos de desviación de poder cuando se emplean para fines di-

versos a la defensa del propio Estado.

El ilustre profesor Gabino Fraga nos define a la revocación como "el retiro unilateral de un acto válido y eficaz por un motivo superviniente" (62). Es decir, los motivos de la revocación serán siempre posteriores al acto original y han de referirse a consideraciones de oportunidad. Sostiene el autor que la oportunidad es la conformidad del acto con el interés público. Refiriéndonos a la expulsión, esta medida se aplicará legalmente cuando exista un motivo de interés público que la origine. Por tanto si dicho motivo se desvirtuara por un hecho superviniente, no habría ninguna razón para dejar que la expulsión se verifique; en otras palabras, una expulsión siempre es revocable en tanto no se haya efectuado su ejecución. Sin embargo, los países le dan a esta medida un trámite tan rápido, que prácticamente la revocación es imposible de llevarse a cabo.

No consideramos la revocación en este caso, como un recurso jurídico por la razón de que el extranjero expulsado no puede hacer valer este recurso ante la autoridad, sino que, únicamente el Ejecutivo podría, en base a la misma facultad discrecional que le permitió dictar la expulsión, revocar la si por alguna causa superviniente la medida ya no fuera oportuna por no estar en coincidencia con el interés público.

Por lo tanto, la revocación en el caso de la expulsión no puede ser un recurso ya que no contiene todos los requisitos y formalidades necesarios para un verdadero recurso administrativo. Incluso ya apuntamos que su aplicabilidad práctica es sumamente difícil por la rapidez que se usa en estos casos para poner al extranjero fuera del territorio del Estado.

La autoridad que puede revocar un decreto de expulsión será siempre la misma que la dictó, o sea, el representante jerárquico superior del Poder Ejecutivo. Esta misma autoridad puede suspender temporalmente los efectos de la expulsión, pero en este caso podrá obligar al extranjero a que resida en un sitio o retenerlo bajo su directa custodia.

b. Procedimiento de Ejecución.- La práctica de los Estados para ejecutar un decreto de expulsión es muy disímil. No existe una regla a seguir sobre los procedimientos que han de emplearse en dicha ejecución. Por su parte, los tratadistas sólo enuncian imperativos bajo los cuales se han de normar las legislaciones de los Estados. Los autores mexicanos como Manuel J. Sierra (63) y Carlos Arellano (64) sugieren que la expulsión se lleve a cabo sin emplear procedimientos vejatorios o rudos para la persona humana. José Matos tratadista Guatemalteco expresa su opinión diciendo que la expulsión debe llevarse a efecto de acuerdo con los principios de humanidad y respeto a los derechos adquiridos. En el mismo sentido Verdross recomienda que debe ajustarse la expulsión a los principios de humanidad e higiene.

No obstante, consideramos que se debe precisar un poco más con respecto al procedimiento de ejecución de la expulsión, en todo cuanto sea posible, para precisar en forma más concreta dicho procedimiento.

I.- Toda resolución administrativa debe ser, por principio de cuentas, notificada. Es así como apreciamos un primer elemento del procedimiento de ejecución. La notificación de la expulsión a nuestro juicio, debe ser personal. En dicha notificación deberá precisarse el término que se tiene para abandonar el país y la forma de hacerlo. Como en el caso de la Ordenanza Francesa de 1945, si existe algún recurso para el extranjero que puede interponer en contra del decreto de expulsión, deberá hacerse saber en la propia notificación.

En ese sentido encontramos también la opinión del Instituto de Derecho Internacional quien propone en sus reglas número 30 y 31 de su tantas veces mencionado reglamento, lo siguiente, "el acto que ordena la expulsión debe notificarse al expulsado" y agrega que "si el expulsado tiene facultad de recurrir a un acto judicial o administrativo, deberá informársele de esta circunstancia por el acuerdo mismo así como del plazo en que pueda ejercitar semejante derecho". Sobre el recurso que pueda hacer valer el extranjero expulsado habremos de hablar más adelante en particular.

II.- Referente al plazo o término que puede tener el extranjero tanto para salir del país como para arreglar sus asuntos, como segundo elemento del procedimiento de ejecución, las legislaciones de los Estados se han sumado en considerar una vertiginosa rapidez en cuanto a la ejecución material del decreto de expulsión, imposibilitando al extranjero a concluir su situación legal. Sin embargo, el Instituto de Derecho Internacional sugería que el plazo para abandonar el país por el extranjero expulsado no fuera menor de un día libre y si el expulsado se hallare en libertad, no deberá usarse durante este plazo de ninguna coacción en su contra (artículo 32). En el caso de algunas legislaciones como la Holandesa y la Francesa se permite un plazo mayor pero porque se preve un recurso al cual puede acudir el extranjero. Por último, argumenta Matos que con excepción de casos especialmente urgentes debe conceder se al expulsado un tiempo razonable para arreglar sus negocios de acuerdo con su nueva condición e incluso permitírsele al expulsado escoger la vía de salida.

III.- Sobre el segundo punto que toca el jurista guatemalteco Matos, respecto a escoger la vía de salida, como tercer elemento del procedimiento de ejecución, tampoco existe uniformidad en la práctica y en la teoría. Muchas legislaciones designan la frontera por la cual ha de expulsarse al extranjero y muchas otras, dejan a la voluntad del expulsado la elección. El multicitado Instituto recomendaba en su regla 33: "...el extranjero al cual se le haya ordenado salir del Territorio, está obligado a designar la frontera que escoja para ese efecto; recibirá una guía de camino que reglamente su itinerario y la duración de su permanencia en cada lugar. En caso de contravención será conducido a la frontera por la Fuerza Pública".

IV.- Del mismo modo, y éste sería el cuarto elemento del procedimiento de ejecución, no existe acuerdo sobre si ha de coartarse la libertad del expulsado o deberá dejarse en posibilidad de terminar sus negocios y resolver su situación sin coacción alguna.

Nuestro parecer en suma, se simplifica de la siguiente manera.

El decreto de expulsión debe ser notificado en forma personal al extranjero afectado, manifestando en dicha notificación el plazo que se tiene para salir y la forma en que debe hacerse, si dispone de libertad para arreglar sus negocios y el tiempo que se le permite para hacerlo. Consideramos igualmente que ese plazo, aún siendo urgente la expulsión, no debe ser menor de un día; se permitirá que el extranjero en forma libre arregle su situación en el país o designe algún representante para hacerlo durante ese tiempo. El principio de la designación de la frontera para salir, lo aceptamos como justo si el extranjero lo designa, ya que si éste puede ser admitido en otro país podrá usar de esta facultad con libertad. Si el extranjero desobedece las órdenes que se le han dado, entonces ahora sí, el Estado podrá en forma coactiva llevar al expulsado hasta la frontera que se le haya designado por las autoridades.

c. Recurso contra el decreto de expulsión.- La práctica en la mayoría de los Estados es en el sentido de no otorgar la posibilidad de ningún recurso, sea administrativo o judicial, al extranjero expulsado. No obstante existe la excepción a esta regla en las legislaciones Francesa y Holandesa que en su tiempo cada una, parecen ser las más avanzadas sobre la materia.

La Ley Holandesa del 13 de agosto de 1847 (65) dispone en su Artículo 12 que el extranjero expulsado estaba obligado a dejar el Reino al cuarto día después de la comunicación de la orden de expulsión. Durante este tiempo podía aprovechar la facultad concedida por el artículo 20 de la propia ley y mientras podía ser guardado como detenido. Recomendaba que fuera conducido el expulsado a la frontera por él mismo indicada.

El Artículo 20 de la Ley que se comenta prevía un recurso que podía ser utilizado por el extranjero. Había que recurrir ante la Corte Suprema en el término fijado, a fin de hacer declarar que la Ley no debía serles aplicada. Este artículo se refiere sólo a los que se creyeran nacionales y por tanto no susceptibles de expulsión, y a los extranjeros domiciliados que no podían ser expulsados de acuerdo con la misma Ley, o sea, que no se puede hablar de un recurso para todos los --

demás extranjeros expulsados que no tuvieran el carácter de asimilados. Esta legislación es de las poquísimas que exceptuaban a los domiciliados de la expulsión.

El Instituto de Derecho Internacional (66) aceptaba - en las disposiciones de su reglamento, la adopción de un recurso para el extranjero expulsado, dice su Artículo 21 que: "Todo individuo expulsado tiene derecho si se cree indígena o sostiene que su expulsión es contraria bien, a una Ley o a un Tratado Internacional que la prohíbe y la excluya expresamente de tal medida, de recurrir a un alto tribunal judicial o administrativo que juzgue con plena independencia del Gobierno". Asimismo expresaba: "Es de desearse que para las expulsiones ordinarias, aún fuera de los casos en que según la Ley, la persona está declarada exenta de expulsión, se conceda al expulsado un recurso ante un alto tribunal o cuerpo administrativo independiente" -- (artículo 34). En el primer supuesto del artículo 21 encontramos el caso del nacional que se le ha decretado su expulsión -- del país por creerse que es extranjero. Aquí sí tendrá derecho el individuo de demostrar su nacionalidad y en su caso la no -- aplicación de la expulsión. El siguiente supuesto del propio -- artículo 21 se refiere a los tratados que prohíben la expulsión. Sobre ésta cuestión hemos sustentado el principio que en un convenio internacional ya sea bilateral o multilateral, no puede pactarse que sobre determinados extranjeros no opere la expulsión a que tienen derecho los Estados, en consecuencia consideramos inoperante este segundo supuesto. Con referencia al caso de las expulsiones ordinarias que es la cuestión que propiamente nos -- interesa, la regla 35 del citado reglamento del Instituto establece que "el tribunal no resolverá sino sobre la legalidad de la expulsión: no apreciará la conducta de la persona ni las circunstancias que haya podido tener en cuenta el Gobierno para -- creer necesaria la expulsión". Es decir, que el recurso no opera sino sobre la competencia de la autoridad que la dictó pero nunca sobre los motivos que la originaron. En este caso el recurso se vuelve innecesario y nulo, ya que la principal limitación que pueda tener la autoridad ejecutora, es sobre la desviación de poder o la falta de motivos para aplicarla. Incluso sostiene el Instituto que puede ejecutarse provisionalmente la ex-

pulsión a pesar del recurso (Artículo 27).

Del mismo modo, la Ordenanza Francesa de 1915 establece entre sus disposiciones un recurso para los extranjeros a los que se haya decretado una expulsión en su contra. Nos expresa Maury (67) que "a condición de que haya entrado en Francia, el extranjero, de manera regular y de que sea regularmente titular de una carta de residencia, tiene derecho a ser informado previamente de la medida de expulsión y a defenderse ante una comisión que se preve en la Ordenanza". Esta comisión se encuentra compuesta por Funcionarios administrativos y judiciales de distintas jerarquías, como el Presidente del Tribunal Civil del Departamento o el Jefe de Servicio de los Extranjeros adjunto a la Prefectura. "El extranjero puede inmediatamente o en un plazo de ocho días manifestar si desea ser oído por la Comisión respectiva. Posteriormente, dentro de dos meses, esa comisión después de oír al interesado, debe dar su opinión sobre el decreto de expulsión. Los dictámenes de esta comisión no son obligatorios para las autoridades que hayan decretado la expulsión del extranjero".

Como se puede apreciar, éste tampoco alcanza a tener el rango oficial de recurso, puesto que incluso, se preceptúa en la misma legislación que "cuando ocurra un caso de urgencia absoluta, reconocida por el Ministro del Interior se puede exceptuar de todo este procedimiento".

Expresa Maury que la solución tradicional es que "no sea posible recurso alguno contra los decretos de expulsión -- por motivos de oportunidad. Únicamente se admite discusión -- indica -- sobre la legalidad del decreto, como por ejemplo: Cuestión de competencia de la autoridad que lo decretó o cuestión de nacionalidad del expulsado". Verdross por su parte, reconoce que "el Derecho Internacional no impone la concesión al extranjero expulsado de un recurso jurídico contra la expulsión" (68).

Si se examina con detenimiento, los anteriores casos en que aparentemente se otorga un remedio contra el decreto de expulsión, podremos deducir que en realidad no se da al extranjero la oportunidad de un verdadero recurso, sino sólo de posibles remedios inoperantes que no pueden tener ese calificativo.

Por nuestra parte, opinamos que sobre la aplicación de la expulsión no puede haber ningún recurso, administrativo o judicial, en virtud de las características propias de la institución. El interés del Estado en este caso, está por encima del interés particular del extranjero. Si la expulsión es una medida urgente que se usa para sacar al extranjero que pone en peligro al Bienestar Público, y que se ejercita de una forma discrecional por el representante directo del Poder Ejecutivo, se demuestra su carácter especial y extraordinario. En consecuencia, la actuación de la máxima autoridad administrativa no debe tener trabas de ninguna especie, excepto las intrínsecas del acto que emane de su actividad, es decir, la legitimidad de la aplicación de la medida de expulsión.

1. Reclamación Diplomática.- Es un principio de Derecho Internacional aceptado (69), el que un Estado tenga el derecho y el deber de proteger a sus nacionales en el extranjero. Por tanto, cuando el Estado expulsante cometa en contra del extranjero expulsado un atropello que se considere violatorio de las normas del Derecho Internacional, puede el Estado del expulsado reclamar la conducta del expulsante. Esta figura es conocida como -- Reclamación Diplomática.

La Reclamación Diplomática se origina por la creación de otra figura denominada Denegación de Justicia. Esta última -- se da lugar precisamente porque un extranjero sufra vejaciones en territorio extranjero por la aplicación arbitraria de alguna sanción.

Se plantea en la doctrina la solución de que por no existir ningún recurso que se pueda interponer a los decretos de expulsión, se está dando lugar a la figura denegación de justicia.

La connotación del precepto denegación de justicia, -- aún no está bien precisada. En una forma amplia puede ser cualquier perjuicio causado al extranjero por cualquiera de los -- tres poderes del Estado en que está dividida la Soberanía, por un acto contrario a las leyes o a los tratados. En un sentido -- más estricto sería cuando los tribunales se negaran a recibir -- las demandas del extranjero o no llenasen las formalidades del procedimiento o prolongasen indefinidamente los procesos sometidos

dos a su decisión (70). Si partimos del concepto lato sensu, la expulsión del extranjero podría ser causa de denegación de justicia, cuando el Ejecutivo la aplique en forma arbitraria; en este caso la responsabilidad es directa e inmediata por tratarse de una alta autoridad (71). Igualmente, si partimos del concepto estricto sensu, la expulsión se encuadraría como caso de denegación de justicia sólo en el momento de realizarse arbitrariamente pues, como ya se precisó, para esta medida no cabe recurso alguno, ya administrativo ya judicial que se le pueda oponer. Consideramos que por las características propias de la expulsión, no puede ser ésta en sí misma, una denegación de justicia por el hecho de que no admita recurso de naturaleza alguna en contra de su ejercicio, sino que sólo se presentará aquella figura cuando se aplique la expulsión arbitrariamente. Pero la responsabilidad internacional del Estado expulsante surgirá también cuando se decrete una expulsión en forma ilegítima.

Acerca de la responsabilidad que surge para el Estado expulsante, la doctrina la reconoce ampliamente, pero sólo en los casos de expulsión arbitraria o ilegítima. El maestro Cesar Sepúlveda (72) nos informa que la jurisprudencia internacional exige dos condiciones para que se integre la responsabilidad; primero, la imputabilidad, y segundo, que el acto sea ilícito conforme al Derecho Internacional. De esta suerte afirma Accioly que "si el decreto de expulsión fué ilegal o arbitrario, el Estado al que por nacionalidad pertenece el individuo tiene derecho a protestar por vía diplomática" (73).

Hemos dicho que una expulsión se aplica ilegítimamente en los siguientes supuestos:

- 1º Cuando no exista un motivo válido que la origine;
- 2º Cuando los procedimientos que se empleen sean vejatorios o rudos;
- 3º Cuando sea discriminatoria, por aplicarse sólo a alguna categoría de extranjeros; y
- 4º Cuando es violatoria de las disposiciones de algún Tratado o Convenio Internacional.

Es así como se resuelve que provocada una expulsión injustificada, corresponde al Estado a cuya nacionalidad perte

necesita el sujeto expulsado, efectuar el reclamo, ejerciendo el derecho de interposición por vía diplomática. Declarada pertinente la protección, cabe la responsabilidad internacional del Estado expulsante y la correspondiente indemnización.

Con referencia a uno de los casos de ilegalidad de la expulsión nos expresa Bluntschli (74) que "como el Estado que impone la pena es el que debe calificar la justificación de los motivos, será preciso que sean notoriamente infundados para que su conducta se considere como una violación del Derecho Internacional y dé motivos a una reclamación diplomática".

Es este caso uno de los más controvertidos en la práctica internacional entre los Estados, en razón de que los motivos que pueden dar lugar a una expulsión no están enmarcados en la legislación del Estado, sino que el Ejecutivo, ejerciendo su facultad discrecional y exclusiva, apreciará cuando existen dichos motivos. Las soluciones que la doctrina ha dado a este problema son muy variadas. Algunos autores sostienen en forma imperativa que los motivos que dieron lugar a la expulsión deben ser puestos en el conocimiento del país del que es nacional el expulsado, para posteriormente llegar a entablar una reclamación fundada (75). O también que el Estado del afectado podría, en virtud del derecho de protección sobre sus súbditos en el extranjero, presentar justificadamente la demanda diplomática pertinente a inquirir las razones explicativas de la expulsión (76). Pero por otro lado, algunos tratadistas opinan que esta situación a más de que se cree que es incompatible con la Soberanía del Estado, da lugar muchas veces a un celo excesivo por parte del Estado que se pretende ofendido en la persona de sus súbditos (77).

Consideramos por nuestra parte que todo Estado tendrá derecho a que se pongan de su conocimiento los motivos por los cuales se ha expulsado de un país a uno de sus nacionales. Sin embargo, esa explicación deberá ser posterior a la ejecución del decreto de expulsión y siempre que se crea que se ha llevado a efecto arbitraria o ilegítimamente.

Los conflictos que pudiesen surgir de un Estado a otro, por causa de una expulsión ilegítima, deben ser lle-

vados a un Tribunal Internacional o si existe entre los afec
dos un Tratado de Arbitraje, ante un Tribunal Arbitral. En es
te sentido encontramos la opinión de Verdross quien nos dice
que "si entre ambas partes rige un Tratado de Arbitraje la le
galidad de la expulsión podrá ser sometida a un Tribunal Arbi
tral. Pero aún cuando falte un Tratado de esta índole, la le
galidad de la expulsión podrá quedar ventilada según el proced
imiento jurídico internacional corriente" (78).

No obstante que existe para el individuo expulsa
do, la solución sobre la ilegitimidad de su expulsión, de ser
llevada ante un Tribunal Arbitral o Internacional, la práctica
que los Estados han hecho sobre el asunto, está muy lejos de
perseguir esta finalidad. Advierte Scelle que "el recurso ante
las jurisdicciones arbitrales no presenta real eficacia. No
porque no sean numerosos: es uno de los campos en que la Histo
ria Diplomática registra más precedentes. Pero si los gobier
nos estiman, por razones políticas, deber recurrir a ellos no
es siempre en los casos en que los intereses individuales son
más dignos de protección. Estamos en uno de los terrenos en que
sería más necesario conceder directamente, a los sujetos de de
recho interesados, la acción ante los Tribunales Internaciona
les, puesto que la instancia internacional ante las jurisdiccio
nes estatales es notoriamente insuficiente" (79).

5.- PROCEDIMIENTO DE DEPORTACION.

La deportación es una institución administrativa que requiere para su formación, de todas las formalidades y requisitos de un acto de esta naturaleza.

Los actos administrativos son resoluciones -- tomadas por las autoridades administrativas en función de la -- aplicación directa de la ley. Sólo los actos emanados de una -- facultad discrecional no son aplicación estricta del texto legal, pero aún así, deberá estar insertada dicha facultad en -- los preceptos jurídicos.

Cuando el Estado ejerce su derecho a la deportación, según hemos visto, lo realiza por medio de la actividad del órgano administrativo cuando éste actúa como tal, a diferencia de la actividad que realiza el mismo órgano cuando -- actúa como órgano político. Los actos que emanan del Ejecutivo como órgano administrativo se concretan en la aplicación diaria de la Ley. Los actos que emanan del Ejecutivo como órgano político son los que proveen a la salvaguarda de la seguridad interior y exterior del Estado. La expulsión de los extranjeros, es una medida que toma el Ejecutivo cuando actúa como órgano político. En cambio, la deportación de extranjeros es una sanción que toma el Ejecutivo cuando actúa como órgano administrativo.

La deportación no es más que un caso de aplicación de la ley y que por la naturaleza del derecho que el Estado ejerce, a través de esta medida, se prevee una sanción de estas características.

Por lo tanto, si la deportación es una sanción administrativa que se origina por no obedecer la ley, se requiere, para la aplicación legal de la medida, que los casos concretos que la originan se encuentren especificados en las -- normas que tratan de la materia. En consecuencia, no se puede aplicar legítimamente la deportación a un extranjero, en tanto no se haya adecuado su conducta a algún o algunos de los casos

que se prevén como motivos concretos para deportar.

Como elementos indispensables para la formación de la resolución administrativa de deportación encontramos los siguientes:

1° Que se establezcan en la ley los casos -- concretos que la originen;

2° Que la autoridad que la dicte, sea la que el texto legal reconozca como competente en sus funciones;

3° Que la conducta del extranjero se encuadre en algún o algunos de los supuestos que se prevén para la deportación.

a. Resolución Deportativa.- Cuando se origina un acto administrativo se requiere que de acuerdo con los supuestos de la Ley, la autoridad competente adecúe un hecho de un individuo a algún o algunos de aquellos supuestos legales. De este modo empezaremos por delimitar cuales son los supuestos de la deportación.

I.- En el capítulo primero (80) se establecieron como causas motivadoras de una deportación; primero la entrada fraudulenta y segundo la residencia ilegal.

A.- La primera causa de deportación consiste en el ingreso por parte del extranjero en contravención con las disposiciones legales que lo permiten. Estas disposiciones son de carácter migratorio pues son las que regulan el tránsito de los individuos por los distintos países, ya sean sanitarias o estrictamente migratorias. Por lo tanto se podrá resolver una deportación en contra del extranjero que ingresó al país, si ha violado las normas migratorias sobre entrada de extranjeros. El momento en que se resuelve la estancia del extranjero es desde su internación misma puesto que no alcanzó a obtener en su favor el derecho a la residencia. El derecho a la residencia se obtiene cuando el extranjero después de haber ingresado legalmente, se encuentra cumpliendo con las condiciones que se le imponen para su debida permanencia en el territorio del Estado. En consecuencia el extranjero deportado por causa de ingreso fraudulento no tendrá el citado derecho.

Se podría creer que en la deportación por -- entrada ilegal al país, se extingue en forma espontánea el de-- recho a la residencia de los extranjeros como en el caso de -- la expulsión y que por tanto, sería conveniente assimilarlos.-- Este es la causa por la que hemos explicado que en este pri-- mer supuesto de la deportación, el extranjero no ha alcanzado aún, la nominación de residente por cuanto a que su ingreso -- fué violatorio de las normas que lo originan y en consecuen-- cia no pudo haber obtenido el derecho de residencia. En cam-- bio, cuando se origina una expulsión, el extranjero debió es-- tar cumpliendo con sus obligaciones migratorias tanto de in-- greso como de permanencia en el país.

B.- La segunda causa que origina la activi-- dad administrativa por vía de la deportación, se da cuando -- los extranjeros no cumplen con las condiciones previstas para su legal estancia. La deportación por causa de permanencia -- ilegal es, por tanto, cuando el extranjero una vez ya interna-- do lícitamente al Estado, viola las normas migratorias que ri-- gen su residencia en el país; sea que no cumplan con las con-- diciones que se le imponen, sea que desobedezca los deberes -- a que está sujeto. En otras palabras, el extranjero al entrar a un Estado debe cumplir con todas las actividades que está -- obligado a hacer y no desobedecer todas las limitaciones que se le imponen.

En este segundo supuesto, el extranjero ya -- obtuvo un legítimo derecho a la residencia por haber ingresa-- do legalmente y en principio, haber residido también en forma lícita. Sin embargo, ese derecho se termina cuando el extran-- jero deja de cumplir con sus obligaciones de hacer o no hacer, dando paso a la figura de la deportación. En conclusión, se -- resuelve una deportación por causa de residencia ilegal cuan-- do el extranjero incumple o viola las normas migratorias que permiten su estancia legal en un país.

Cuando examinamos la expulsión le encontra-- mos como posibles elementos de formación, el dar la explica-- ción de los motivos que se tuvieron para aplicarla, a algún -- órgano interior del Estado por un lado o al país del expulsa-- do por otro.

Esta misma situación cabe asimilarla para el caso de la deportación, aunque a nuestro parecer, no tiene confusión alguna.

En el ámbito interno se ha considerado que una resolución administrativa no tiene porque dejar su validez a la voluntad de alguno de los otros dos Poderes en que se divide el ejercicio de la Soberanía. Que la actuación de cada uno de ellos es autónoma en cuanto a la realización de los actos que demarcan su respectiva función. Por tanto, no se podrá imponer la obligación a la autoridad administrativa, de explicar los motivos por los que decretó una deportación, al Poder Judicial o al Poder Legislativo para tenerse como válida su actividad.

En el ámbito internacional, puede haber la obligación de un Estado de dar los motivos originadores de una deportación al país del extranjero deportado, si ambos así lo pactan en un Tratado Internacional, ya que no hay ningún inconveniente en darlos a conocer por su especificación misma. Los motivos por los cuales se decreta una deportación deben estar claramente especificados y deben estar también concretamente adecuados a la conducta del extranjero, por tanto, esos motivos no escapan a la luz pública y son de tal naturaleza que la mayoría de los Estados los reconocen dentro de su legislación en forma muy precisa. En consecuencia, no creemos que se coarte la Soberanía del Estado si se pactare una cláusula de este tipo puesto que son motivos muy comunes los de la deportación, empero, esta obligación no se podrá tener como un requisito formal de validez para nuestra institución.

II.- En cuanto a la autoridad facultada para resolver una deportación se entiende que debe ser de tipo administrativo y que ha de ser, la que esté expresamente facultada por la Ley. La autoridad administrativa competente en este caso es la que se encarga del ramo en que se encuadra la actividad migratoria.

Hicimos la salvedad, al hablar sobre esta misma cuestión en el caso de la expulsión, que sólo la autoridad máxima del Poder Ejecutivo podía decretarla, por su carácter extraordinario y discrecional. Para la deportación de extranjeros

creemos que no cabe esta salvedad en virtud de su carácter ordinario y vinculado. Es decir, en razón de que con la deportación no se hace sino aplicar estrictamente la ley a casos concretos, puede facultar el propio ordenamiento a autoridades de menor jerarquía dentro de la esfera administrativa. La práctica por los Estados se inclina en dejar dentro del ramo de la Secretaría de Gobernación o sus análogos, la facultad a que nos hemos referido. Sin embargo, su ejecución material se puede dejar a departamentos o direcciones administrativas que más concretamente se encarguen del ramo migratorio.

b. Procedimiento de Ejecución.- Al igual que en la expulsión, no deben tomarse, para ejecutar una resolución de deportación en contra de un extranjero, procedimientos vejatorios o rudos, o que no estén de acuerdo con las normas mínimas de higiene a que tiene derecho todo individuo o persona humana. La aplicación material de una resolución deportativa, es precisamente el procedimiento de ejecución que se lleva a cabo cuando se dicta la deportación de un extranjero. Una vez que se haya dictado la resolución correspondiente por parte de la autoridad, automáticamente surge el conflicto entre el derecho del extranjero a la residencia y el derecho del Estado a la deportación. En virtud de ser un procedimiento administrativo el que se lleva a cabo con la deportación, el interés público es prioritario al interés del particular, por tanto, se puede permitir en dicho procedimiento el mínimo de formalidades procesales para tener una mayor rapidez y eficiencia la actuación de la administración. Sin embargo, el interés privado exige también que ese procedimiento constituya un régimen de garantía para los derechos fundamentales del individuo. En consecuencia, el procedimiento que se lleve a cabo deberá ser tal que concilie el interés público con el privado; que tienda a la conservación del buen orden administrativo; y, que utilice los medios razonables para dar oportunidad de audiencia y defensa al afectado.

La práctica por los Estados no es muy uniforme con respecto al procedimiento de ejecución de la deportación. La le-

gislación Danesa de 1875, como la mayoría, sin muchas formalidades ordenaba la conducción inmediata del extranjero remitido -deportado- a la frontera por la policía. No obstante, la legislación Holandesa de 1847, anterior incluso a la Danesa, permitía al extranjero ser oído por las autoridades (artículo 11) y se establecía un procedimiento que era el siguiente:

- 1º Se formaba un proceso verbal del interrogatorio que se le hacía al extranjero.
- 2º La orden de remisión era motivada.
- 3º Se reservaban la facultad de anular la orden de remisión o de prohibir su ejecución.
- 4º La orden no dejaba, sin embargo, de ser ejecutoria a consecuencia de un recurso interpuesto ante la Corte Suprema (81).

En el procedimiento de ejecución de la deportación la notificación de la medida generalmente va acompañada -- con la orden de detención del extranjero afectado. Es así como este procedimiento se asemeja al que se efectúa por la comisión de un ilícito penal. Pero a pesar de ésto, la deportación no es una pena, ni una medida de seguridad extraordinaria, sino una sanción efecto del incumplimiento o violación de la ley y consecuencia del derecho que tienen los Estados a expeler extranjeros. Es por razón del carácter ejecutorio de las resoluciones administrativas que la notificación de la deportación va acompañada con la orden de detención del extranjero. Esta notificación obviamente es personal.

La resolución deportativa deberá precisar el precepto legal en que se fundamenta y el hecho material por el que se motiva, o sea, la adecuación de la conducta del extranjero que incumplió o violó las normas migratorias, con los casos concretos de deportación que previene la ley sobre entrada y permanencia ilegales. Igualmente deberá contener el plazo que tiene el afectado para interponer algún recurso como el de revisión ante la autoridad superior, según se le de oportunidad en la Ley que lo establezca. Consideramos que aquel plazo no debe ser menor de 3 días, suficiente para que el interesado puede interponer su recurso. Aun cuando se permite coartar la libertad

del extranjero, no puede comunicársele de tal manera que no pueda hacer uso de los recursos a que tiene derecho. No habiéndose utilizado la defensa del recurso que se le otorgue al extranjero deportado, y concluido el término de la interposición, podrá el país deportante sacarlo de su territorio para llevarlo a su Estado patrio.

No existe la opción para el extranjero deportado, de que sea trasladado al país que él libremente designe, pues, tendrá que ser necesariamente llevado a su lugar de origen, -- salvo el caso de los apátridas y el de los refugiados.

c. Recursos Administrativos o judiciales.- Para el caso de la aplicación de una resolución administrativa como lo es la deportación, sí es indispensable otorgar algún recurso legal al extranjero afectado.

Es necesario que todo extranjero goce de la seguridad jurídica suficiente para que pueda radicarse en un país extraño sin el temor de que en cualquier momento pueda ser excluído de su territorio sin ninguna justificación. Sólo en el caso de la expulsión, por la finalidad que el Estado persigue con su ejercicio, pues está en juego su integridad y conservación mismas, se hace necesario que no sea recurrible el decreto de expulsión. En cambio, en el caso de la deportación, la finalidad que el Estado persigue es de menor trascendencia pues lo que se quiere únicamente es que se cumpla con todos los requisitos de ingreso o de permanencia en el país. Por tanto, por su naturaleza misma la deportación es una resolución administrativa esencialmente recurrible.

Dentro de la función administrativa, el problema de los recursos que pueden otorgarse a los administrados, no es té muy bien planteado. Sin embargo, en última instancia se reconocen válidamente dos: el recurso de revocación y el de revisión ante el jerárquico superior. Nos dice el Profesor Gabino Fraga (82) que "los recursos administrativos no implican el ejercicio de una función jurisdiccional, porque sólo signifi-

con una revisión que de sus actos hace la propia administración para deshacer los errores que hubiere". Consecuentemente habremos de estudiar los recursos administrativos con independencia de los judiciales.

I.- El recurso de reconsideración administrativa o también llamado de revocación se promueve ante la misma autoridad que dictó la medida para que ésta revise su propia actuación. Un acto administrativo para ser revocable requiere que aunque se apegue a la legalidad, es decir, aunque sea dictado de acuerdo a la ley y por la autoridad competente, esté conforme además con el principio de oportunidad. La oportunidad es la conformidad del acto con el interés público.

En virtud de que los motivos por los que se efectúa la expulsión no estén expresamente establecidos en el texto legal, sino que, se deriva su aplicación de una facultad discrecional; quien aprecia los motivos de oportunidad o de interés público es el funcionario que la aplica, o sea, el Ejecutivo. En esta forma la expulsión, por su propia naturaleza es revocable.

La deportación en cambio, es una medida en la cual para aplicarse, requiere que el texto legal contenga todos los casos concretos que la originan. Es decir, los motivos por los que se resuelve deben estar enunciados limitativamente para que la autoridad no haga sino aplicar la ley de acuerdo con lo que en ella se dispone. En consecuencia, los motivos, que deben ser de interés público, no podrán dejar de serlo por algún acontecimiento superviniente ya que se presume la validez intrínseca de todas las resoluciones administrativas.

El maestro Fraga nos dice: "Los actos obligatorios o vinculados no son revocables siempre que el acto sea obligatorio, no sólo en lo que respecta a su creación, sino también en cuanto a su contenido, pues si éste no lo es, entonces no habría inconveniente en que, el primer acto quedara revocado por un posterior con contenido diferente". Sostenemos nosotros que en efecto, la deportación es un acto administrativo vinculado y obligatorio en cuanto a su contenido. Por tanto, consideramos que los argumentos expuestos demuestran que la deportación

es un acto administrativo no revocable.

El siguiente recurso administrativo, de revisión - ante la autoridad superior jerárquica, sí cabe interponerlo, a nuestro juicio, contra una resolución deportativa. Pudiera suceder que el funcionario que dictó la citada resolución no hubiere hecho una apreciación exacta de los motivos por los que se originó la deportación o que el funcionario que la dictó no fue se el competente por no encontrarse esa atribución dentro de -- sus funciones, entonces se estaría aplicando la deportación ilegítimamente y sería injusto dejar al extranjero en esas condi-- ciones.

La revisión es un recurso administrativo que consti-- tuye un medio legal de que dispone el particular, afectado en -- sus derechos o intereses por un acto administrativo determinado, para obtener en los términos legales de la autoridad administra-- tiva superior una revisión del propio acto, a fin de que dicha autoridad lo anule o lo reforme en caso de encontrar comprobada la ilegalidad del mismo (83). El profesor Andrés Serra Rojas -- justifica el recurso administrativo diciendo: "...la administra-- ción pública es compleja y consta de un personal administrativo numeroso, no siempre idóneo o técnicamente preparado. Inconta-- bles son los casos de agentes del poder público que ignoran la ley, la aplican mal o intencionalmente. En ocasiones falta una ley administrativa adecuada, o es difícil su interpretación o -- su sentido se desvía con frecuencia. Son necesarios medios jurí-- dicos efectivos para remediar tales males" (84).

Consideramos que por ser dictada la deportación por una autoridad inferior, sí puede establecerse en la ley un re-- curso de revisión ante el superior jerárquico. Sin embargo, pa-- ra tenerse como un verdadero recurso debe estar expresamente -- inserto en el texto legal y deberá también contener todos los -- elementos que lo forman, a saber:

- 1º Resolución administrativa que afecte los dere-- chos o intereses del extranjero (la orden de de-- portación);

- 2º Autoridad administrativa ante quien recurrir;
- 3º Plazo para interponerse (8 días);
- 4º Requisitos que debe contener el escrito, forma y elementos;
- 5º Procedimiento para tramitación del recurso;
- 6º La obligación de la autoridad revisora para dictar la resolución en cuanto al fondo (85).

En el caso de la deportación de extranjeros, el recurso de revisión ante el superior jerárquico obra sobre la desviación de poder, ya sea por no aplicar exactamente el hecho a los motivos concretos que lo limitan o por no haberse dictado por la autoridad competente.

Por regla general, la interposición del recurso no suspende la ejecución del acto reclamado (86). Se presume que los actos de la administración son legítimos y por tanto, no puede sostenerse la suspensión del acto con el recurso. La ley debe reglar esta situación porque tampoco se puede enunciar el principio contrario: nunca puede suspenderse la ejecución del acto recurrido. Sin embargo, deberá prevalecer el principio de que no cause perjuicio al interés nacional ni al individual la suspensión de los efectos de la resolución deportativa.

La práctica de los Estados no acepta esta forma de impugnar sus decisiones sobre la deportación de extranjeros. Han inferido una gran rapidez a su ejecución material, imposibilitando así el que se pueda hacer uso de este recurso.

Como hemos sostenido con anterioridad, la deportación debe ser una sanción menos rigurosa que la expulsión y consiguientemente accesible para ser recurrible en el caso de inexactitud de los motivos que la originaron o de incompetencia de la autoridad que la dictó, ante una autoridad superior que pueda resolver en cuanto al fondo del asunto. Por tanto, estamos porque se prevea en todas las legislaciones de los Estados un recurso de esta naturaleza con todos sus elementos de fondo y forma.

II.- Para la actividad administrativa encontramos dos formas de impugnar sus actos;

- a) En forma de autolimitación proveyendo los recursos dentro de la propia administración, y
- b) En forma de jurisdicción autónoma con la creación de algún tribunal independiente o con la revisión por algún tribunal jurisdiccional.

En el primer caso tenemos el recurso administrativo y en el segundo el recurso contencioso. La revocación y la revisión, como ya vimos, son recursos eminentemente administrativos y por tanto, la autoridad no actúa como parte sino que se somete a la propia organización gubernamental, sea al mismo funcionario o al superior jerárquico.

Cuando las resoluciones administrativas como la deportación se someten a una autoridad distinta, fuera de la administración, estamos en presencia de un recurso de carácter contencioso. Ese recurso puede ser contencioso-administrativo o -- contencioso-jurisdiccional.

Para el establecimiento del recurso contencioso-administrativo, deberá existir un tribunal administrativo independiente y autónomo de la administración en sus funciones. Por -- nuestra parte opinamos que por la naturaleza de la deportación, no sería recomendable el establecimiento de un tribunal para -- que conozca única y exclusivamente de las resoluciones deportativas.

En el supuesto del recurso contencioso-jurisdiccional el tribunal que conoce de estos casos es el órgano del Estado al cual se le ha encomendado la función jurisdiccional, o sea, el Poder Judicial. En este caso cabe el recurso si se demuestra que una vez agotados los medios administrativos que establece -- la ley, se lesionan aún los derechos individuales del extranjero por la actuación arbitraria de la autoridad. Se tienen como supuestos de violación de derechos: la incompetencia del funcionario; la violación de la disposición legal que se haya aplicado para deportar; y, el no haber aplicado la disposición exacta. En México sería la interposición del Juicio de amparo por violación a las garantías individuales del extranjero.

d. Reclamación Diplomática.- Por tratarse de un extranjero,-

cuando se resuelve una deportación surge el problema de la intervención del Estado del deportado. No existe duda de que los Estados tienen el derecho y el deber de proteger a sus nacionales aún fuera de su circunscripción territorial; la doctrina es unánime en este sentido. Sin embargo, se pregunta cuándo y en qué momento podrá hacer su aparición el país del deportado.

Se piensa que la interposición de un Estado en favor de sus nacionales se da cuando la figura "Denegación de Justicia", surge. Esta figura puede aparecer en la deportación con mayor claridad que en el caso de la expulsión (87). No obstante, no se ha dilucidado con precisión cuando surge la denegación de justicia para un extranjero, pues se sostiene que por lo menos es requisito indispensable agotar todos los recursos (administrativos o judiciales) locales del Estado para poder entablar una demanda diplomática ante un Tribunal Internacional por causa de denegación. Pero, una vez probado que se le denegó justicia al extranjero aparecerá también la figura jurídica de la Reclamación Diplomática.

Una de las causas más importantes en que se estima se denegó justicia es que no exista motivo por el cual se haya dictado la deportación. Esta situación será difícil de producirse en virtud del principio de la presunción legal de los actos administrativos. Quizá podría caber únicamente la inexactitud de motivos o la violación del precepto legal que contienen los motivos.

Otra de las causas sería que se empleasen procedimientos rudos o vejatorios para la ejecución de la deportación. Tendría que demostrarse también que se ejecutó en dicha forma la deportación.

Si se discriminan a los extranjeros, restringiendo la deportación a un grupo de ellos, podrá el Estado del deportado reclamar la actuación del deportante.

Por último, si se violan las disposiciones de un Convenio Internacional, bilateral o multilateral, en que se establezca alguna limitación al derecho de deportación de los Estados, también será materia para que surja la reclamación.

Las controversias que se suscitan con motivo de una reclamación diplomática, en virtud de la aplicación de una deportación en forma arbitraria, pueden ser llevadas ante un Tribunal Internacional común o ante un Tribunal Arbitral que hayan designado los Estados afectados, si existe un tratado que lo establezca de esa forma. Si se resuelve por el Tribunal competente que la reclamación es fundada, mediante indemnización tendrá que resarcir el deportante los daños y perjuicios que ocasionó al extranjero deportado.

NOTAS BIBLIOGRÁFICAS DEL

CAPÍTULO II

- 1.- CAPÍTULO I, apartado 4, sección a.
- 2.- CAPÍTULO I, apartado 2, sección c.
- 3.- CAPÍTULO I, apartado 4, sección a.
- 4.- Tratado de Derecho Penal Internacional y de la Extradición. - Madrid, 1880, pág. 76.
- 5.- Idem.
- 6.- Maury, Jacques. Derecho Internacional Privado. Traducción de José M. Cajica Sr. Editorial José M. Cajica, Puebla, 1949, pág. 218.
- 7.- Pérez Verdía, Luis. Tratado Elemental de Derecho Internacional Privado. Guadalajara, 1908, pág. 103.
- 8.- Obra citada, pág. 75.
- 9.- Idem.
- 10.- Tratado de Derecho Internacional Público. Traducción del Dr. José Luis Azcárraga de la 2ª edición Brasileña Diana. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1958, pág. 445.
- 11.- Obra citada, pág. 222.
- 12.- Idem.
- 13.- Obra citada, pág. 222.
- 14.- Obra citada, pág. 544.
- 15.- Maury, Jacques. Obra citada, pág. 218.
- 16.- Fiore, Pascual. Obra citada, pág. 75.
- 17.- Fiore, Pascual, Obra citada, pág. 543.
- 18.- Pérez Verdía, Luis. Obra citada, pág. 103.
- 19.- Fiore, Pascual. Obra citada, pág. 82.
- 20.- Ulloa, Alberto. Derecho Internacional Público, Tomo I, Imprenta Torres Aguirre, Lima, 1938, pág. 257.
- 21.- Maury, Jacques, Obra citada, págs. 213 a 222.
- 22.- Fiore, Pascual. Obra citada, pág. 75.

- 23.- Obra citada, pág. 445.
- 24.- Pérez Verdía, Luis. Obra citada, pág. 102.
- 25.- Pérez Verdía, Luis. Obra citada, pág. 105.
- 26.- Apuntes de Derecho Internacional Privado, Escuela Libre de Derecho, México, 1940, pág. 10.
- 27.- Tratado de Derecho Internacional Público, Tomo I, Volumen II. Bosch Casa Editorial, Barcelona, 1901, pág. 209.
- 28.- Tratado de Derecho Internacional Público, 4a Edición aumentada, México, 1903, pág. 253.
- 29.- Pérez Verdía, Luis. Obra citada, pág. 103.
- 30.- Anokoletz, Daniel. Tratado de Derecho Internacional Público, 1a parte, Paz, 4a Edición. Librería y Editorial "La Paucultad", Buenos Aires, 1944, pág. 465.
- 31.- Vieira, Manuel A. Enciclopedia Jurídica CEJA. Obras Magistrales de la Editorial Bibliográfica Argentina. Editorial Idem. Buenos Aires, Tomo XI, págs. 657 a 664.
- 32.- Derecho Internacional Privado, Tomo II, Parte Especial, 3a Edición. Gráficas Yagués, S.L., Madrid, 1963, pág. 100.
- 33.- Manual de Derecho Internacional Privado Español. Editorial Reus (S.A.), Madrid, 1928, pág. 495.
- 34.- Arellano García, Carlos. Derecho Internacional Privado. Editorial Porrúa, S.A., México, 1974, pág. 385. Vieira, Manuel Obra citada, pág. 664. Trigueros, Eduardo. Apuntes de Derecho Internacional Privado, obra citada, pág. 19. Oppenheim, obra citada, pág. 263.
- 35.- Pérez Verdía, Luis. Obra citada, pág. 105.
- 36.- Obra citada, pág. 266.
- 37.- Obra citada, págs. 657 a 664.
- 38.- Verdross, Alfred. Derecho Internacional Público. Ediciones Aguilar, Madrid, 1907, pág. 295.
- 39.- Obra citada, págs. 657 a 664.
- 40.- Obra citada, pág. 100.
- 41.- Obra citada, pág. 290.
- 42.- Citado por Vieira, Manuel A. Obra citada, págs. 657 a 664.
- 43.- Citado por Triago de la Luela. Obra citada, pág. 100.

- 44.- Obra citada, pág. 202.
- 45.- Principios de Derecho Internacional Público. Traducción - por Hugo Caminos y Ernesto C. Frías. El Ateneo "Pedro Carriá", S.A. Librería, Editorial e Inmobiliaria, Buenos Aires, 1955, pág. 215.
- 46.- Apuntes de Derecho Internacional Privado, obra citada, pág. 19.
- 47.- Obra citada, pág. 265.
- 48.- Maury, Jacques. Obra citada, pág. 201.
- 49.- Obra citada, pág. 167.
- 50.- Apuntes de Derecho Internacional Privado, obra citada, pág. 23.
- 51.- Maury, Jacques. Obra citada, pág. 224.
- 52.- Vieira, Manuel A. Obra citada, págs. 657 a 664.
- 53.- Derecho Administrativo, 8a Edición. Editorial Porrúa, S.A., México, 1952, pág. 64.
- 54.- Idem.
- 55.- Pérez Verdía, Luis. Obra citada, pág. 102.
- 56.- El Derecho Internacional Codificado. Traducción, Ediciones, y Notas de José Díaz Covarrubias. México, 1871, pág. 196.
- 57.- "La expulsión la decreta el Ministro del Interior pero puede decretarla como excepción los prefectos de los departamentos fronterizos". Maury, Jacques. Obra citada, págs. 220 a 224.
- 58.- Piore, Pascual. Obra citada, pág. 75. Fenwick, Charles C. Derecho Internacional, Bibliográfica OMEPA. Buenos Aires, 1963, pág. 306. Ursúa, Francisco A. Derecho Internacional Público, México 1938, pág. 453. Verdross, obra citada, pág. 296, entre otras.
- 59.- Obra citada, pág. 290.
- 60.- Apuntes de Derecho Internacional Privado, obra citada, pág. 22.
- 61.- Obra citada, pág. 167.
- 62.- Obra citada, pág. 303.
- 63.- Obra citada, pág. 254.

- 64.- Obra citada, pág. 387.
- 65.- Fiore, Pascual. Obra citada, pág. 83.
- 66.- Pérez Verdía, Luis. Obra citada, págs. 104 y 105.
- 67.- Obra citada, págs. 220 a 224.
- 68.- Obra citada, pág. 296.
- 69.- Blunstchli, obra citada, pág. 200. Antokoletz, obra citada, pág. 481. Accioly, obra citada, pág. 426. Kelsen, obra citada, pág. 212.
- 70.- La definición de Denegación de Justicia fue tomada del concepto de Daniel Antokoletz, obra citada, pág. 483.
- 71.- "La determinación de la responsabilidad del Estado por los actos de sus autoridades administrativas, suele presentar enormes dificultades. Un decreto del Presidente (Ejecutivo) es, como ya hemos visto, un acto del Estado mismo y la responsabilidad del Estado por el mismo es directa e inmediata. De igual manera los actos de las autoridades administrativas superiores, contra las cuales no es posible apelar, son también actos del Estado". Farwick, Charles G. Obra citada, pág. 330.
- 72.- Curso de Derecho Internacional Público. Editorial Porrúa, - S.A., México, 1968, pág. 199.
- 73.- Obra citada, pág. 444.
- 74.- Obra citada, pág. 200.
- 75.- Verdross, Alfred. Obra citada, pág. 296.
- 76.- Oppenheim, obra citada, pág. 264.
- 77.- Blunstchli, obra citada, pág. 200.
- 78.- Obra citada, pág. 296.
- 79.- Citado por Miaja de la Muela, obra citada, pág. 167.
- 80.- Apartado 4, Sección a.
- 81.- Fiore, Pascual. Obra citada, pág. 83.
- 82.- Obra citada, pág. 462.
- 83.- Fraga, Gabino. Obra citada, pág. 461.
- 84.- Derecho Administrativo, Tomo II, 5a Edición. México, 1972, pág. 1213.

85.- Fraga, Gabino. Obra citada, pág. 461?

86.- Fraga, Gabino. Obra citada, pág. 462.

87.- Apartado 4, Sección d.

CAPITULO III

DIFERENCIA DE LA DEPORTACION Y LA EXPULSION

1. Alcance de los Vocablos: a. etimológico; b. gramatical; c. jurídico.- 2. Semejanzas de la Deportación con la Expulsión: a. ubicación; b. derecho de expulsión; c. características; d. efectos; e. su aplicación a extranjeros; f. límites y excepciones; g. procedimiento de ejecución; h. reclamación diplomática.- 3. Opiniones Doctrinales Relativas a la Existencia de Diferencias entre ambas instituciones: a. tesis asimilatorias; b. tesis diferenciatorias; c. exclusión de extranjeros.- 4. Diferencia de la Deportación con la Expulsión: a. fundamento jurídico; b. causas y motivos; c. acto administrativo; d. su carácter; e. órgano sancionador; f. efectos; g. procedimiento de ejecución; h. recursos; i. elementos del concepto.- 5. Diferencias de la Expulsión y la Deportación con la Extradición: a. extradición y expulsión; b. extradición y deportación.

1.- ALCANCE DE LOS VOCABLOS.

Hasta el momento se han estudiado en forma separada, dos instituciones jurídicas que la casi totalidad de la doctrina y la mayoría de las legislaciones de los Estados han asimilado como una sola. Nos parece haber fundado cada una de las medidas sin haber tergiversado el estudio de ambas.

Corresponde al presente capítulo diferenciar de manera más concreta la naturaleza y justificación de la deportación con la expulsión de extranjeros, medidas de que hablamos, para dejar plenamente demostrada su autonomía e independencia.

En primer término hemos de hacer un análisis de la composición terminológica de los vocablos expulsión y deportación y de algunos vocablos afines, para encontrar mayor precisión en la significación de los mismos. De esta manera veremos en este primer apartado el alcance de todos estos vocablos desde tres puntos de vista: etimológico, gramatical y jurídico.

Pero además, perseguimos dejar concluido el problema de la terminología jurídica de ese otro tipo de expulsión más específica, que a lo largo de nuestra exposición hemos querido dejar plenamente apartada de la expulsión genérica de extranjeros, nos referimos a la deportación.

a. Etimológico.- Desde esta primera apreciación se estudiará la composición etimológica de nuestros vocablos a estudio.

Surgen en la terminología jurídica vocablos que desde el punto de vista etimológico, tienen la misma significación que las palabras expulsión y deportación. Entre ellos encontramos el destierro, el exilio y la relegación; por esa causa haremos el análisis también de estos últimos vocablos.

La deportación es una palabra latina que se compone de dos vocablos: la preposición "DE" que expresa origen o punto de partida, alejamiento y separación; y el vocablos "PORTATIO" que significa transporte. Es decir que la deportación es la transportación, alejamiento y separación de alguna persona o cosa lejos de algún punto de partida (1). Con esta composición se formuló el verbo "deporto" que significa transportar, llevar, deportar o desterrar.

Como se ve la palabra deportación es también sinónimo de la palabra destierro. La palabra destierro proviene a su vez del vocablo latino "exilium". El vocablo exilium proviene del verbo exeo que quiere decir salir. De igual forma la palabra latina "relegatio" significa destierro.

Con el verbo desterrar se quiere significar, echar a uno de un territorio o lugar. Sin embargo la palabra expulsión expresa un significado igual. Proviene del verbo latino "Expello" que quiere decir echar, expulsar, desterrar, etc.

Se apreciará que todos los vocablos de que hemos hecho mención tienen una misma significación etimológica. Proviene de distintas raíces pero terminan por expresar una connotación genérica; la de sacar o hechar fuera de un territorio o lugar a alguna persona o cosa. No obstante se inclinan más los vocablos por referirse a las personas que a las cosas, porque la palabra latina "Exportatio" incluye en su significado más

a las cosas que a las personas.

Existe otro vocablo que pudiera asemejarse a la connotación de los que hemos analizado. Se trata de la palabra latina extraditio que etimológicamente está formada del prefijo "ex" que significa fuera de, así como del vocablo "traditio" que expresa entrega. Es decir, se trata de la entrega de una persona o cosa hacia fuera del territorio o lugar en que se encuentra.

De todo lo anterior concluimos que, desde el punto de vista etimológico, no se puede apreciar una diferenciación de las medidas que estamos estudiando. Sin embargo, sí se nos da una precisión sobre su principal significado que en el fondo expresa una misma circunstancia, la cual es sacar a una persona de algún lugar.

b. Gramatical.- Desde el punto de vista gramatical la connotación de las instituciones que estudiamos parece ser que tienen una más clara precisión.

El Diccionario Enciclopédico Ilustrado de la Lengua Española nos dice que deportación es la acción de deportar. Deportar significa desterrar a un punto determinado (2).

La Real Academia Española acepta que "deportar es desterrar a uno a un punto determinado, y por lo regular ultramarino", o sea, a alguna de las colonias que pertenecen al Estado que ejecuta la deportación(3).

Larfa Moliner en su Diccionario de Uso del Español (4) precisa un poco más el término deportar y nos dice que consiste en enviar el gobierno y el soberano a alguien a un sitio lejano del que no pueda salir, como castigo. Aquí ya apreciamos una connotación un tanto más exacta del vocablo que se estudia.

Existen otros vocablos además de los que vimos con anterioridad, que tienen con aquéllos un similar significado gramatical como confinar, excluir, expatriar y extrañar que también abordaremos.

El vocablo base es desterrar y éste significa obligar a alguien como castigo a marcharse de un país, el que manda o gobierna en él. Confinar es desterrar a uno a un paraje -

determinado. Excluir significa echar a una persona o cosa fuera del lugar que ocupaba. Exiliar quiere decir desterrar, en especial el destierro que se impone a la persona de que se trata por las circunstancias de su país y más particularmente por las persecuciones políticas. En este caso ya no es tanto un castigo sino una medida de seguridad que le dá la oportunidad a la persona, de no ser aniquilado en su propio país.

La palabra expatriación denota una situación parecida a la del exilio. Consiste en el abandono por alguna persona de su patria por necesidad o voluntariamente. En el caso de que lo haga por necesidad estaremos en el supuesto del exilio.

Los españoles han utilizado otro vocablo muy semejante al del destierro. Es el de extrañamiento que consiste en apartar o desterrar de sí una comunidad a alguien perteneciente a ella. Asimismo, la connotación del término expulsar expresa obligar a alguien a marcharse de un sitio. Por último, relegar es también sinónimo de desterrar.

Todos estos vocablos expresan gramaticalmente una situación muy parecida y en algunos casos completamente igual. Se parte del vocablo desterrar ya que incluso la deportación y la expulsión son especies de destierro. Por tanto, el significado gramatical de todos ellos en forma amplia, es el de echar a alguna persona fuera de un territorio o lugar, pudiendo ser por castigo o como medida de seguridad; temporalmente o en forma perpetua. Tampoco se puede precisar con mayor claridad sus diferencias.

c. Jurídico.- Opinamos que se podrá analizar más acertadamente la connotación de los vocablos que se estudian, desde el punto de vista jurídico. La verdadera diferencia de todos ellos se encuentra precisamente aquí, por ser instituciones jurídicas creadas por las fuentes del Derecho.

Haremos el análisis de cada una de las palabras que a nivel jurídico tienen el carácter de verdaderas instituciones, semejantes en muchos aspectos a la expulsión y a la deportación.

Una de las instituciones que más se han asemejado a las medidas que estamos estudiando es la del destierro. Su significación jurídica ha variado mucho a través del tiempo, empe

ro, se han derivado también, muchas otras instituciones más -- concretas, como especies del destierro.

El destierro se caracteriza por la pena que los tri-- bunales imponían a los nacionales que habían cometido algún de-- lito, a sacarlos fuera del territorio en que se encontraban. -- De ahí ha derivado si es temporal o perpetuo, si es a un sitio determinado o simplemente fuera de la jurisdicción del Estado.

Esta misma pena se ha denominado con posterioridad confinamiento, pero, éste es un poco más concreto que el des-- tierro.

El confinamiento según la Enciclopedia Jurídica Ome-- ba (5)"se presenta como una pena de destierro, que no causa -- infamia ni pérdida de los Derechos civiles y sólo obliga al -- condenado a residir en un paraje determinado por cierto tiempo; por lo que generalmente se trata de un lugar sometido al domi-- nio territorial del Estado, cuyos Tribunales han pronunciado -- la sentencia".

Igualmente, la expatriación forzosa es una medida -- semejante a las anteriores. Es otra especie de destierro que -- se instituye como pena que se impone a un individuo a salir -- del territorio del Estado; se aplica por delitos políticos, -- aunque antiguamente se admitía por otras causales.

Del mismo modo, el extrañamiento era una sanción -- que imponía el Código Penal Español. Se trata de la pena de -- expulsión de los nacionales del territorio Español durante el tiempo de la condena impuesta por la comisión de un delito.

Podemos concluir que la institución del destierro -- no ha tenido uniformidad en su significación, pues se ha utili-- zado como pena contra los nacionales dictada por los tribuna-- les del país; ha sido temporal y ha sido perpetua; se ha utili-- zado para mandar del país al condenado a un lugar determinado y se ha hecho sólo para expulsarlo del país. En cambio, su ca-- racterística básica es que se ha utilizado exclusivamente para sancionar a los nacionales del país por haber cometido un deli-- to y no para extranjeros infractores.

La deportación es un vocablo que desde el punto de vista jurídico ha tenido también una connotación derivada del destierro, por cuanto a que se utilizaba para sacar nacionales,

pero en este caso no se hacía a causa de un delito.

En el Derecho Romano la deportación significaba al principio una pena como el destierro, pero fué cambiando su connotación jurídica por la utilización que se le dió. Se conocía la "deportación in insulam" y "la relegatio", la primera tenía el efecto del destierro perpetuo, pero con ocupación de todos los bienes del condenado, y privación de sus derechos civiles. La traslación se hacía por la autoridad del príncipe; la segunda era el destierro que se imponía a un ciudadano romano sin que perdiera sus derechos de tal, entre ellos la potestad sobre sus hijos y la facultad de hacer testamento. El relegado que tampoco era privado de su nobleza ni libertad, no debía ser conducido por la fuerza al lugar del destierro, sino que iba por sí mismo.

Durante el imperio Romano, la deportación adquirió características de una auténtica medida de seguridad, comprendiéndose bajo el nombre de "relegatio in insulam", el destierro, el simple confinamiento y el confinamiento en una isla. Podía ser perpetuo y temporal. Afirman algunos tratadistas que en ciertas épocas el ardor de las luchas políticas romanas se desató de tal manera que durante la dictadura de Sila fueron deportados a Cerdeña más de 6 mil ciudadanos partidarios de Mario y más tarde en los comienzos del Imperio, bajo Augusto, la deportación creció en una proporción desconocida hasta entonces. Se convirtió de tal modo, más que en una medida de seguridad en un recurso político destinado a aliviarse de los opositores.

En épocas más recientes se ha conocido la deportación bajo distintas denominaciones como expatriación, transpatriación y relegación en Francia; en España como relegación, deportación relegatoria o carcelaria y extrañamiento, en Rusia con el nombre de Katorga; confinamiento en otros regímenes pero siempre y en esencia, se tiende a establecer una forma de ejecución de las condenas que tienden a alejar de los metrópolis, aunque sea en el límite del propio país, de expulsar de la sociedad al nacional que ha delinquido en determinadas circunstancias y gravedad. De esta forma podemos apreciar que el

término deportación ha ido cayendo en desuso y ha sido substituido por otros vocablos más concretos y más exactos.

No obstante, el término deportación también se ha utilizado como sinónimo del de expulsión de extranjeros desde el punto de vista jurídico. Así es como nos dice Arturo Orgaz en su diccionario de Derecho y Ciencias Sociales que: "Hoy en nuestro país, (Argentina) no se usa el término deportar, sino, el de expulsión de extranjeros" (6).

La intención de nuestra exposición es demostrar como aunque el término deportación ha sido sinónimo de destierro, en la actualidad ya no se utiliza el término y, aún más, se ha querido empezar a utilizar como sinónimo del de expulsión de extranjeros.

Ahora bien, el destierro en todas sus manifestaciones también ha ido cayendo en desuso, en virtud de que, por lo regular los países enviaban a sus delinquentes a alguna de sus colonias y en la actualidad esas colonias ya no pertenecen al mismo Estado, sino que se han independizado de sus colonizadores.

La única pena que más o menos subsiste es el llamado confinamiento por cuanto a que en este caso se destierra al delincuente a un lugar determinado pero dentro de la propia -- jurisdicción del Estado sancionador. En cambio en el destierro común, ya sea a través de la relegación, extrañamiento, exilio, expatriación forzosa, etc., la expulsión del nacional prácticamente se vuelve imposible en virtud de que éste es extranjero en cualquier otro país y de que cada Estado tiene el Derecho -- de rehusarse a permitir la entrada a su territorio, a un extranjero que sea delincuente.

En consecuencia, si el vocablo deportación etimológica y gramaticalmente expresa la salida o transportación de -- un individuo (nacional o extranjero) fuera de un lugar o territorio (Estado); si jurídicamente ha caído en desuso como sinónimo de destierro; si han sido reemplazados, éste término como aquél, por otros más precisos como la relegación, la expatriación forzosa, el exilio, el confinamiento, el extrañamiento, -- etc.; si además, estas últimas medidas tampoco han podido sub-

sistir cabalmente por la imposibilidad práctica de su ejecu-
ción; y por último, si se ha utilizado la deportación incluso,
como sinónimo de la expulsión de extranjeros, concluimos que: -
No hay ningún inconveniente en bautizar a la medida que estudia-
mos, distinta a la expulsión de extranjeros, como "deportación";
añadiéndosele si se cree necesario el término "de extranjeros".

Se podría sin embargo argumentar, que los demás tér-
minos sinónimos de la deportación y del destierro, también po-
drían cumplir el cometido de bautizar la institución jurídica -
que se estudia, distinta a la expulsión de extranjeros, simple-
mente con adherirles la expresión "de extranjeros", como por --
ejemplo: Destierro de extranjeros, confinamiento de extranjeros,
exilio de extranjeros o extrañamiento de extranjeros. Nosotros
opondríamos a esa probable argumentación la existencia de un an-
tecedente en la doctrina mexicana de denominar con el término -
deportación, la institución que venimos estudiando diferente a
la expulsión.

Los términos que algunas legislaciones y otros tan-
tos teóricos han utilizado para diferenciar la deportación con
la expulsión, como por ejemplo el de remisión, conducción, re-
conducción, etc., sólo hacen alusión al procedimiento que se si-
gue para ejecutarla y no al contenido de la institución misma,
además de que entre los que se adhieren a cada una de sus deno-
minaciones no forman opinión respetable ya que incluso, no se -
encuentra uniforme. Por tanto, podemos concluir que el término
más acertado para encuadrar dentro de la denominación de la in-
stitución que estudiamos, en forma separada de la expulsión, es
el de "deportación".

Ahora bien, "la expulsión de extranjeros" es un térmi-
no que jurídicamente denota según nos dice Guillermo Cabanellas
(7), "obligar a un extranjero a consecuencia de una medida de -
policía o gobierno, a abandonar el territorio en que se encuen-
tra por resultar peligroso para la moral o el orden público, o
por animadversión de los gobernantes contra ciertas tendencias
políticas y sociales. No configura una pena de destierro porque
se trata de una medida preventiva que no se aplica, como repre-
sión de un delito, sino en prevención de que se lo cometa, no
sanciona nacionales sino extranjeros". Con respecto a la dife--

rencia que pudiera haber entre los términos deportación de extranjeros y expulsión de extranjeros, desde el punto de vista etimológico y gramatical quizá no haya semejanza alguna, sin embargo desde el punto de vista jurídico si la hay, y en una forma muy concreta. Se verá en apartados posteriores cuales son esas diferencias de que hablamos (8).

Existe otra institución jurídica que pudiera asemejarse a la expulsión de extranjeros y a la deportación de extranjeros; se trata de la extradición, que desde el punto de vista etimológico e incluso del gramatical en forma amplia, tiene una misma significación con las instituciones de que hablamos.

Jurídicamente no existe problema para diferenciarlas pues "por extradición debemos entender la institución jurídica que permite a un Estado denominado requirente solicitar de un Estado requerido la entrega de un individuo que se encuentra fuera del territorio del Estado requirente y que se ha refugiado en el Estado requerido, para juzgarlo o para sancionarlo". Se trata de un supuesto muy diferente a los que dan origen a la deportación y a la expulsión. También será materia de un apartado posterior desentrañar dicha diferencia a nivel jurídico (9).

Hay otra medida que pudiera confundirse con la expulsión de extranjeros o con la deportación de los mismos. Se trata de la llamada exclusión de extranjeros que la doctrina admite y que las legislaciones de los Estados reconocen a través de su ejercicio. Etimológica y gramaticalmente no existe diferencia alguna de los vocablos empero jurídicamente hay un abismo de separación de la deportación y la expulsión con la exclusión de extranjeros. También será materia de apartado posterior el enmarcar esta medida y el esclarecer sus diferencias con aquellas otras (10).

2.- SEMEJANZAS DE LA DEPORTACION CON LA EXPULSION.

La expulsión y la deportación de extranjeros han -- emergido de la práctica de la comunidad Internacional como una sola. La doctrina y las Legislaciones de los Estados en la mayoría de los casos han tendido a asemejarlas por no tener una idea precisa de las mismas, salvo preclaras excepciones en que algunos tratadistas las han desvinculado tajantemente, para -- abordar el estudio de cada una de ellas.

A nuestro juicio, no sólo son diferentes las multitudes Instituciones sino que también en muchos aspectos tienen una semejanza tan desconcertante, que pudiera volverse a -- la idea de quererlas asimilar. Por tanto, habremos de ver en -- primer término cuales son esas semejanzas y con posterioridad precisar perfectamente sus diferencias para dejar correctamente delineado nuestro estudio.

a. Ubicación.- Una de las primeras semejanzas que entre la deportación y la expulsión encontramos, es en la ubicación que -- dentro de las distintas ramas del Derecho han de encuadrar. -- Hicimos el comentario anteriormente (11) que no hay acuerdo en la doctrina sobre esta situación y que nuestras medidas se encuentran dispersas por los distintos ámbitos del Derecho. Sin embargo, concluimos que una de las materias que debe definir-- las y precisarlas en su contenido, es el Derecho Administrativo por cuanto a que sus normas son de derecho interno y la naturaleza del acto por el cual se manifiestan, la expulsión y -- la deportación, es parte de la actividad del Estado como órgano administrativo o ejecutivo.

No obstante, el Derecho Internacional Privado puede contener también reglas sobre la aplicación y contenido de las instituciones que se estudian, por cuanto a que pudieran suscitarse controversias entre dos o más Estados por la ejecución -- arbitraria o ilegal de ambas. Espero deberán estar encuadradas dentro de la condición de extranjeros como una cuestión de derecho interno.

Las normas de Derecho Internacional sólo podrán orientar algunos aspectos secundarios de la expulsión y la deportación como los principios bajo los cuales han de ejecutarse, pe-

ro nunca sobre su establecimiento.

b. Derecho de expulsión de Extranjeros.- La doctrina del Derecho Internacional admite que todos los Estados están facultados para establecer las condiciones bajo las cuales puede un extranjero entrar a su territorio. Reconoce igualmente el derecho que tienen a expulsar a los extranjeros que les sean perjudiciales o nocivos. De ambos supuestos, nace el Derecho del Estado a expeler extranjeros como una facultad inherente a su Soberanía y a su deber de conservación. La finalidad que se persigue con el ejercicio de este derecho es una sólo, la de salvaguardar los intereses y la protección jurídica del Estado. En consecuencia, tanto la deportación como la expulsión son los instrumentos o herramientas jurídicas necesarias para ejercer aquel Derecho.

El hecho de que ambas Instituciones se fundamenten en forma distinta no implica que nazcan como atribución de diferente derecho, puesto que la finalidad que se persigue en última instancia es la misma. En decir, la intención es aliviar al Estado de elementos extraños que no contribuyan al mantenimiento del orden jurídico interno y así por el contrario, lo perjudiquen desobedeciendo las condiciones bajo las cuales entran al país y se encuentran en él residiendo.

Por lo tanto, debemos concluir que el Estado ejerce un sólo derecho al aplicar y ejecutar nuestras medidas de estudio; el de expeler extranjeros que le son perjudiciales por cualquiera de las siguientes causas: a) Por no obedecer las condiciones que se le imponen para su internación y permanencia legales; y b) Por resultar perniciosos o indeseables en virtud de llevar una conducta contraria al Orden Público del Estado.

c. Características.- Existe otra semejanza más entre la deportación y la expulsión que consiste en que ambas medidas son actos de la misma naturaleza. Las autoridades que dictan un decreto de expulsión o una orden de deportación provienen de un sólo órgano del Estado, el Poder Ejecutivo.

Desde el punto de vista formal los actos que emanan de dicho poder son de naturaleza administrativa. Por tanto, la expulsión y la deportación son actos formalmente administrativos.

Ahora bien, desde el punto de vista material se re--

quiere que el acto que da forma tanto a la expulsión como a la deportación, reúna todos los elementos indispensables que como parte de la actividad administrativa necesita para que tenga - el mismo carácter. La expulsión es un acto de alta administración y policía que en el fondo se distingue de la deportación sólo a causa de su finalidad política, pero que en esencia se asemejan estos dos actos por ser estrictamente actos materialmente administrativos, ya que concurren en ambos los requisitos que los forman, es decir, son aplicación de una ley para hechos o situaciones jurídicas particulares a casos individuales.

d. Efectos.- Entre los efectos que producen la deportación y la expulsión encontramos algunas semejanzas en ambos casos.

En primer lugar se termina o se resuelve el Derecho de estancia que tienen los extranjeros cuando han estado residiendo legalmente. Aquí encontramos que en principio podría - - existir una diferenciación de ambas terminaciones por cuanto a que, la de expulsión es espontánea y la de la deportación surge como consecuencia directa de la aplicación de un precepto legal concreto, empero finalmente se desconoce ese derecho de estancia y tiene como consecuencia inmediata el poder sacar a un extranjero de territorio Estatal.

El segundo efecto también es común a ambas medidas, - ya que una vez dictado un decreto de expulsión o una resolución deportativa firme, el Estado puede sacar de su seno al extranjero afectado, en forma legítima.

Un tercer efecto se dá en la conducción que se pueda hacer del extranjero a la frontera en forma obligatoria o no. - Esta situación no está muy precisada aunque la mayoría de las - legislaciones asemeja demasiado los procedimientos que se emplean para sacar a los extranjeros, ya que por lo regular se hace en forma coactiva.

Nuestro parecer está en el sentido de diferenciar es tos procedimientos para que se establezca el ámbito de la expul sión aparte del de la deportación. Sin embargo, si de dejarse a un expulsado en libertad para que éste abandone el país por la frontera que escoja, no será así, si después del plazo que se - le dió para que lo haga voluntariamente no obedece. Entonces

se podrá, al igual que en la deportación llevar al extranjero - por la fuerza a la frontera que la autoridad ordena y en consecuencia se asemejarán ambos procedimientos de ejecución.

Por último, se asemejan demasiado nuestras instituciones cuando del regreso del extranjero se trata, ya sea que - haya sido expulsado o deportado, pues surgen las mismas consecuencias. Se concluyó en el primer capítulo que un expulsado no puede regresar al país expulsante pues la expulsión debe ser de definitiva y que si lo hiciese estaría expuesto a una pena de prisión y posteriormente a su nueva expulsión.

El caso de un deportado tiene la misma consecuencia si entrara antes de la autorización o prescripción de la deportación, pues también se expondría a una pena corporal y posteriormente a su nueva deportación.

e. Su aplicación a Extranjeros.- Cuando hablemos de la expulsión de nacionales sostuvimos que a juicio nuestro no debería - ser factible, no tanto por su inaplicabilidad práctica en razón de que el nacional de un Estado es extranjero en cualquier otro y de que cada Estado tiene el Derecho de no admitir extranjeros en su territorio sino bajo las condiciones o en los casos que - considere oportuno, cuanto por que no debía ser ésta una facultad del Estado sino un Derecho del nacional al asilo, en cualquier país que lo reciba. Concluimos por tanto, que la expulsión debería ser aplicada única y exclusivamente a extranjeros.

Partiendo de esta última conclusión, podemos apreciar que existe otra gran semejanza entre la expulsión y la deportación en virtud de que los deportados sólo pueden ser extranjeros ya que la estancia de un nacional no puede estar condicionada en su propio país. En resumen, tanto la deportación como la expulsión son medidas que se emplean para sacar extranjeros de un --- país determinado.

f. Límites y Excepciones.- Se habló con anterioridad que los límites que tiene el Estado para expeler extranjeros son de dos tipos: Primero el no constituir abuso el Derecho de expulsión en - su aplicación y ejecución y segundo, el no violar las disposiciones de un Tratado Internacional que limite el referido ejercicio del Derecho de Expulsión.

El abuso puede darse por que no existe un motivo - válido por el que se decreta cualquiera de las dos medidas a estudio; es decir, si se dictó una resolución deportativa o un decreto de expulsión sin haber un motivo que los origine - se estará abusando del Derecho de expeler extranjeros. Situación muy distinta es que los motivos sean diferentes o que -- unos estén encuadrados en la ley en forma específica y otros sólo puedan apreciarse discrecionalmente por la autoridad com petente.

Puede igualmente existir abuso del Derecho de expul sión en ambas medidas si se emplean procedimientos que no es-- ten de acuerdo con la condición humana, es decir, que sean ru-- dos, vejatorios o antihigiénicos.

Otro límite que tiene la aplicación de la expulsión y de la deportación consiste en no violarse las disposiciones jurídicas de un tratado que prevenga condiciones para el ejer-- cicio de ambas instituciones. O sea, que puede un Convenio In-- ternacional limitar el ejercicio tanto de la expulsión como de la deportación; limitación que no ha de rebasarse sin la consi-- guiente responsabilidad por parte del Estado expulsante o de-- portante.

Entre las excepciones que tiene el Derecho de Expul sión encontramos los casos del asilado político o refugiado, - del apátrida y del naturalizado.

No podrá dictarse una expulsión o una deportación - al extranjero que tenga la característica de ser refugiado o - asilado político, y salvo que algún otro país los acepte po-- drán ejecutarse ambas medidas; por tanto se asemejan la depor-- tación y la expulsión en este caso. Pero también se asemejan - cuando se trata de un apátrida que no tiene país al que pueda expulsarse o deportarse. Se recomienda en ambos que se dicte - una medida de represión interna y sólo si fueran admitidos en otro país podrían hacerse efectivas ambas sanciones.

El caso de los naturalizados es aún más firme en el sentido de que no pueda deportar o expulsárseles de su nuevo - Estado patrio. Algunos autores están porque sí puedan ser ex-- pulsados pero la conclusión que obtuvimos fué contraria por -- razón de que debería primero desnaturalizarse al extranjero --

para después ser expulsado. En consecuencia, una vez más se --
asemejan nuestras instituciones en el caso de los naturaliza--
dos.

g. Procedimiento de Ejecución.- Como vimos con antelación la -
ejecución de un decreto de expulsión o de una resolución depor-
tativa no debe efectuarse utilizando procedimientos rudos o ve-
jatorios o que rebasen los principios de humanidad e higiene.-
Por lo demás, una ejecución de expulsión debe ser esencialmen-
te diferente a la ejecución de la deportación.

h. Reclamación Diplomática.- Encontramos por último una seme-
janza más entre la expulsión y la deportación. La consecuencia
que a nivel internacional traen aparejadas ambas instituciones
por su aplicación o ejecución arbitraria es la de responsabili-
zar al Estado cuyas autoridades las hayan dictado. Surgida la
responsabilidad internacional, el Estado del extranjero expul-
sado o deportado tiene derecho a hacer una reclamación directa
o por intermedio de algún tribunal internacional para que le -
sean pagados los daños y perjuicios que se le ocasionaren a su
nacional, a causa de cualquiera de las dos medidas en su apli-
cación o ejecución ilegítima.

Si se hiciera un resumen de todas las semejanzas que
existen entre la expulsión y la deportación se podría creer que
sería más conveniente assimilarlas en una sola institución con -
características muy especiales. Sin embargo, en los siguientes
apartados se dejarán esclarecidas sus diferencias que, a nues-
tro juicio, tienen más valor cuantitativa y cualitativamente --
que las semejanzas.

3.- OPINIONES DOCTRINALES RELATIVAS A LA EXISTENCIA DE DIFERENCIAS ENTRE AMBAS INSTITUCIONES.

Se señalaron con antelación cuáles son las semejanzas que hay entre la deportación y la expulsión. Esclarecidas éstas nos toca ahora señalar sus diferencias pues sostenemos -- que el peso de estas últimas es tal, que se hace necesario -- apartar en forma tajante ambas medidas para no incurrir en la confusión que hasta el momento se ha planteado la doctrina.

Sin embargo, para fortalecer aún más nuestra postura queremos previamente encuadrar las teorías de algunos tratadistas que hacen referencia a la diferenciación de la expulsión genérica de extranjeros con otra medida muy semejante pero distinta en el fondo, que designan con distintas denominaciones y que nosotros conocemos como deportación.

También en vía de ejemplo, citaremos otras teorías de algunos tratadistas que asimilan por completo las instituciones que venimos analizando. Pasaremos a esclarecer correctamente su diferenciación concreta en el siguiente apartado.

a. Tesis Asimilatorias.- En realidad la doctrina siempre ha -- considerado como una sola institución a las sanciones que venimos estudiando, no falta de razón quizá, en virtud de la confusión que se ha creado con la expulsión misma. Desde nuestro -- personal punto de vista creemos que la causa principal de la -- confusión es el no querer entrever dos instituciones distintas dentro de una misma, que son la expulsión y la deportación. -- Del mismo modo algunos Estados en sus legislaciones denominan con un sólo nombre, expulsión, a dos medidas que incluso les -- den procedimientos distintos para su aplicación y ejecución.

El iusprivatista español José Ramón de Orué, al hacer la clasificación de la expulsión sostiene que la expulsión jurídica se dá "cuando constituye el extranjero un peligro por su conducta o tendencias; si omitió sus deberes de extranjería o los cumplió irregularmente" (12). Ya se hizo con anterioridad la aclaración que aquí el autor asimiló ambas medidas den-

tro de una misma (13). Si el extranjero es expulsado por ser calificado de peligroso al país que lo admitió, aún no habiendo desobedecido sus deberes de extranjería, estaremos en presencia de la expulsión genérica. En cambio, si se expulsa por haber omitido sus obligaciones de extranjería o haberlos cumplido irregularmente, estaremos en presencia de la expulsión específica a la que se ha denominado deportación. En consecuencia, afirmamos una vez más la idea de que el autor sentó como una sola institución, las medidas a que venimos haciendo referencia.

José Macedonio Urquidí también enmarca dentro de su idea de expulsión de extranjeros a la deportación. Sostenemos nuestro parecer con el análisis que se hace de los motivos que según el autor dan origen a la expulsión.

Nos ennumera como motivos expulsorios los siguientes: "Los extranjeros que hacen propaganda subversiva del orden público y social; los anarquistas; los sospechosos; los rascos de crímenes; los vagos declarados; los que simulen forma de documentación auténtica, etc." Se puede apreciar con claridad como los cuatro últimos motivos son auténticos casos de deportación y que sin embargo los tres primeros pueden serlo de expulsión. Concluimos por tanto, que equipara ambas medidas como una sola.

Del mismo modo Alfred Verdross encuadra dentro de los motivos que dá para la expulsión de extranjeros, una causa que, como se ha venido estudiando, es de deportación. Accioly al igual que Verdross (14) sostiene un motivo de expulsión que en realidad es también causa de deportación. Accioly afirma -- que es motivo de expulsión "la entrada ilícita en el territorio nacional". Verdross por su parte reconoce que "la residencia en el país sin autorización", es causa suficiente para que se decreta la expulsión del extranjero. En esta forma cada uno de los autores no hacen sino referirse a las principales causas de deportación que son el ingreso fraudulento y la residencia ilegal de extranjeros.

Fero también las legislaciones han equiparado la -- expulsión y la deportación como una sola. Como un ilustrativo ejemplo ponemos a la Ley Peruana número 4145 de 1920 que en su

la Ley del Gobierno que decreta la expulsión y si cometidas en el exterior por indígenas o naturales están dirigidas contra el mismo Gobierno; 9) Los extranjeros que durante su mansión en el territorio del Estado, sean culpables de ataques y de ultrajes publicados por la prensa extranjera contra el Estado, -- la nación o el soberano; 10) Los extranjeros que en tiempo de guerra o cuando ésta es inminente, comprometan con su conducta la seguridad del Estado" (15).

Del análisis de todos estos motivos de expulsión encontramos la razón por la cual decimos que se encuentran ambas instituciones, la expulsión y la deportación, asimiladas en una sola. Los cinco primeros supuestos son casos de deportación, ya sea por ingreso ilegal o por residencia ilegítima. La regla número seis confunde incluso la expulsión con la extradición, institución esta última que no puede asemejarse en virtud de constituir un supuesto muy diferente aún cuando sus consecuencias inmediatas pudieran ser muy parecidas. Los tres últimos casos son causas según las cuales está permitido expulsar al extranjero por el Estado que ha recibido la ofensa o que resienta la peligrosidad del mismo. La última causa de expulsión es en tiempo de guerra y es un supuesto que a lo largo de todo nuestro trabajo hemos calificado de antijurídica, aún cuando se ha justificado su aplicación. Por tanto, concluimos que el mencionado Instituto no pudo diferenciar las medidas -- tantas veces citadas, sino que, por el contrario fueron equiparadas en una misma; la expulsión común o genérica.

b. Tesis Diferenciatorias.- Algunos tratadistas han sostenido que de la expulsión genérica se ha derivado una medida más específica y concreta a la cual se le ha denominado con muy distintos nombres.

Así tenemos la apreciación de Miaja de la Muela --- quien nos indica que los franceses denominan "refoulement" a una medida, distinta de la expulsión de extranjeros, en la que se obliga a repasar la frontera al extranjero que la ha atravesado sin pasaporte (16). En el mismo sentido encontramos la tesis de Oppenheim que expresa sobre el particular: "aunque es te acto --reconocimiento-- denominado con frecuencia "droit du renvoi", no difiere mucho materialmente de la expulsión, se dis--

artículo 6º. expresa: "Pueden ser expulsados del territorio nacional los que hubieren entrado fraudulentamente en él, los que traficaren con mujeres, los reincidentes condenados por delitos que merezcan penitenciaría y los que por sus actos ilícitos constituyan peligro para la tranquilidad o la seguridad del Estado". Es de hacerse notar que en un sólo artículo la mencionada ley asimila a las dos instituciones, expulsión y deportación, como una misma, sin hacer referencia alguna sobre su semejanza.

Del mismo modo, el Instituto de Derecho Internacional igualó el sentido de cada una de las medidas a estudio como si fueran una sola. Establece en su artículo 28 del reglamento que aprobó en Ginebra, que pueden ser expulsados:

"1) Los extranjeros que han entrado fraudulentamente al territorio violando reglamentos sobre admisión de extranjeros, pero si no hay otro motivo de expulsión, entonces, no pueden ser expulsados una vez que hayan permanecido seis meses en el país; 2) Los extranjeros que hayan establecido su domicilio o su residencia en las fronteras del país violando una prohibición formal; 3) Los extranjeros que en el momento de franquear la frontera esten atacados de enfermedades que puedan comprometer la Salubridad Pública; 4) Los extranjeros en estado de mendicidad y de vagancia o que necesiten de la beneficencia pública; 5) Los extranjeros que hayan sido condenados por los tribunales del país, por infracciones de cierta gravedad; 6) Los extranjeros condenados en el extranjero o que se encuentren perseguidos por infracciones graves, que según la legislación del país o los Tratados de Extradición concluidos por el Estado con otros Estados, podrán dar lugar a su extradición; 7) Los extranjeros que se hagan culpables de excitaciones para la ejecución de actos contra la seguridad pública, aunque estas excitaciones como tales, no sean punibles según la ley territorial, y aunque las infracciones no debiesen consumarse sino en el extranjero; 8) Los extranjeros que en el territorio del Estado se hagan culpables o muy sospechosos de ataques -incluyendo en éstos los actos preparatorios- sea por la prensa o de otra manera, contra un Estado o un soberano extranjero o contra las instituciones de otro país, si estas acciones pueden ser castigadas por - -

tingue bastante de ella en cuanto a la forma, pues la expulsión constituye una orden de abandonar el país, mientras la deportación consiste en llevar por la fuerza, fuera del país al súbdito extranjero" (17). Como veremos más adelante el procedimiento de ejecución es sólo una de las diferencias que pueden tener la deportación y la expulsión y aún así, muchas legislaciones lo asemejan en forma muy tajante. Sin embargo, existen otras diferencias entre nuestras medidas, que justifican el que se separen de una manera concreta y que se instituyan autónoma e independientemente.

También algunas legislaciones distinguen la expulsión genérica de la deportación. La ley Danesa del 15 de mayo de 1875 expresaba que se diferenciaban dos modos de expulsión: "la remisión (udsendelse) y la expulsión propiamente dicha (udvisuing).-- Un extranjero remitido es acompañado a la frontera por la policía; el expulsado recibe un pasaporte para dirigirse rectamente a la frontera, con ayuda de los fondos que se le conceden para gastos de viaje, por las autoridades locales" (18). Aquí encontramos más severidad en la deportación (remisión) que en la expulsión; creemos que ha sido en razón de que aquélla tiene causas más concretas para ser aplicable, que la expulsión propiamente dicha. Sin embargo, ese argumento nosotros lo utilizamos precisamente para hacer menos rigurosa a la deportación, ya que los motivos de la expulsión son tan imprecisos, tan variados y tan graves que no pueden ennumerarse concretamente. En cambio, los motivos de la deportación siempre deben estar específicamente limitados para su exacta aplicación. Por esa causa también opinamos que en esta última medida, sí debe dársele al extranjero afectado oportunidad de un recurso administrativo o judicial que le permita demostrar que no ha violado o incumplido las disposiciones sobre migración.

Otra de las legislaciones que diferencian la expulsión de la deportación es la Ordenanza Francesa de 1945. Esta Ordenanza propone sin embargo, un sólo procedimiento para ambas instituciones por lo que parece no tener relevancia su distinción. Nos informa Jacques Maury que "a condición de que haya entrado el extranjero en Francia de manera regular y de que sea regular-

mente titular de una carta de residencia, tiene derecho a ser informado previamente de la medida de expulsión y a defenderse ante una comisión que se prevee en la Ordenanza "(19). Esta apreciación del autor es muy importante porque implica que si el extranjero no entró legalmente o si no tiene carta de residencia, no tiene derecho al recurso a que se le dé oportunidad, para ser oído ante una comisión que puede resolver sobre el decreto de expulsión. Quiere decir igualmente que la Legislación Francesa diferencia la expulsión de la deportación ya que incluso puede ser dictada una expulsión a un extranjero aunque no haya violado o incumplido sus deberes de migración.

La Ordenanza Francesa al igual que la mayoría de las Legislaciones, ha previsto la institución de la deportación en forma más rigurosa que la expulsión, por cuanto a que existen motivos más concretos y universalmente válidos, que ningún país se atrevería a discutir en virtud de que es facultad discrecional de cada uno de ellos, establecer los casos y condiciones bajo las cuales puede un extranjero penetrar en su territorio. Sin embargo, nosotros seguimos sosteniendo que precisamente por esa causa, la deportación debe ser menos severa.

La doctrina Mexicana como ya vimos (20) ha dado un importante estirón a la teoría de la diferenciación de la deportación y expulsión. Podríamos afirmar que han sido los tratadistas mexicanos quienes empezaron a estructurar la tesis -- que confirma la vigencia de la deportación y su distinción con la expulsión.

El Profesor Eduardo Trigueros nos dice que "una cosa es la facultad discrecional --en la expulsión-- sin dar cuenta a nadie porque se hace y otra es deportar a alguien por violación a las normas de la Ley de Población (normas migratorias) (21).-- Afirma el autor mexicano que si el extranjero ha cumplido con sus deberes de estancia y se le quiere deportar, no puede hacerse tal cosa, sin que entonces haya lugar a la expulsión. Sostiene que esa distinción no es puramente doctrinal; el expulsado -- sale del país obligado por una disposición del Ejecutivo que no tiene obligación de declarar nada. En la deportación puede el afectado hacer uso de un recurso que en México es el juicio de

Garantías, para que compruebe no haber violado o incumplido la Ley sobre Migración (22). Nos parece que ha quedado esclarecida un poco, la razón por la cual las tesis Mexicanas tienen -- una relevancia especial sobre el tema. No obstante existe una apreciación más, la del Tratadista José Luis Siqueiros quien -- hace una diferenciación técnica de nuestras medidas a estudio. Informa que la expulsión es una medida de carácter extraordinario que ejerce el Ejecutivo en forma inmediata y sin necesidad de juicio previo, distinguiéndose técnicamente de la deportación pues ésta supone la Comisión de alguna infracción a las -- leyes migratorias vigentes. Consideramos que la tesis en cuestión se encuentra correctamente apegada al principal supuesto de separación de las instituciones que se estudian y que deja esclarecida de manera muy concreta la diferencia de ambas.

El Doctor Carlos Arellano García también sostiene -- la desemejanza de la deportación y la expulsión con una tesis parecida a la de Siqueiros. Afirma que existe una diferencia -- específica entre ambas medidas pues en la expulsión el extranjero tiene una situación migratoria y sanitaria apegada a la -- ley pero que por algún motivo se decreta su salida del país; -- en cambio, cuando un extranjero se deporta es porque su situación migratoria y sanitaria se encuentra irregular.

Se puede apreciar que su tesis es similar a las de los anteriores autores mexicanos y confirma una vez más la -- idea de la diferenciación de las medidas a estudio.

En conclusión, la doctrina registra tesis que de- -- muestran verídicamente la separación y desemejanza de la expulsión y la deportación. Será materia de nuestro apartado siguiente, analizar cada una de las diferencias existentes entre ambas instituciones y dejar con esto, completamente trazada la tesis diferenciatoria.

c. Exclusión de Extranjeros.- La doctrina registra un problema más de diferenciación, pero en este caso de la expulsión y deportación con la llamada exclusión de extranjeros.

La exclusión de extranjeros es una medida que la mayoría de los Estados aplican en base a su derecho de admisión condicional. Es decir, cuando un país hace uso de su facultad

de permitir el ingreso de extranjeros sólo en los casos y bajo las condiciones que considere oportuno, no está sino ejerciendo su derecho de exclusión. Este derecho nace como una facultad discrecional inherente a su Soberanía.

La práctica de los Estados admite dos formas de exclusión: por impedimento general y por impedimento legal concreto; el primero se establece a través del sistema de cuotas y el segundo se establece a través del sistema de rechazo de extranjeros.

Nos dice Fenwick (23) a este respecto que "la exclusión parcial de inmigrantes extranjeros llevada a la práctica, ha sido aceptada por los otros países, siempre que se aplique a todos por igual. Para aquellos Estados que consideran que el número de inmigrantes llegados a su territorio excede el número que podría ser asimilado en una forma útil, la exclusión total de inmigrantes puede llegar a convertirse en cualquier momento en una necesidad". El autor se refiere al llamado sistema de cuotas que la mayoría de los Estados ha practicado a últimas fechas por razones de seguridad nacional. Este sistema, consiste en determinar previamente el número de extranjeros -- que podrán entrar al territorio del Estado, ya sea por anulidad, de acuerdo con su nacionalidad o región de donde procedan, o actividad a que se dediquen, etc. Encontramos que no se expulsa al extranjero sino que se le excluye de poder ingresar al país por las razones anteriormente citadas.

Un proyecto de convención votado en 1897 por el Instituto de Derecho Internacional en su sesión de Copenhague recomendaba: "Los Estados contratantes reconocen la libertad de -- emigrar e inmigrar a los individuos, aislados o en masa, sin -- distinción de nacionalidad; dicha libertad no podrá ser restringida sino por una decisión debidamente publicada de los -- gobiernos y dentro del límite de las rigurosas necesidades de orden social o político, la que debe ser notificada sin demora por la vía diplomática a los Estados interesados" (24). Pero además, si se excluye a los ciudadanos de un Estado en particular, se plantea el problema de la discriminación. El Profesor Carlos Arellano nos dice que "desde un enfoque ético, no es correcto establecer trato desigual a extranjeros provenientes de diferentes Estados si no hay un motivo objetivamente válido y

suficientemente razonado" (25).

El sistema del rechazo también es practicado ampliamente por los Estados. En este caso el impedimento es concreto e individual y no general como en el sistema de cuotas.

El Instituto de Derecho Internacional en su sesión de Ginebra adoptó la siguiente regla: "La entrada al territorio puede prohibirse a todo extranjero que se haya en estado de vagancia o mendicidad, o afectado de una enfermedad capaz por su naturaleza de comprometer la salud pública, o fuertemente sospechoza de infracciones graves cometidas en el extranjero contra la vida o salud de las personas o contra la propiedad o la fe pública, así como a los extranjeros condenados en razón de las citadas infracciones" (26). Asimismo la Ley Peruana No. 4145 de 1920 establece en su artículo primero: "No serán admitidos los locos o idiotas, los mendigos o vagabundos, los enfermos sin recursos, los peligrosos para la salud pública, los que trafiquen con la prostitución y los condenados por delitos castigados en el Perú con penitenciaris, mientras no transcurran dos años de su Libertad" (27). Como se aprecia son causas concretas que en particular pueden impedir el ingreso del extranjero. Se diferencia de la deportación por cuanto a que se establece este tipo de exclusión previo a la entrada del extranjero y no se permite su ingreso al territorio. Si éste lograra entrar aún teniendo alguno de aquellos impedimentos, entonces sí se podrá proceder a su deportación.

En resumen, la exclusión de extranjeros ya sea por el sistema de rechazo o por el sistema de cuotas, se diferencia básicamente de la expulsión y de la deportación por ser previa a la entrada del no nacional; la medida tiene como característica primordial el no permitir el ingreso al extranjero.

4.- DIFERENCIA DE LA DEPORTACION CON LA EXPULSION.

Una de las razones más trascendentales por la que se tuvo la idea de hacer este trabajo, fue la de tratar de demostrar que la expulsión y la deportación de extranjeros tienen un régimen jurídico propio. Pero también nos hemos propuesto dejarlas cabalmente diferenciadas para que se esfume toda confusión que la doctrina pudiera tener. De hecho la doctrina no se ha penetrado al fondo del problema, por tanto, consideramos de suma importancia ver el alcance que a nivel jurídico -- puede tener, la diferenciación concreta de la expulsión y la deportación.

a. Fundamento Jurídico.- La facultad que los Estados tienen, inherente a su Soberanía y a su deber de autoconservación, de sacar a los extranjeros, surge como un derecho al que hemos denominado precisamente: Derecho de Expeler Extranjeros. Este derecho se ha ejercitado a través del tiempo mediante una medida que se ha llamado genéricamente expulsión de extranjeros. Sin embargo, la doctrina ha planteado muchas disidencias con el empleo de esta institución.

Nuestro parecer es en el sentido de sostener decididamente la existencia de dos instituciones distintas dentro de una misma. La expulsión genérica por un lado y la deportación por el otro. Como hemos visto ambas se justifican sobre bases diversas, ahora veremos la fuerza de su disimilitud.

La expulsión de extranjeros se funda en el Derecho y el deber que tienen los Estados a su autoconservación. Este deber y derecho imponen la necesidad de emplear determinadas medidas para la salvaguarda de la seguridad interior y exterior del propio Estado. En esas condiciones es factible expulsar a un extranjero que, aunque resida legalmente después de haber ingresado conforme a la ley, se califique por su conducta como un individuo perjudicial a los intereses del país. De esta forma no importa que esté establecido de acuerdo con las condiciones bajo las cuales se haya permitido su ingreso, pues se po-

drá decretar su expulsión legítimamente si existe un motivo --
válido que lo convierta en peligroso.

En cambio, la deportación de extranjeros se funda en el Derecho del Estado, inherente a su Soberanía, de imponer las condiciones necesarias para la internación y permanencia -- legales de los extranjeros a su territorio. Así es como, si -- un extranjero penetra violando las leyes de ingreso o se establece incumpliendo las normas sobre residencia, el Estado podrá ejercer su derecho de expeler extranjeros a través de la -- deportación.

Los supuestos son distintos en lo que a su naturaleza jurídica se refiera. No es lo mismo emplear una medida -- que no es sanción sino prevención por el derecho y deber del -- Estado a mantener su propia conservación; la conservación integral de la sociedad que lo conforma; que ejercer su derecho, -- inherente a su Soberanía, de sancionar la no obediencia de sus leyes a través de otra medida que puede ser muy semejante a la anterior pero que en el fondo son distintas. En forma amplia -- si es la misma finalidad que se persigue con la aplicación de ambas instituciones; proteger jurídicamente al conglomerado -- que integra una nación, empero, toda actividad del Estado va en caminata precisamente a esa finalidad común que en última instancia es la razón de ser del Estado mismo. No obstante una medida deriva del ejercicio de un derecho en forma de prevención y otra deriva de la estricta violación de la ley. En el caso -- del expulsado se encuentra legalizada su estancia y de pronto sin desobedecer las leyes que la rigen, se decreta su expul---sión a causa de su conducta insidiosa. En cambio, en el caso -- del deportado, su conducta es directa en contra de las leyes -- que establecen su residencia; es estricta violación de las normas que recogen cada uno de los casos en que se pueda resolver una deportación.

En este aspecto parece ser muy sutil la diferencia -- que existe entre ambas medidas, sin embargo, poco a poco se -- trazará la división que hay entre la expulsión y la deportación.

b. Causas y Motivos.- Uno de los supuestos que más ha creado --

confusión ha sido el de los motivos que pueden originar que se decreta una expulsión. En el apartado correspondiente (28) se demostró como la doctrina no está de acuerdo con los muchos casos que pudieran tener como efecto una expulsión, ya que incluso reconocen que no se pueden enumerar todos sus motivos, por las características propias de la institución.

Ahora bien, pusimos en vía de ejemplo casos concretos que según los tratadistas, son los más comunes para decretarse una expulsión. Si examinamos algunos de ellos podremos darnos cuenta de su amplitud y falta de precisión, como por ejemplo: la ofensa inferida a la dignidad nacional. Cuando estará el extranjero con su presencia o su conducta ofendiendo al Estado en que reside, cómo se podrá dictaminar si fue una verdadera ofensa o simplemente una conducta normal, quién deberá hacer esa calificación que tenga facultad en conciencia para una situación tan grave. Otro ejemplo puede ser el motivo de libertinaje por parte del extranjero. Nuevamente se utiliza una expresión muy amplia y por ende vaga para poder apoyarse con firmeza y dictarse sin temor un decreto de expulsión. Y así por el estilo encontramos algunos otros supuestos como las actividades anarquistas, la sospecha de espionaje, los gritos sediciosos, etc., que se caracterizan por su amplitud. Por el contrario, los motivos concretos que pueden originar una deportación, no sólo pueden estar enmarcados limitativamente sino que deben especificarse en forma muy concreta porque de lo contrario se estará cometiendo una ilegalidad y un abuso de autoridad; se estará cometiendo una arbitrariedad capaz de originar una reclamación diplomática fundada.

Los casos concretos de la deportación son, entre los más comunes: la falta de documentos de identidad, la falsificación de los mismos documentos, el tener enfermedades graves que puedan poner en peligro la Salud Pública, el regreso del extranjero de ortado antes de tiempo, la entrada fraudulenta con impedimento legal concreto, los cambios de actividades sin autorización, la falta de renovación de documentos, etc. Todos estos casos muy concisos no pueden compararse con los casos tan amplios y vagos de la expulsión. En los casos depor-

tativos su especificación debe ser concreta y no dejar lugar a dudas; en los casos expulsorios, su enunciación no puede aproximarse al detalle porque dejaría fuera muchos casos que no pueden precisarse o que incluso no pueden hacerse públicos.

Los casos concretos de deportación van en función directa del incumplimiento o violación de las normas que condicionan la entrada del extranjero, sea para ingresar, sea para permanecer en el territorio de un Estado. En cambio, los motivos de expulsión no van sino en función directa de la conservación del Estado, de salvaguardar la integridad territorial y soberana del país que hace uso del derecho de expulsión de extranjeros. Por tanto, encontramos la tajante disimilitud de los motivos por la naturaleza misma de ellos, con características a simple vista parecidas pero que en el fondo son enteramente diferentes.

c. Acto Administrativo.- Tanto la expulsión como la deportación son actos jurídicos que se clasifican dentro de los de naturaleza administrativa. Sin embargo, difieren ambas instituciones en cuanto a su finalidad.

La expulsión es un acto administrativo y de policía a muy alto nivel que sólo puede aplicarse por razones graues e importantes. La deportación en cambio, es un acto administrativo simple, únicamente aplicatorio de la ley.

La actividad que desarrolla el Ejecutivo cuando decreta una expulsión, es la llamada actividad gubernativa que se caracteriza por su finalidad política. La actividad que desarrolla el Ejecutivo cuando resuelve una deportación, es estrictamente administrativa, en virtud de que se caracteriza por la mera aplicación de la ley. En el primer caso se está usando de una facultad discrecional a causa de la naturaleza extraordinaria de la medida; en el segundo se utiliza una facultad vinculada a causa de la naturaleza ordinaria de la sanción.

Podemos apreciar claramente la diferenciación de los actos administrativos en que se manifiestan las medidas a estudio pues aún cuando ambos son actos que emanan de un mismo

Poder y tienen además, características similares, su finalidad es muy distinta. La doctrina francesa ha llamado actos de gobierno a los primeros y actos administrativos propiamente dichos a los segundos. En este caso, la diferencia está no sólo a causa de su finalidad sino también a causa de su naturaleza pues mientras uno es discrecional otro es vinculado, es decir, en uno la actuación de la autoridad queda a su libre apreciación, mientras que en el otro, la autoridad sólo puede actuar de acuerdo con los límites expresos que marca la ley.

d. Su Carácter.- Pero no sólo son distintas la expulsión y la deportación por cuanto a la naturaleza interna del acto administrativo que las manifiesta, sino también en cuanto a su carácter. Establecimos que el carácter de la deportación no era preventivo ni punitivo en virtud de que la actividad que el Ejecutivo desarrolla con su aplicación, no es más que la de sancionar una conducta que no ha obedecido los mandatos de la ley. En cambio, la expulsión por su naturaleza misma no es punitiva ni sancionatoria sino preventiva por cuanto que se prevé que la conducta de un extranjero no vaya a causar lesiones al interés y seguridad del Estado.

El supuesto de la primera se agota por el incumplimiento o violación de las normas jurídicas concretas, mientras que el supuesto de la segunda se agota previniendo que la conducta del extranjero no llegue a más.

El carácter preventivo de la expulsión se manifiesta porque en ésta, el extranjero no infringe normas jurídicas estrictamente, sino que, por determinadas actividades suyas, se puede tener como un individuo peligroso para el Estado que le brinda su hospitalidad. La situación del extranjero en un país que no es el suyo es muy peculiar. Se trata de un individuo que no puede tener las mismas prerrogativas que las del nacional de ese mismo país. Los derechos políticos por un lado y el bienestar colectivo por el otro, son razones o motivos suficientes para que el extranjero no pueda actuar libremente sobre determinados asuntos. El hecho de que por intereses del

país del extranjero, éste intente algo en contra del Estado de residencia, es un motivo por el cual, dicho Estado no puede permitir que el extranjero siga permaneciendo en su territorio aun cuando por otro lado cumpla con sus obligaciones migratorias. Aquí se puede apreciar cabalmente la diferencia de las medidas pues la expulsión es eminentemente de carácter preventivo en tanto que la deportación por el contrario es únicamente sancionatoria de la infracción de las normas jurídicas. La expulsión es una medida de seguridad tomada por el Estado en prevención de que no vaya a peligrar su Soberanía y la seguridad de sus asociados; la deportación es una sanción que sólo se aplica si el extranjero ha violado o incumplido las normas de residencia.

e. Organó Sancionador.- La expulsión de extranjeros y la deportación de los mismos, son medidas administrativas en forma amplia que se diferencian a causa de su finalidad. En consecuencia, el órgano facultado para aplicarlas, desde el punto de vista formal, es el Poder Ejecutivo. No obstante, hicimos una separación de la autoridad facultada para resolver una deportación con la autoridad facultada para decretar una expulsión. En el caso de la expulsión, por su carácter preventivo, por su naturaleza discrecional y extraordinaria y por la gravedad de sus supuestos, no puede ser encomendada su aplicación a una autoridad cualquiera, sino que, por el contrario, deberá ser una autoridad tal que pueda por un lado responder directamente frente a los demás Estados, y por el otro tener la capacidad de apreciación suficiente como para no cometer injusticias o arbitrariedades en contra del extranjero. Por tanto, esa autoridad ejecutora solamente podrá ser el máximo representante del Poder Ejecutivo. En cambio, en el caso de la deportación que es muy exacta en cuanto a su aplicación; que no requiere de apreciaciones libres sino de adecuaciones concretas; que por los motivos que la originan su importancia disminuya, ya que es de todos los Estados reconocido que ninguna potestad puede estar por encima de su potestad soberana, y por ende, por encima de sus le

yes; establecimos que podrá ser una autoridad inferior del propio Poder Ejecutivo quien resolverá su aplicación. En México, quedaría dentro de las facultades de la Secretaría de Gobernación, la resolución de la deportación a extranjeros, y como -- una facultad exclusiva del Ejecutivo Federal a través del Presidente de la República, la aplicación de la expulsión de extranjeros.

f. Efectos.- Se enunciaron tres efectos que tanto la expulsión como la deportación tienen como consecuencia de su aplicación a los no nacionales. Todos ellos parecen ser muy semejantes empero intrínsecamente les encontramos algunas diferencias de importancia como veremos.

La semejanza más clara de las medidas que se estudian es con respecto a la exclusión del territorio de los extranjeros deportados o expulsados. Sin embargo, existe diferencia en cuanto a sus causas.

La terminación del derecho de estancia es común a ambas instituciones pero se produce distintamente. En el caso del expulsado, la terminación de su estancia es más bien espontánea por cuanto que no se aplica un precepto legal concreto sino únicamente se aprecia su conducta peligrosa en general para el Orden Público. En el caso de la deportación, no se da -- una terminación espontánea en virtud de que no se hizo sino -- aplicar un precepto legal a un caso concreto. Con respecto al extranjero que ingresó fraudulentamente, la diferencia se marca aún más entre la expulsión y la deportación porque en este caso, el deportado no ha obtenido aún el derecho de estancia y por tanto no pudo haber terminación del mismo.

Establecimos con antelación nuestra opinión de que la expulsión debería ser una medida determinante, es decir, -- que la terminación del derecho de estancia fuera definitivo, -- sin dejar la opción al expulsado de regresar al país que lo expulsó. Si partimos de este, nuestro modesto punto de vista, -- concluiríamos que la deportación se diferencia de la expulsión también sobre este supuesto, ya que a un deportado se le podrá autorizar su regreso después de determinado tiempo. Es decir, --

también sostuvimos con anterioridad que la deportación por ser una medida menos rigurosa y severa que la expulsión, sólo tu viera por consecuencia una prohibición temporal del regreso del extranjero al país deportante. En consecuencia, el efecto de la prohibición de regreso del extranjero, tanto en un caso como en otro, es diferente pues al expulsado le será definitiva y al deportado temporal.

g. Procedimiento de Ejecución.- Es a nuestro juicio otra causa de diferenciación de nuestras instituciones el procedimiento que se lleve a cabo en la ejecución de ambas medidas. En forma amplia deben ser efectuadas de acuerdo con los ímperativos humanos, o sea, no en forma ruda o vejatoria ni antihigiénica. Sin embargo, sus ejecuciones materiales se rigen por algunos procedimientos distintos.

Una cuestión muy particular se ha planteado cuando se habla de si el extranjero debe estar en libertad para arreglar sus negocios antes de que le sea aplicada la expulsión o la deportación. Sostenemos que en la primera por su rigorismo debe dársele al extranjero por lo menos un día libre para esco efectos. En cambio, en la segunda por no ser tan severa puede dársele por lo menos ocho días no sólo para que arregle sus asuntos sino también para que pueda hacer valer algún recurso administrativo o judicial a que tenga derecho, aunque no se encuentre en plena libertad. Se diferencian además porque en la expulsión se le da la oportunidad al extranjero de escoger la frontera por donde deba salir y en la deportación será la autoridad quien en forma coactiva lleve al extranjero a su país de origen.

h. Recursos.- Una más de las grandes confusiones doctrinales sobre esta materia que se estudia, la encontramos cuando se habla acerca de si debe darse oportunidad de un recurso administrativo o judicial, al extranjero expulsado. Precisamos que la causa de la confusión ha sido porque no se ha diferenciado a aquella con la deportación y haciéndolo quedaría dilucidada la cuestión. Pues bien, un decreto de expulsión por sus caracte

rísticas de preventividad, extraordinariedad y discrecionalidad, no puede ser impugnado por recurso alguno. En cambio, una resolución de deportación por sus características ordinarias, vinculadas y simplemente sancionatorias, si debe y puede ser impugnada ante algún tribunal judicial o ante alguna autoridad administrativa superior.

La expulsión es una medida de seguridad que la mayoría de los Estados reconocen como inimpugnable pues la consideran una facultad extraordinaria de autoconservación, de donde deducen que su aplicación no puede tener ninguna traba. Por el contrario, la deportación aún cuando la han aplicado muy vertiginosamente si es recurrible, ya que los propios Estados saben que si procedieran con menos rapidez, el extranjero tendría la opción de algún recurso con la autoridad judicial suspendiendo los efectos de la deportación.

En el apartado correspondiente del capítulo anterior, sostuvimos que no sólo era recurrible la deportación ante la autoridad judicial en caso de ser ilegítima o inexacta su aplicación, sino que además, podrá ser recurrible ante alguna autoridad administrativa superior. Con esta afirmación sostenemos nuestra apreciación de que la deportación es menos severa y rigurosa que la expulsión.

i. Elementos del concepto.- Por último, al dejar concluidas todas las diferencias existentes entre la expulsión y la deportación de extranjeros y con base en las definiciones que a cada una de nuestras instituciones se les dió, se desprende una final semejanza.

La expulsión de extranjeros se define como una medida administrativa de carácter preventivo que se ejerce en forma discrecional por el máximo representante del Poder Ejecutivo para hacer salir del territorio a un extranjero que ha calificado como peligroso para el país.

La deportación, es la institución jurídica consistente en un acto administrativo en virtud del cual se obliga al extranjero a salir del país por no cumplir con los requisitos migratorios que éste le impone para su legal internación y permanencia.

Por lo tanto, la disimilitud de ambas instituciones es de apreciarse una vez más. Los elementos de las definiciones representan las características mismas de la institución que conceptúan y si a través de este apartado hemos hecho su diferenciación con respecto a aquellos, es obvio que su definición sea disímil.

5.- DIFERENCIAS DE LA EXPULSION Y LA DEPORTACION CON LA EXTRADICION.

Hemos dejado al último apartado de este capítulo, la situación de diferenciar a la extradición con la expulsión y con la deportación, porque consideramos que era preciso dejar en primer lugar diferenciadas a estas últimas instituciones para facilitar posteriormente el estudio de la situación en cuestión.

La extradición es una medida que la doctrina también ha tenido problemas para esclarecer y concluir con los elementos que la caractericen, por tanto, trataremos de abordar modestamente este problema.

Dejamos concluido que la palabra extradición expresa etimológicamente y gramaticalmente una idea de entrega. Jurídicamente es la entrega de un delincuente por el país de refugio a otro que lo reclama. En forma más concreta nos dice Manuel J. Sierra que "extradición es el acto de entrega de un individuo acusado o convicto de un delito cometido dentro del territorio del Estado reclamante, competente para juzgarlo y que ha sido reclamado al Estado donde ha encontrado refugio. El procedimiento se emplea tanto para el fugitivo que ha escapado antes o durante el juicio, como para el que ha escapado de sus custodios" (29).

De esta forma la extradición es una medida que se utiliza en contra de extranjeros (la casi totalidad de la doctrina y la mayoría de los Tratados Internacionales no aceptan la extradición de nacionales) que han delinquido en algún país y que posteriormente se refugian en otro. El Estado que pide la extradición se denomina requirente y al que se la solicita requerido. La doctrina no se ha unificado con respecto a la autoridad que puede transigir la extradición, pues mientras unos opinan que deba ser la autoridad judicial otros sostienen que sea el órgano ejecutivo. Tampoco se ha establecido con firmeza si para la extradición debe existir previamente un tratado especial o una ley que la establezca o si todos los Estados tienen el deber de la extradición. Se admite sin embargo, que la

extradición se funda en la cooperación internacional por la lucha contra el delito, a que todos los Estados deben solidarizarse. En consecuencia, la causa común a toda extradición es en función de determinados delitos penales aceptados por la legislación interna de los países y por los Tratados de Extradición.

Pues bien, la extradición se ha confundido frecuentemente con la institución de la expulsión, llegándose incluso a disfrazar aquélla con ésta. Como hemos visto, existe además de la expulsión genérica, la expulsión específica denominada deportación. Por tanto, habremos de diferenciar y separar ambas medidas de expulsión de extranjeros con la extradición.

a. Extradición y Expulsión.- Los tratadistas del Derecho Internacional se han planteado en forma concreta el problema de la diferenciación entre la extradición y la expulsión de extranjeros, pues argumentan que nunca se deberá disfrazar con una expulsión lo que en realidad es una verdadera extradición. Los supuestos de estas instituciones pueden ser iguales pues se trata de la salida forzada de un extranjero de un país para pasar a otro Estado. Sin embargo, existen muchas diferencias de fondo y de forma que las hacen enteramente diferentes.

La primera diferencia que podemos encontrar entre la expulsión y la extradición es a causa de su fundamento jurídico. Afirma Fenwick que "el interés mutuo en el mantenimiento de la ley y del orden y la posibilidad de la administración de justicia, ha inducido a las naciones a cooperar las unas con las otras, entregando los criminales fugitivos al Estado en el cual el crimen ha sido cometido. Esta entrega en cumplimiento de una demanda formal, y de acuerdo con las condiciones agregadas a la obligación general asumida en el convenio, es conocida como extradición" (30). Por tanto, la extradición de extranjeros tiene como fundamento jurídico primordial la cooperación y solidaridad de los Estados para la justa y eficaz administración de justicia aún fuera de sus fronteras.

Por el contrario, la expulsión se instituyó a causa de una necesidad de conservación del Estado, pero no en

cooperación con otro país sino por su propio bienestar, es decir, a causa de proteger a sus asociados y de salvaguardar su seguridad interna y externa. En la extradición, aún cuando en forma amplia el interés es mutuo entre los Estados que la utilizan, en forma estricta, se trata de defender el interés del Estado requirente, o sea, del Estado que pide la extradición y no del que la aplica. Con la expulsión sólo se trata de salvaguardar los intereses propios del país expulsante.

El Dr. Manuel A. Vieira indica que "un gobierno que rechaza una solicitud de extradición, no renuncia a su facultad de expulsar, pero ha de tenerse en cuenta, que la posterior expulsión, no debe constituir una extradición disfrazada, como el caso de que un Estado que rechaza una demanda de extradición, conduzca al individuo hasta la frontera del Estado que había solicitado tal extradición. La extradición se caracteriza en la casi totalidad de los casos, en un acuerdo entre dos o más Estados, mediante un Tratado Internacional, en tanto que la expulsión, emana de un sólo Estado" (31).

Sin embargo, algunos tratadistas no han sostenido la postura del Dr. Vieira en el sentido de que el derecho de expulsión tiene un obstáculo cuando de un extranjero que se ha pedido su extradición se trata, tal es el caso del italiano Pascual Fiore quien indica: "En efecto, cuando una de las condiciones necesarias para justificar la competencia de los tribunales falta y la oferta de extradición del criminal en el Estado en cuyo territorio se ha cometido el delito, no ha sido aceptada, no queda otro medio de proteger los intereses del país de refugio, que expulsar al acusado conduciéndolo a la frontera" (32).

A nuestro juicio, la cuestión planteada por los anteriores autores se resuelve expulsando al extranjero a otro país distinto del que pide la extradición, en caso de no proceder ésta y de convertirse al mismo tiempo aquél, en un individuo peligroso para el Estado de residencia. No obstante, si ningún país admite al extranjero expulsado, encontramos aquí una excepción más al derecho de expulsión.

Otro tópico de diferenciación de las instituciones que diferenciamos nos lo da Viaja de la Huela quien afirma:

"Tampoco puede confundirse la expulsión con la extradición. Consiste ésta en la entrega de un delincuente al Estado que lo reclama, y por regla general no es aplicable a hechos de carácter político. La expulsión en cambio, no requiere petición de otro Estado ni hecho delictivo perpetrado por el que la sufre, siendo además causa suficiente para ella las actividades políticas, incluso no delictivas" (33). Blondel, citado por el propio Maja nos dice que es caso típico de encubrir una extradición bajo la forma de expulsión por ejemplo cuando se trata de un delincente político al que se le expulsa, colocándole en la frontera del país donde delinquiró. A este respecto afirma Accioly que "la doctrina y la jurisprudencia han admitido como principio que la expulsión no debe degenerar en extradición. Así el individuo que en virtud de expulsión, es conducido al territorio de su país, no debe ser allí perseguido por la justicia por crimen anterior. Tampoco debe ser entregado a tercer país donde se le busque con motivo de algún crimen" (34).

Hemos visto que la expulsión tiene un carácter preventivo, anterior a cualquier afectación que se pudiera cometer por el extranjero. En cambio, la extradición se caracteriza por su carácter cooperativo y quizá represivo porque no previene sino ayuda a que se repriman los delitos que se hubiesen cometido en otro país.

Referente a la autoridad del Estado facultada para hacer uso de la extradición no hay acuerdo. Por su naturaleza se requiere el auxilio de la actividad de dos órganos distintos tanto para determinar la situación del extranjero como para pedir la extradición del mismo. En algunos países como el nuestro, la autoridad judicial sólo ayuda a determinar el delito del extranjero cuando se va a pedir su extradición y por vía diplomática a través de nuestros representantes en el país requerido se gestiona. En la expulsión, por el contrario, sólo el representante directo del Poder Ejecutivo puede hacer uso de ella, como una facultad exclusiva y propia de sus funciones.

Con respecto a los límites que se establecen en el caso de una extradición, no puede gestionarse ésta si es por delitos políticos, militares o religiosos, aunque sólo so

bre los primeros dos existe acuerdo, no siendo así referente al tercero. Por el contrario, la expulsión es una medida que se caracteriza a causa de su finalidad eminentemente política.

Así como no se ha podido determinar en forma exacta la autoridad que resuelve sobre una extradición, tampoco se ha podido delimitar el procedimiento que se ha de efectuar, si ha de ser administrativo o judicial, o combinado. La solución que muchos países dan, es en sentido de combinar ambos procedimientos, aún cuando se le da mayor relevancia al administrativo. La expulsión en cambio, tiene un procedimiento administrativo, sin ingerencias de ningún otro poder ya que incluso no se le da al extranjero expulsado la posibilidad de ningún recurso.

b. Extradición y Deportación.- Parece ser que la deportación y la extradición son susceptibles de confundirse con más facilidad todavía que en el anterior caso, en virtud de que uno de los casos de deportación se asemeja demasiado al supuesto de la extradición.

Ambas instituciones se asemejan primordialmente porque hacen referencia a la salida forzada de un extranjero del país para pasarlo posteriormente a otro Estado; no obstante, las causas que tienen los países para aplicar una y otra son diferentes pues se persigue además distintas finalidades con su ejercicio. El caso de deportación por razón de un delito cometido por el extranjero pudiera asemejarse al supuesto de la extradición porque la causa primordial de esta última es un delito penalmente tipificado. Opinamos que la diferencia estriba en que en el caso de la deportación el delito se comete en el Estado de residencia, en cambio, en la extradición el delito se comete en otro país distinto al en que se reside y es precisamente a este último Estado a quien se le pide la extradición del delincuente.

Sentamos el principio de que el fundamento jurídico de la extradición es la cooperación entre las naciones para ayudar a reprimir los delitos aunque el delincuente escape de la jurisdicción territorial del Estado donde delinquirió. La de

portación por el contrario, se funda en el derecho del Estado a imponer las condiciones bajo las cuales puede un extranjero penetrar y residir legalmente en su territorio. Como se aprecia, los supuestos son distintos pues el primero es indirecto de la actividad del Estado, o sea, el delito se comete fuera del Estado de residencia, y el segundo es directo pues se infringen normas del mismo Estado.

La extradición surge como un acuerdo entre dos o más Estados, es decir, a través de algún tratado o Convenio Internacional o simplemente por el principio de la reciprocidad internacional; la deportación en cambio, surge como una actuación unilateral de la autoridad competente que aplica la ley.

La doctrina ha debatido mucho el problema de si sólo a causa de un tratado o convenio puede pedirse la extradición de un delincuente en el extranjero, ya que algunos tratadistas admiten que aunque no exista acuerdo, se puede pedir la extradición si se acepta el principio de la reciprocidad entre los países. Creemos que para efectos de nuestro estudio, lo importante es considerar que siempre se necesita la transacción jurídica de dos Estados para hacer uso de la extradición, el requiriente y el requerido. Por el contrario, la aplicación de la deportación siempre ha de ser un acto unilateral de autoridad.

Como precisamos con anterioridad, puede asemejarse mucho la extradición con la deportación a causa de un motivo común de aplicación: el delito penal. Sin embargo, la deportación tiene muchos otros motivos, igual o más importantes por los que se puede originar, en cambio en la extradición, su única motivación y la fundamental es la comisión de un ilícito penal que se encuentre tipificado tanto por las leyes internas del país que la pide como también por las normas jurídicas del Estado de refugio.

El carácter de las medidas es una más de las diferencias que hay entre la extradición y la deportación. La extradición como dijimos tiene un carácter cooperativo y de represión del delito; la deportación a más de no tener un carácter cooperativo, tampoco lo tiene represivo ya que es muy diferente la acción del Estado al reprimir los delitos, con la

actividad que realiza por sancionar las faltas a sus disposiciones administrativas. La primera de éstas es represiva y la segunda es únicamente sancionatoria.

No obstante, un extranjero que se ha admitido en un país y ha cometido algún delito en otro distinto, no tiene un derecho incondicional a la residencia. Dicho en otra forma, debe deportarse a un extranjero que no ha cumplido con sus obligaciones sobre ingreso y permanencia legal en un Estado, aunque haya cometido un delito fuera del país de residencia. Esta posibilidad podría caber aunque no se empleara el procedimiento de extradición, pero sin querer disfrazar una extradición con una deportación; así como la expulsión no debe degenerar en extradición, la deportación tampoco. Ha de aplicarse cabalmente la medida sin la intención de perjudicar al extranjero injusta o arbitrariamente.

Uno de los casos de impedimento legal concreto para la entrada de extranjeros que la mayoría de los Estados admite, es cuando estos extranjeros tienen antecedentes penales o son perseguidos judicialmente por los tribunales de su país. En este caso, si se introduce ilegalmente el extranjero, contraviene esta prevención, podrá ser deportado a su Estado natal, sin cometer el Estado deportante ninguna arbitrariedad por no haber empleado el procedimiento de extradición. Sin embargo, una vez admitido el extranjero y si éste se encuentra residiendo en forma legítima, el Estado en que se encuentra no podrá sacar al extranjero que ha cometido delito fuera de sus fronteras si no es a través de la extradición.

Otra de las diferencias que encontramos entre la deportación y la extradición es en razón de la autoridad que las aplica. Como sostuvimos en el caso de la extradición se requiere de la cooperación de dos órganos distintos para su aplicación como lo es, el judicial y el administrativo; en cambio, para la deportación es la autoridad administrativa la única competente para resolver su ejercicio. En consecuencia, los procedimientos de ejecución son distintos también, ya que intervienen dos autoridades diferentes para la extradición, en una extraña combinación y para la deportación por el contrario, se usa solo una autoridad y un sólo procedimiento, el administrativo sin necesidad de combinarse con ningún otro.

NOTAS BIBLIOGRAFICAS LPE

CAPITULO III

- 1.- Blanco García, Vicente. Diccionario Ilustrado, Latín-Español y Español-Latín, 1a Edición. Ediciones Aguilar, S.A., Madrid, 1968.
- 2.- Diccionario Enciclopédico Ilustrado de la Lengua Española. Tomos I y II . Editorial Ramón Sopena, S.A., Barcelona, España, 1959.
- 3.- Real Academia Española. Diccionario de la Lengua Española. Editorial Espasa-Calpe, S.A. 18a Edición, Madrid, 1956.
- 4.- Diccionario de Uso del Español, A-G. Editorial Gredos, S.A., Madrid, 1973.
- 5.- Enciclopedia Jurídica OMEBA. Tomo VIII Editorial Bibliográfica Argentina, Buenos Aires.
- 6.- Diccionario de Derecho y Ciencias Sociales. Editorial Assandri, Córdoba, Argentina, 1956.
- 7.- Diccionario de Derecho Usual, Tomo II, Editorial Arayu, Buenos Aires, 1953.
- 8.- Apartado 4.
- 9.- Apartado 5.
- 10.- Apartado 3, Sección c.
- 11.- CAPITULO I, apartado 1, sección c.
- 12.- Manual de Derecho Internacional Privado Español. Editorial Reus (S.A.), Madrid, 1926, pág. 495.
- 13.- CAPITULO II, Apartado 2.
- 14.- CAPITULO I, Apartado 3, Sección a.
- 15.- Matos, José. Curso de Derecho Internacional Privado. Guatemala, 1922, págs. 170 a 174.
- 16.- Derecho Internacional Privado, Tomo II. Parte Especial, 3a Edición, Madrid, 1963, pág. 168.
- 17.- Tratado de Derecho Internacional Público, Tomo I, Volumen II. Bosch Casa Editorial, Barcelona, 1961, pág. 207.
- 18.- Fiore, Pascoal. Tratado de Derecho Penal Internacional y de la Extradición, Madrid, 1950, pág. 82.

- 19.- Derecho Internacional Privado. Traducción de José M. Cajica. Editorial Idem, Puebla, 1949, págs. 220 a 224.
- 20.- CAPITULO I, Apartado 5.
- 21.- Estudio sobre la condición de extranjeros en México. Editorial J. Gurudi, México, 1943, pág. 29.
- 22.- Apuntes de Derecho Internacional Privado. Escuela Libre de Derecho, México, 1940, pág. 19.
- 23.- Derecho Internacional. Bibliográfica OMEBA. Buenos Aires, - 1963, pág. 23.
- 24.- Antokoletz, Daniel. Tratado de Derecho Internacional Público, 1a Parte, Paz, Librería y Editorial "La Facultad", Buenos Aires, 1944, pág. 444.
- 25.- Derecho Internacional Privado. Editorial Porrúa, S.A., México, 1974, pág. 330.
- 26.- Pérez Verdía, Luis. Tratado Elemental de Derecho Internacional Privado, Cuadalajara, 1908, pág. 101.
- 27.- Ulloa, Alberto. Derecho Internacional Público, Tomo I. Lima, Perú, 1936, pág. 257.
- 28.- CAPITULO I, Apartado 3, Sección a.
- 29.- Tratado de Derecho Internacional Público, 4a Edición aumentada, México, 1963, pág. 243.
- 30.- Obra citada, pág. 375.
- 31.- Enciclopedia Jurídica OMEBA. Editorial Bibliográfica Argentina, Tomo XI, Buenos Aires, págs. 657 a 664.
- 32.- Obra citada, pág. 73.
- 33.- Obra citada, pág. 164.
- 34.- Tratado de Derecho Internacional Público. Traducción del Dr. J. Luis Azcárraga de la 2a Ed. Brasileña Diana, Madrid, 1958, pág. 444.

TITULO II

LA DEPORTACION Y LA EXPULSION EN MEXICO

CAPITULO IV

ANTECEDENTES HISTORICO-LEGISLATIVOS

1. Epoca de la Colonia: Leyes de Indias, Novísima recopilación y Constitución de Cádiz.- 2. Epoca del México Independiente: a. Tratado de Córdoba; b. Decreto de 23 de Diciembre de 1824; c. Ley de 20 de diciembre de 1827; d. Decreto de 3 de marzo de 1828; e. Ley de 12 de marzo de 1828; f. Reglamento de 1º de mayo de 1828; g. Ley de 22 de febrero de 1832. 3. Epoca del Centralismo: a. Las Siete Leyes Constitucionales; b. Bases Orgánicas de 1843; c. Decreto de 30 de enero de 1854. 4. Constitución de 1857: a. Ley de Extranjería y Naturalización de 1886; b. Ley de Inmigración de 1908.- 5. Constitución de 1917: a. Ley de Migración de 1926; b. Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos de 1926; c. Ley de migración de 1930; d. Reglamento de la Ley de migración de 1932; e. Código Sanitario de 1934; f. Ley General de Población de 1936; g. -- Ley General de Población de 1947; h. Código Sanitario de 1949; i. Reglamento de la Ley General de Población de 1950; j. Reformas a la Ley General de Población de 1960; k. Reglamento de la Ley General de Población de 1962; l. Código Sanitario de 1973; m. Ley General de Población de 1974.

Hemos de abocarnos en el presente capítulo, a hacer un bosquejo histórico de todos los preceptos jurídicos que han existido en nuestro país y que se refieren a la salida forzada de extranjeros de Territorio Nacional por diversas causas. Es decir, iremos estudiando indistintamente, tanto disposiciones sobre la expulsión genérica de extranjeros como sobre la deportación o expulsión específica de los mismos, que a través del tiempo han regido en nuestro país, desde la época de la colonia hasta nuestros días. Veremos como nuestros antecesores han ido aplicando ambas instituciones sin precisar mucho su distinción pero aceptándolas.

Hemos dividido, para nuestro estudio, el trayecto de la exposición en cinco épocas. Época de la Colonia en primer lugar: la situación jurídica que guardaban los extranjeros en la Nueva España; época del México Independiente: cuál fue el trato que se le dió a los extranjeros por nuestros primeros legisladores; época del Centralismo: qué desviaciones pudieron tener en materia de expulsión nuestras autoridades con el cambio gobierno; a partir de la Constitución de 1857: de nueva cuenta el advenimiento del régimen federal y quizá otra actitud frente a los extranjeros; y por último, la época posterior a nuestra actual Carta Magna de 1917: con un nuevo sentido de la organización democrática y por consiguiente de las libertades individuales.

1.- EPOCA DE LA COLONIA.

Durante esta época la situación de los extranjeros en la Nueva España fue muy particular. No se les permitió el acceso a su territorio en virtud de una política estrictamente aislacionista llevada por los Reyes de España. Comenta el profesor Niboyet que "...desde el descubrimiento del Nuevo Mundo, la política colonial de los reyes de España estuvo influida, estrictamente, por la preocupación de impedir la penetración extranjera en aquellas regiones. Era preciso, por lo tanto, hacer concesiones a los extranjeros en España, con el fin de apartar su atención de las colonias españolas de América. Con este fin, se sacrificaron en favor de ellas importantes intereses en la Metrópoli, hasta el punto de que los extranjeros gozaron a veces de privilegios superiores a los que gozaban los nacionales"(1).

Pero además, se prohibió el acceso de los extranjeros a las nuevas tierras, a través de diversas disposiciones que encontramos en las Leyes de Indias, entre las que podemos citar las siguientes: "Ningún extranjero ni persona prohibida, puede tratar en las indias, ni pasar a ellas, bajo pena de la vida y pedimento de bienes"(Leyes I,VII, "título XXVII, libro - X) (2). Por otra parte la Ley IX, "título XXVII, libro IX indicaba que: "Las autoridades debían procurar la limpieza de la tierra de extranjeros". No obstante se estipularon disposi

diones más concretas que prohibieron a los extranjeros ejercer el comercio en las indias como la Ley 1a. y 2a., Título - XI, libro VI de la Novísima Recopilación. Estos ordenamientos jurídicos nos dan una idea clara de la condición que guardaron los extranjeros en la época colonial.

Si no se permitió a los extranjeros su ingreso al territorio de la Nueva España a base de leyes muy estrictas con penalidades severas, se deduce en consecuencia, que no pudo existir una concreta disposición que estableciera su salida - forzada a través de la expulsión o de la deportación. Es decir, este mismo hecho impidió que se establecieran condiciones bajo las cuales pudieran entrar los extranjeros y que en caso de desobediencia se sancionara con su expelación; y al mismo tiempo impidió, que se pudiesen convertir los extranjeros en un peligro para la seguridad de la nueva España ya que ni siquiera se les dió acceso. En conclusión no pudieron haber existido disposiciones concretas sobre la expulsión y deportación de extranjeros durante la época de la Colonia.

Con posterioridad, ya en plena guerra de independencia se promulgó la Constitución Española de 1812, llamada de Cádiz, cuya tónica fué la de asimilar el mayor número de extranjeros al elemento español. El artículo 5o. considera españolas a todos los hombres libres nacidos y vecinados en -- los dominios españoles; a los extranjeros que hayan obtenido de las Cortes Carta de Naturalización y a los extranjeros sin carta de naturaleza que llevaran 10 años de vecindad en cualquier pueblo de la monarquía. Afirma el Dr. Arellano a este -- respecto que: "Prácticamente una disposición de tanta amplitud como la contenida en este artículo, eliminó el elemento -- extranjero de la nueva España, convirtiéndolo en español, pasando a tener una importancia secundaria la condición jurídica de los extranjeros" (3). Al mismo tiempo nuestra materia -- de estudio quedó relegada y sin trascendencia alguna.

2.- EPOCA DEL MEXICO INDEPENDIENTE.

Veremos ahora las disposiciones que se dictaron sobre salida forzada de extranjeros luego de haberse declarado la independencia de México.

a. Tratado de Córdoba.- El 24 de agosto de 1821, suscribieron el Tratado de Córdoba, Agustín de Iturbide y Juan O'Donojú para determinar la Soberanía e Independencia del nascente imperio Mexicano.

El artículo 16 de dicho tratado contiene una disposición sobre salida obligatoria para los españoles y dice: "No tendrá lugar la anterior alternativa (de adoptar la nacionalidad del imperio mexicano) respecto a los empleados públicos o militares que notoriamente son desafectos a la independencia mexicana; sino que éstos necesariamente saldrán de este imperio, dentro del término que la regencia prescriba, llevado sus intereses y pagando los derechos de que habla el artículo anterior" (4). Más tarde, esta disposición fué reglamentada debidamente por el Decreto del 23 de diciembre de 1824 en forma muy escueta y por la Ley del 20 de diciembre de 1827 en forma más amplia.

En realidad fue una medida tomada por el Gobierno mexicano en forma lógica, por las circunstancias que imperaban en aquella época. Es la primera disposición que en materia de salida forzosa de extranjeros se dictó en México, en este caso únicamente para los españoles.

Se trata de la llamada expulsión de extranjeros en -- tiempo de guerra que ya ha sido debidamente estudiada en capítulos anteriores (5).

b. Decreto del 23 de diciembre de 1824.- Este decreto expedido por el Soberano Congreso General Constituyente, estableció en su primer artículo una disposición más concreta sobre la expulsión de extranjeros. Ordena el artículo: "Estando en las facultades del gobierno expeler del territorio de la República a todo extranjero cuando lo juzgue oportuno, cuidará de --

dar el correspondiente pasaporte a los que en las actuales circunstancias aparezca conveniente" (6). Creemos que esta disposición tiene su antecedente en el Tratado de Córdoba en su artículo análogo, porque la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de octubre de 1824 y su Acta Constitutive del mismo año, no contienen ninguna disposición expresa sobre la citada facultad. Sin embargo, se podría fundar esta ley tanto en las facultades que tiene el Congreso General como en las atribuciones dadas al Presidente, quien se entiende detentador del Gobierno.

Reza el artículo 49 de la Constitución de 1824 "Las leyes y decretos que emanan del Congreso General tendrán por objeto: I- Sostener la independencia de la nación en sus relaciones exteriores. II- Conservar la Unión Federal de los Estados y la paz y el orden público en lo interior de la Federación". Por otro lado el artículo 110 de la propia Constitución dice, "las atribuciones del Presidente son las que siguen: III- Poner en ejecución las leyes y decretos dirigidos a conservar la integridad de la Federación, y a sostener su independencia en lo exterior, y su unión y libertad en lo interior" (7). Pero además el decreto que expidió el Congreso Constituyente el 18 de agosto de 1824, anterior incluso a la Constitución y que posteriormente fue ratificado por la ley del 12 de marzo de 1828, expedida por el mismo Congreso, disponía en su artículo 8 que: "El gobierno sin perjudicar el objeto de esta ley (sobre colonización) tomará las medidas de precaución que juzgue oportunas para la seguridad de la Federación con respecto a los extranjeros que vengan a colonizar (8).

Todas estas disposiciones, a nuestro juicio, dan una ligera validez a la ley que venimos comentado, ya que el texto de esta última no es muy exacto al tener por facultado al gobierno y no estarlo facultando en el propio ordenamiento, como se desprende de su interpretación. De otra parte, el gobierno está representado por el Presidente, por lo que es este funcionario el encargado de aplicar la medida de expulsión. Opinamos que esta ley es la primera que legítimamente previene una disposición concreta sobre la salida forzada de extranjeros. Consideramos también que es, en México, el antecedente más remoto de la facultad

tad exclusiva y discrecional del Presidente de la República en Materia de expulsión de extranjeros.

c. Ley del 20 de diciembre de 1827 (9).- Por las circunstancias imperantes después de consumada la independencia, se expidió esta ley sobre expulsión de españoles en virtud de que muchos de los que aún residían en nuestro país, no querían reconocer la emancipación del Estado Mexicano del reino español. Se trataba realmente de una expulsión en masa llevada a cabo por una situación urgente decretada con todas las formalidades que en este tipo de medidas se deben preveer. Es decir, se dictó a través de una disposición de orden general, y se estableció la condición extintiva por virtud de la cual, la ley quedaría derogada; ordenan en lo conducente algunas de sus disposiciones lo siguiente:

"Artículo 1.- Los españoles capitulados y los demás de que habla el artículo 16 de los Tratados de Córdoba, saldrán del territorio de la República en el término que les señalare el gobierno, no pudiendo pasar éste de seis meses".

"Artículo 3.- Los españoles que se hayan introducido en territorio de la República después del año de 1821, con pasaporte o sin él, saldrán igualmente en el término prescrito por el gobierno, no pasando tampoco de seis meses".

"Artículo 5.- Los españoles del clero regular, saldrán también de la República, pudiendo exceptuar a los que esten comprendidos en la tercera y cuarta parte del artículo 2o. (se refiere a los mayores de 60 años y a los que esten impedidos físicamente en forma perpetua)".

"Artículo 6.- Los solteros que no tienen hogar conocido por lo menos de dos años a esta parte, lo mismo que los que fueron calificados vagos conforme a las leyes de la parte del territorio de la República donde residan, quedan sujetos a lo dispuesto por los artículos 1o., 3o. y 5o."

"Artículo 17.- Los extranjeros que rehusaron prestar el juramento prevenido en el artículo anterior (de sostener la independencia de la Nación Mexicana), saldrán del territorio de la República".

Como se observa, esta ley dispone en estos dos últimos artículos, prevenciones que amplian su contenido, de la expulsión de españoles a la expulsión de extranjeros de cualquier otra nacionalidad. Por tanto, se trata de un ordenamiento jurídico sobre expulsión en masa de extranjeros en general.

Se le da atribución al Presidente en Consejo de Ministros para calificar la permanencia de los demás españoles que no estén comprendidos en los anteriores artículos, sobre su peligrosidad en el país y disponer la salida de los que crea conveniente (artículo 9). Una vez más notamos la facultad amplia y exclusiva que al Presidente de la República se le da en materia de expulsión, en el entendido de que no podrá ejercerse en forma arbitraria sino discrecional.

El artículo 15 establece el término extintivo que enmarca la vigencia de las anteriores disposiciones y la actitud tomada en contra de los españoles. Reza este artículo: "La separación de los españoles del territorio de la República sólo durará mientras la España no reconozca nuestra independencia".

Esta ley fue modificada por la del 20 de marzo de 1829 que disponía en su artículo primero: "...saldrán de la República todos los españoles que residan en los Estados o Territorios internos de Oriente y Occidente, territorios de la Alta y Baja California y Nuevo México, dentro de un mes después de publicada esta ley, del Estado o territorio de su residencia, y dentro de tres meses de la República. Los residentes en los Estados y Territorios intermedios y Distrito Federal, dentro de un mes del Estado, Territorio y Distrito de su residencia y de dos de la República, y los habitantes en los Estados Litorales al mar del norte, saldrán de la República dentro de un mes contado desde la publicación de esta Ley". Se exceptúa a los españoles de las anteriores prevenciones, en dos casos: Primero, los incapacitados físicamente mientras dure ese impedimento; y Segundo, los hijos de americanos (artículo 3). Esta nueva ley establece el concepto de los individuos que se consideran españoles, situación que no se previó en la Ley anterior y dice: -- "Se entienden por españoles los nacidos en los puntos dominados actualmente por el Rey de España y los Hijos de españoles nacidos en Alta Mar. Se exceptúan solamente los nacidos en Cuba, --

Puerto Rico y Filipinas" (artículo 2). Si dentro del término - prefijado no salieren los españoles de territorio nacional, se rán castigados seis meses en una fortaleza, y después embarcados; lo mismo los que vuelvan al territorio de la República -- mientras dure la guerra con España (artículo 5).

Manuel Dublán y José Ma. Lozano hacían el siguiente co mentario acerca de estas leyes: "Ambas y todas las relativas - sobre españoles publicadas en la época que se refieren, fueron obra de aquellas circunstancias. Reconocida que fue por España la independencia de la nación, los españoles, lo mismo que los demás extranjeros, han tenido abiertas las puertas de la República en la que encuentran una hospitalidad franca y la oportu nidad de labrarse una fortuna al abrigo y bajo la amplia pro-- tección de nuestras leyes".

d. Decreto del 3 de marzo de 1828 (10).-- Se trata de una ley - sobre Tribunales de vagos para el Distrito y Territorios Federales en la que encontramos una disposición mal ubicada tenien do el calificativo incluso de inconstitucional por no encon- trarse en el ordenamiento que le corresponde. Es una ley local que dispone en su artículo 18 una disposición de orden Federal que a la letra dice: "El gobierno Supremo podrá expeler del te rritorio nacional a los extranjeros vagos que en él se encon-- trasen, previa la declaración de que lo sean por el tribunal - competente de su residencia, si la tuviere, y en su defecto -- por la de aquel en que se encontraren". Si este decreto rige - exclusivamente para el Distrito y Territorios Federales no pue de ampliar su competencia a todo el Territorio Nacional.

La práctica en la mayoría de los países ha sido en el sentido de deportar a los extranjeros que se han declarado va gabundos o en estado de mendicidad de su territorio, sin embar go como hemos declarado, en este caso sólo puede haber para el Distrito y Territorios Federales. La providencia número 12 del reglamento de esta ley complementa la disposición y ordena: -- "Para el cumplimiento del artículo 18 de la Ley informará el - tribunal a este gobierno de toda preferencia, de los extranje ros declarados vagos, manteniéndolos detenidos después de la - sentencia hasta la resolución del Supremo gobierno, que le se-

rá comunicada por el del Distrito".

e. Ley del 12 de marzo de 1828 (11).- Expedida esta ley por el Congreso Federal, tuvo como finalidad la de reglamentar el ramo de pasaportes y el modo de adquirir propiedades por los extranjeros. Establece su artículo 5 un caso de expulsión específica o deportación que a la letra dice: "Los extranjeros que no cumplieren con lo dispuesto en los artículos anteriores serán expelidos de la República, quedando a disposición del gobierno ampliar el término de los diez días de que habla el artículo 3 hasta el de 25". Los primeros artículos de la ley se refieren a la necesidad de obtener pasaporte del Gobierno General para introducirse y transitar por territorio mexicano (art. 1). En consecuencia, es éste un caso de deportación por causa de entrada ilícita o fraudulenta.

La ley fue reglamentada de acuerdo con su artículo segundo en un reglamento sobre pasaportes. El artículo dice: "El Gobierno por medio de un Decreto, prescribirá las reglas que crea convenientes para la emisión y revisión de pasaportes, y designará los empleados que daban darla".

f. Reglamento del 1º de mayo de 1828 (12).- Este ordenamiento, reglamentario de la ley anterior de marzo de 1828, contiene disposiciones más concretas sobre deportación de extranjeros. Sin embargo, preve además del caso de deportación por entrada ilícita otros casos de deportación por causa de residencia ilegal de extranjeros; causa ésta que no encontramos fundada en la ley anterior.

El reglamento dispone el mecanismo para que un extranjero pueda introducirse legalmente a territorio mexicano y los requisitos que debe llenar para permanecer en el mismo. Su artículo 10 contiene una disposición sobre salida forzada de extranjeros a través de la deportación, en virtud de que los motivos de su aplicación van en función directa de las condiciones de entrada al país, dice: "Los extranjeros que desembarquen y se introduzcan en el territorio de la República, contraviniendo a las prevenciones de este decreto, serán obligados a salir de ella por los gobernadores de los Estados, Departamentos o Terri

torios, dando cuenta al Gobierno General y motivando esta pro
videncia". La última parte de este artículo, es de suma impor
tancia ya que para la aplicación de la medida, es necesario -
que se viole o incumpla en forma directa la ley sobre entrada
de extranjeros porque de lo contrario se estaría aplicando la
expulsión en forma arbitraria.

Se establecen como requisitos de entrada, el de -
presentar pasaporte del Gobierno General o del Agente Diplomá
tico Mexicano del punto de su procedencia; en este caso, se le
dará un boleto de desembarco que permitirá al extranjero bajar
de la nave (art. 4). Deberá presentarse dentro de las 24 horas
a partir de su desembarco a la autoridad política del puerto
(art. 5). El pasaporte se visará por la autoridad civil del -
mismo puerto (art. 8) y una vez pasada esta formalidad, los -
extranjeros deberán solicitar carta de seguridad del Gobierno
Supremo para permanecer y transitar por un año en la República
(art. 9). La renovación de las Cartas de Seguridad del Gobier
no General por un año, se hará al cumplir su término (art. 15).
En caso de no cumplirse con estas formalidades se entiende que
el extranjero deberá salir forzosamente del país por incumpli
miento o violación a las leyes de residencia; por esta causa -
consideramos que todos estos son casos concretos de deportación.

El artículo 13 reza: "Igualmente serán expulsos del
Territorio Nacional por las autoridades expresadas en el artí
culo anterior, los extranjeros a quienes se justifique haber -
usado para su desembarco o internación de los documentos corres
pondientes a otros individuos; los que hayan ocultado o supues
to alguna de las noticias que debe contener la declaración que
se exige en el artículo 2; y, los que hayan suplantado o alte
rado los pasaportes o cartas de seguridad que les autorice para
desembarcar, internarse y permanecer en la República". Este ar
tículo es el que contiene con más exactitud los motivos concre
tos por los que se puede decretar una expulsión específica o -
deportación.

El artículo 14 del propio ordenamiento establece un
caso más de deportación ya que dispone: "También serán expulsa
dos por el Gobierno General los extranjeros declarados vagos,
conforme el artículo 18 de la ley del 3 de marzo de este año.
Para su cumplimiento se dará cuenta al mismo Gobierno Supremo

con la calificación que haya recaído, según los principios - prescritos en la citada ley".

La ley de que se habla, ya la citamos con anterioridad y criticamos incluso la disposición de que se hace mención en el reglamento sobre pasaportes. No obstante, del análisis que se le hizo concluimos que también es un caso de deportación pues la declaración de vagos se hace en función directa de la violación a la ley de residencia.

g. Ley del 22 de Febrero de 1832 (13).- Curiosamente esta ley no se estructura a base de artículos sino que ordena en forma exclusiva y general: "Está en las facultades del Supremo Gobierno expedir pasaporte y hacer salir del Territorio de la República a cualquier extranjero no naturalizado, cuya permanencia califique perjudicial al Orden Público, aun cuando aquel se - haya introducido y establecido conforme las reglas prescritas en las leyes". Esta ley abrogó el decreto del 23 de diciembre de 1824 sobre la facultad de expulsión que tiene el Gobierno - Supremo; sin embargo, en lo que respecta a la mencionada facultad es más exacta la apreciación jurídica de la ley que la del decreto, pues aquella se refiere a que sólo motivos de Orden - Público podrán auspiciar el ejercicio de la facultad de expulsión. Nos da una clara visión de la distinción que existe entre la medida tomada por esta causa y la que se toma por causa de ingreso y establecimiento ilegales. Sostiene que no importa que los extranjeros residan legalmente en el país de acuerdo con - las leyes, pues, si la permanencia de éstos se califica perjudicial al Orden Público se les expulsará del Territorio Nacional.

La expelación de extranjeros por cualquiera de las dos medidas, o sea, la que se establece en el reglamento del - 1º de mayo de 1828 y la de la ley de 1832, tuvieron vigencia - paralelamente y fueron éstos, dos ordenamientos que se aplicaron de manera distinta por las causas que cada uno de ellos - prevenía.

3.- ÉPOCA DEL CENTRALISMO.

Durante la época en que se abrió el Sistema Federal para dar paso al Centralismo, se expidieron dos Cartas Políticas de trascendencia: Las Siete Leyes Constitucionales de 1836 y Las Bases Orgánicas de 1843. En ambos ordenamientos hemos encontrado preceptos que son el antecedente del artículo 33 de nuestra Constitución actual en lo que se refiere a la facultad expulsoria. Se expidió además durante esta época un Decreto sobre extranjería y nacionalidad en 1854, en el que también encontramos disposiciones sobre la salida forzada de extranjeros.

a. Las Siete Leyes Constitucionales (14).- Aun cuando en la primera de las Siete Leyes Constitucionales expedidas el 29 de diciembre de 1836, se establecía en su artículo 12 que los extranjeros introducidos legalmente en la República, gozaban de todos los derechos naturales, y además, de los que se estipulasen en los tratados para los súbditos de sus respectivas naciones, y que estaban obligados al mismo tiempo, a respetar la religión y sujetarse a las leyes del país en los casos que les correspondían; en la Cuarta Ley Constitucional encontramos una facultad exclusiva del Presidente que ordena en su artículo 17 fracción XXXIII: "Dar o negar el pase a los extranjeros para introducirse a la República, y expeler de ella a los No Naturalizados que le sean sospechosos".

Por las luchas intestinas que tuvo nuestro país durante esta época y la inestabilidad política que prevalecía, no pudieron reglamentar debidamente las facultades que se prevenían en la fracción anterior, por tanto, se siguió aplicando el reglamento de 1828 sobre el ramo de pasaportes por un lado, y la ley de 1832 sobre facultades del gobierno para expulsar extranjeros por el otro. Sin embargo, es el primer antecedente Constitucional de la facultad discrecional expulsoria concedida al Ejecutivo Federal dentro del artículo 33 de nuestra actual Constitución. Se aprecia también que fue una facultad exclusiva la que se le dió al Presidente con respecto a la atribución de permitir o negar la entrada de extranjeros. Como sabemos se trata de una atribución que debe ser reglamentada por el Congreso a través

de un ordenamiento general pero quizá, por virtud de la situación imperante se le concedió al Ejecutivo en forma directa y discrecional. En el capítulo siguiente se hará el estudio jurídico de esta disposición.

b. Bases Orgánicas de 1843 (15).-- Encontramos en la siguiente Carta Constitucional del régimen centralista expedida el 12 de junio de 1843, una disposición jurídica, derivada de la que se analizó anteriormente en el artículo 17 de la Cuarta Ley Constitucional. Dice el artículo 87 de las Bases Orgánicas, -- "Corresponde al Presidente de la República: Frac. XXIV.-- Expeler de la República a los extranjeros no naturalizados perniciosos a ella". Aquí encontramos el cambio del término sospechoso por el de pernicioso, que es el que se vino a utilizar en la posterior Constitución de 1857. Se trata de la misma facultad discrecional y exclusiva que se otorga al Ejecutivo para expulsar a aquellos extranjeros que considere peligrosos o nocivos al interés nacional aunque se encuentren residiendo legalmente. Por tanto, es antecedente del artículo 33 de la Constitución de 1917, que rige en la actualidad en materia de expulsión. Será materia del capítulo siguiente hacer su análisis jurídico.

c. Decreto del 30 de enero de 1854 (16).-- Un motivo concreto de expulsión de extranjeros lo encontramos en una ley elaborada durante la administración del General Antonio López de Santa Anna en 1854. Aunque se dudó su vigencia al triunfo de la Revolución de Ayutla, se continuó aplicando la ley sin embargo, por nuestros Tribunales. Nos dice Arellano que "cualquier duda sobre la vigencia de esta Ley en una época posterior al régimen santanista se desvanece con una circular que transcribe Ricardo Rodríguez (la condición Jurídica de los extranjeros en México, pag. 146), de la que se desprende que la propia Secretaría de Justicia, en 1861, sólo consideró insubsistente el artículo 16 de esta Ley de 1854, lo que al contrario sensu significa que el resto de la Ley oficialmente se juzgaba vigente" (17).

El artículo primero de la ley de 1854 tergiversa a --- nuestro juicio, dos materias distintas como lo son: la calidad de extranjeros para las leyes mexicanas, y su posible expulsión por su conducta sospechosa; reza el artículo mencionado lo --- siguiente:

"Artículo 1.- Son extranjeros para los efectos de las leyes: XI.- Los que en la ocupación de alguna ciudad o población de la República por el enemigo extranjero, en caso de guerra con alguna potencia, enarbolaren en sus casas para su resguardo el pabellón de cualquier nación extraña debiendo ser -- por este acto juzgados, y en caso de probada esta falta, expulsos del Territorio Nacional como extranjeros sospechosos contra la nacionalidad del país ..."

Consideramos que esta disposición encuentra su fundamento Constitucional en el artículo 87 de las Bases Orgánicas de 1843, pues en este caso no se habla sobre el ingreso y permanencia ilegales del extranjero en función directa de las condiciones de entrada que se le impongan, sino de una situación muy peculiar que se podrá dar en virtud de la conducta del extranjero sospechoso.

El artículo segundo de la ley que se analiza, ordena una disposición en la que encontramos otro caso de salida forzada de extranjeros, dice: "Los extranjeros tendrán obligación de pedir Carta de Seguridad, que será renovada en el mes de -- enero de cada año, para poder gozar de los derechos civiles de la República. En caso de contravención sufrirá por primera vez una multa conforme a las leyes vigentes o que se dieran en lo sucesivo, doble en caso de reincidencia y por otra serán expulsos del Territorio Nacional". Se puede apreciar que esta expulsión si va en función directa de un requisito de permanencia legal por virtud de las condiciones de entrada. Esta disposición encuentra su antecedente en el reglamento de mayo de 1828 con referencia a la obtención de Cartas de seguridad por parte de los extranjeros para transitar y permanecer en el Territorio Nacional y con base en las adiciones del 12 de octubre de 1830 que se hicieron al propio reglamento en que se dispone: - "2a.- Para regularizar la renovación de Cartas de seguridad de que habla el artículo 15 de dicho reglamento, se hará indispen

sablemente el mes de enero de cada año, observando para el efecto lo prevenido en la adición anterior, los extranjeros que tengan agentes de su nación". Al parecer el reglamento de 1828 siguió siendo aplicado por nuestras autoridades, pues no existió ningún otro ordenamiento sobre entrada de extranjeros que la reglamentara durante esta época.

El artículo tercero de la Ley a estudio sostiene un supuesto más de salida forzada de extranjeros, ordena: "Los extranjeros que se introdujeran al Territorio Nacional sin el correspondiente pasaporte y sin los requisitos de la ley, serán detenidos en el puerto o primer lugar de su arribo, hasta que dada cuenta al gobierno por el Ministro de Relaciones e impuesto de las calidades del extranjero, disponga lo conveniente sobre su expulsión o libre entrada".

Como dijimos, el reglamento de 1828 siguió vigente y se aplicó para la ejecución de estas dos disposiciones expuestas con anterioridad, pues se trata de casos en los que se expulsa al extranjero en función directa del incumplimiento de los requisitos de entrada, sea por no tener pasaporte, o por no renovar su Carta de Seguridad. Por lo tanto, esta ley de 1854 vino a abrogar la ley de marzo de 1826 en la que incluso no se prevenía el caso de la renovación de Cartas de Seguridad.

4.- CONSTITUCION DE 1857.

Al Triunfo de las ideas liberales se promulgó el 5 de febrero, la Constitución de 1857 que proclamaba de nuevo el Régimen Federal. En materia de expulsión de extranjeros, la nueva Constitución estableció en el texto de su artículo 33 lo siguiente: "Son extranjeros los que no posean las calidades determinadas en el artículo 30. Tienen derecho a las garantías otorgadas en la Sección 1a, Título I de la presente Constitución, salva en todo caso la facultad que el Gobierno tiene para expeler al extranjero pernicioso". Sin embargo, en contravención aparente con este artículo, se estableció por otro lado el principio de la libertad de tránsito a todo individuo en su artículo 11 que decía: "Todo hombre tiene derecho para entrar y salir de la República, viajar por su territorio y mudar de residencia sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otro requisito semejante. El ejercicio de este derecho no perjudica las legítimas facultades de la autoridad judicial o administrativa, en los casos de responsabilidad criminal o civil". Aunque no se expresa concretamente que la libertad de tránsito está también condicionada por la facultad de expulsión del Estado, se entiende que las sanciones administrativas de esta índole (deportación y expulsión de extranjeros) están amparadas en contra de la garantía de libre tránsito, pues la propia Constitución establece que sólo en los casos en que expresamente se derogue en ella una garantía individual, puede restringirse el goce de la misma, como es el caso de la facultad expulsoria concedida por el artículo 33 Constitucional. Por otro lado, como podemos apreciar, queda hecha la facultad de expulsión al Gobierno, sin precisar a qué órgano detentador de tal le incumbía en forma exclusiva la expresada facultad. Esto permitió que algunos autores mexicanos de la época como Francisco J. Zavala, interpretaran en forma muy amplia el precepto y sostuvieran que en su parte conducente se refería a cualquiera de los Tres Poderes de la Unión. No obstante, se concedió al Ejecutivo Federal la facultad expulsoria en atención a los antecedentes legislativos y a la práctica que se tenía sobre el particular. Esta facultad que

dó someramente reglamentada en la ley de extranjería y naturalización de 1886.

a. Ley de Extranjería y Naturalización de 1886 (19).- El artículo 38 de la ley del 28 de mayo de 1886 previene en su contenido un caso especial en que los extranjeros se tenían como perniciosos para el país. Reza el artículo: "Los extranjeros que tomen parte en las discusiones civiles del país, podrán ser expulsados de su territorio como extranjeros perniciosos, quedando sujetos a las leyes de la República, por los delitos que contra ella cometan, y sin perjuicio de que sus derechos y obligaciones durante el estado de guerra se regulen por la ley internacional y los Tratados". Es de notarse que no fue muy afortunado este artículo pues limitó un tanto la facultad de expulsión que el Gobierno podía ejercer de acuerdo con el artículo 33 Constitucional. La clase de expulsión a que hace referencia el precepto de la ley de extranjería y naturalización se encuentra, no en función directa de que se le permita la entrada al extranjero bajo ciertas condiciones, sino de la salvaguarda del interés nacional en contra de aquel que por su conducta ponga en peligro la seguridad del país. De ahí el calificativo que se le da al extranjero de pernicioso.

b. Ley de Inmigración de 1908 (19).- No fue sino hasta el 22 de diciembre del año de 1908 bajo el Gobierno del General Porfirio Díaz, cuando se volvió a expedir una ley específica sobre el ingreso de los extranjeros. Esta ley establece la salida forzada de extranjeros por violación a sus disposiciones en el artículo 7º que a la letra dice: "Cuando se encuentre un extranjero que haya penetrado durante la vigencia de esta ley y con violación de sus preceptos, el Ejecutivo podrá ordenar que sea remitido al país de su procedencia, si el extranjero no tuviere más de tres años de residencia en la República al ser detenido. La expulsión se hará en buque o ferrocarril de la misma empresa a que pertenezca aquel en que haya venido al país, y si esto no fuera posible, en otro buque o ferrocarril a costa de dicha empresa". Aquí encontramos un caso de expulsión específica en virtud de que va en función directa de las condiciones de entrada de los extranjeros.

Ordena su artículo 3º que no tendrán derecho a entrar los extranjeros comprendidos en las siguientes clases: "I.- Los enfermos de peste bubónica, cólera, fiebre amarilla, meningitis cerebro-espinal, fiebre tifoidea, tifo exantemático, sarampión, escarlatina, viruela, difteria o de cualquiera otra enfermedad aguda que deba considerarse transmisible, en virtud de declaración del Ejecutivo; II.- Los enfermos de tuberculosis, lepra, bari-beri, tracoma, sarna egipcia o de cualquier otra enfermedad crónica que deba considerarse transmisible, en virtud de declaración del Ejecutivo; III.- Los epilépticos y los que padecen enfermedades mentales; IV.- Los que, por ancianos, raquícticos, deformes, cojos, mancos, jorobados, paralíticos, ciegos o de otro modo lisiados, o por cualesquiera defectos físicos o mentales, sean inútiles para el trabajo y hayan de convertirse en una carga para la sociedad; V.- Los niños menores de diez y seis años que no vengan bajo la dependencia de otro pasajero, ni consignados a persona residente en el país y que haya de tomarlos a su cargo; VI.- Los prófugos de la justicia y los que hubieren sido condenados por delito que, conforme a las leyes mexicanas, debiera castigarse con pena corporal de más de dos años, con excepción, para unos y otros de los delitos políticos o meramente militares; VII.- Los que pertenezcan a sociedades anarquistas o que propaguen, sostengan o profesen la doctrina de la destrucción violenta de los gobiernos o el asesinato de los funcionarios públicos; VIII.- Los mendigos y personas que de cualquier modo vivan de la caridad pública; IX.- Las prostitutas y los individuos que intenten introducir las en el país para comerciar con ellas o vivir a sus expensas". En cualquiera de estos casos, el extranjero, estaba en posibilidad de ser sacado o expelido del país, si penetrare contraviniendo las disposiciones que los contienen. Se trata del ejercicio del derecho de expulsión del Estado por vía de la deportación en virtud de que todos y cada uno de los casos son impedimentos concretos para la entrada de extranjeros. Este ordenamiento preve además, un recurso administrativo de revisión ante la autoridad jerárquica superior, en su artículo 38. Establece como autoridades resolutoras de las deportaciones a los inspectores de inmi -

gración y como superiores revisoras a los Consejos de Inmigración compuestos de 3 personas especialmente nombradas al efecto o del delegado sanitario, el administrador de la aduana y otro designado por ambos (art. 37 frac. I y III). Dice el referido artículo 38: "Las resoluciones de los inspectores relativas a la admisión, exclusión o expulsión serán revisadas por los Consejos de Inmigración, siempre que lo pida el mismo individuo interesado, el comandante del buque o su consignatario, el representante de la empresa que haya conducido al pasajero, o el delegado sanitario.

"Las resoluciones se harán constar por escrito bajo la firma del inspector o de los miembros del consejo que la dicte". Es de hacerse notar la importancia del recurso de revisión que se indica, a favor de aquellos extranjeros que se consideran injustamente deportados, pero al mismo tiempo, también tiene singular importancia el órgano tripartita formado exclusivamente para revisar los casos de deportación.

Con anterioridad a esta ley se expidieron dos Códigos Sanitarios para los Estados Unidos Mexicanos en 1894 y 1902. Ambos, no previenen ninguna disposición específica sobre la salida forzada de los extranjeros que hubieren entrado con alguna enfermedad grave, suficiente para poner en peligro la Salubridad General de la República. Sin embargo, se imponían medidas de profilaxis como las cuarentenas, hasta que sanara totalmente el extranjero. El artículo 49 del Código Sanitario de 1902, que fué derogado expresamente por la ley de inmigración a estudio, establecía que "sólo se permitiría la entrada de las personas que deseen establecerse en la República o ser transportados a ella en calidad de inmigrantes, cuando esten en posesión de un certificado que compruebe su perfecto estado de salud, extendido por la autoridad del lugar de su procedencia y visado por el Cónsul mexicano. No tendrán valor alguno los certificados expedidos con dos meses de anterioridad a la fecha de la llegada del inmigrante" (20).

Esta disposición no tenía ninguna sanción que la reglara en caso de infracción, en el propio Código de 1902, pues únicamente se tomaban medidas de profilaxis como las cuarentenas.

5.- CONSTITUCION DE 1917.

Al triunfo de la Revolución iniciada en 1910, se expidió el 5 de febrero de 1917, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Dicho ordenamiento previene, al igual que la Constitución de 57 y en un artículo análogo, el texto - Constitucional sobre la facultad expulsoria exclusiva del Ejecutivo. Reza el artículo 33: "Son extranjeros los que no posean las calidades determinadas en el artículo 30. Tienen derecho a las garantías que otorga el Capítulo I, Título Primero, de la presente Constitución; pero el Ejecutivo de la Unión tendrá la facultad exclusiva de hacer abandonar el Territorio Nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente".

Esta disposición que ha llegado hasta nuestros días sin alteración, es más exacta que las que se han dictado en las anteriores Constituciones, sobre la facultad expulsoria, pues - habla en primer término de una facultad exclusiva del Ejecutivo, en segundo, de hacerlo en forma inmediata y sin necesidad de - juicio previo (extraordinaria) y en tercer lugar, de calificar al extranjero como una persona que se juzgue inconveniente para expulsarlo (discrecional), entendiéndose que ha de ser motivada la actuación del Ejecutivo. Parece también que el artículo 11 - Constitucional, en el que se establece la garantía de libertad de tránsito, es más acertado en su exposición que el de la Constitución anterior, pues ordena: "Todo hombre tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pa saporte, 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 los de la autoridad administrativa, por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la república, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país". Como se aprecia, la - garantía de libre tránsito queda concretamente limitada en nuestra Constitución por las facultades que las autoridades adminis

trativas tienen para la aplicación de la ley sobre ingreso y salida de extranjeros (Ley de Inmigración) y para la aplicación de la ley sobre extranjeros perniciosos residentes en el país - (art. 33 Constitucional). En consecuencia, la ejecución de la deportación con base en los preceptos de la ley de inmigración y la ejecución de la expulsión con base en el artículo 33 Constitucional, no son atentatorias de la garantía Constitucional de libre tránsito, como expresamente lo determina el artículo 11 de la Constitución.

En el capítulo siguiente se hará el estudio más concreto de la facultad expulsoria concedida al Ejecutivo Federal.

a. Ley de Migración de 1926 (21).- El 13 de marzo de 1926 se publicó la ley de migración que vino a abrogar la de Inmigración de 1906.

La ley de Migración de 1926 contiene en sus disposiciones todos los requisitos para la entrada de extranjeros al país y registra igualmente las sanciones a que se hacen acreedores en caso de incumplimiento de dichos requisitos. Entre sus principales sanciones administrativas encontramos la de la expulsión de extranjeros, por vía de la expulsión específica llamada deportación, en razón de que esta sanción va en función directa de las condiciones de entrada. Ordena su artículo 20: "El extranjero que inmigre al país con violación de las leyes que rigen la materia, después de pagar la multa o sufrir el arresto correspondiente, será conducido al lugar que designe la Secretaría de Gobernación, para ser reembarcado en su oportunidad". Sin embargo el artículo 34, aunque un tanto redundante, precisa de una manera más exacta la orden del artículo anterior y dice: "El extranjero que durante la vigencia de esta ley, entre al Territorio Nacional violando las disposiciones de la misma, será expulsado del país, siempre que no haya permanecido en Territorio Nacional más de cinco años". De la interpretación de este último artículo podemos deducir la diferencia que hay entre este tipo de expulsión y la que se da por aplicación del artículo 33, anteriormente comentado, pues se entiende que aunque no se les pueda deportar a los extranjeros residentes en nuestro -

país por más de cinco años, por incumplimiento o violación a la ley de migración, si se les podrá expulsar por aplicación del artículo 33 Constitucional.

b. Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos de 1926 (22)

.- Encontramos una disposición sobre salida forzosa de extranjeros entre las del Código Sanitario de 1926. Existe el derecho de los Estados de imponer severas condiciones sanitarias al ingreso de los extranjeros y de los propios nacionales, pues la Salud Pública se encuentra en juego. De ahí que encontremos en este ordenamiento una disposición de esta naturaleza. Sin embargo, se trata de la expulsión específica denominada deportación por cuanto que va en función directa de las condiciones de ingreso, en este caso sanitarias. Con anterioridad, solían enmarcarse estas disposiciones en la propia Ley de Migración, empero fue tomando su lugar en el Código Sanitario, ordenamiento en donde se deben encuadrar. El artículo 73 disponía que los reglamentos determinarían: "Fracción V.- Los casos en que deberán ser expulsados del país, los extranjeros que hubieren penetrado a él contraviniendo lo dispuesto en este capítulo (migración sanitaria) y la forma en que deberá ejecutarse dicha expulsión". Este artículo no fue reglamentado en virtud de que era competencia de las autoridades migratorias y no de las sanitarias, la de poder aplicar y llevar a efecto, las órdenes de salida de los extranjeros que penetraren en contravención a las disposiciones de entrada, incluso las sanitarias.

c. Ley de Migración de los Estados Unidos Mexicanos de 1930 (23)

.- Promulgada esta ley el 30 de agosto de 1930 vino a abrogar la del 13 de marzo de 1926. Encontramos en el ordenamiento disposiciones sobre la salida forzada de extranjeros y además, la denominación a este tipo de expulsión específica con la palabra deportación.

Ordene su artículo 142 que "...al extranjero ilegalmente admitido, se le impondrá una multa de cien a quinientos pesos, sin perjuicio de deportarlo". Se trata de la expulsión por causa de ingreso ilegal, distinta a la que se dicta por conducta insidiosa. El artículo 145 dice: "El extranjero que entre

ilegalmente al país, o contraviniendo las disposiciones que dicte la Secretaría de Gobernación, pagará una multa de cien a quinientos pesos y además, será deportado; a no ser para esto último, que obtenga permiso para residir en el Territorio Nacional, por haber llenado todos los requisitos legales". Aquí encontramos que se le da oportunidad al extranjero para regularizar su entrada si antes no ha sido deportado. Pero en el artículo 146 se encuadra la distinción que existe entre la expulsión y la deportación de extranjeros, dice: "La pena de expulsión de que trata el artículo anterior, prescribirá a los cinco años de residencia efectiva en el Territorio Nacional. Esta prescripción debe entenderse sin perjuicio de la facultad que al Ejecutivo de la Unión concede el artículo 33 Constitucional". La prescripción que se menciona es la que en la actualidad se da cuando un inmigrante ha cambiado su calidad por la de inmigrado al haber residido cinco años en el país. Sin embargo, los derechos de residencia definitiva se obtienen por haber ingresado legalmente y siempre y cuando se hallan llenado ciertos requisitos, cumplidos los cuales se le otorgará la calidad de inmigrado al extranjero. Esta calidad es la que la doctrina menciona como domiciliado, es decir, con derecho a residir definitivamente. El extranjero que la haya adquirido no podrá ser deportado pero sí puede ser expulsado como se apunta en el texto del artículo en análisis.

Es de hacerse notar que esta ley denomina por primera vez a la expulsión específica como deportación y que presupone la distinción de ésta con la expulsión genérica al establecer un caso de prescripción para la primera pero no para la segunda. Consideramos de suma importancia la anterior apreciación en virtud de la trascendencia que tiene la partición de la expulsión en dos: La Genérica (art. 33 Constitucional) y la específica o Deportación (Ley de Migración).

Por último, se preve en la ley que serán los jefes de las oficinas de migración quienes resolverán sobre las deportaciones de extranjeros según lo ordena el artículo 161 de la propia ley. Sin embargo, siempre podrán ser revisadas las deportaciones, a petición de parte, por la Secretaría de Gobernación.

d. Reglamento de la Ley de Migración de 1932 (24).- Desde el - siglo anterior, no se había expedido ningún reglamento a las - leyes migratorias. No fué sino hasta el 6 de junio de 1932, - cuando se promulgó el Reglamento de la Ley de Migración de los Estados Unidos Mexicanos. Este reglamento establece causas de deportación que no tienen como base la ley a la que reglaman- ta, pues ésta sólo enumera casos sobre ingreso ilícito de ex- tranjeros y el reglamento enmarca casos sobre residencia ile- gal. Tal es el supuesto del artículo 122 que dice: "Cuando un turista se dedique a actividades de lucro inmediato o de otra manera viole el carácter con que se le permitió la entrada en el país, se le aplicarán las sanciones que la misma ley previe ne". Una de dichas sanciones, entre otras, es la deportación - del extranjero una vez cumplida la pena pues dice el artículo 281: " El infractor será aprehendido inmediatamente para suje- tarlo a deportación, de acuerdo con el procedimiento prevenido en este reglamento".

El caso del artículo 273 también es a causa de la re- sidencia ilegal del extranjero y no del ingreso fraudulento, - ordena: "Las empresas en general que ocupan extranjeros que se encuentren trabajando con infracción de los artículos 48, 94 ó 97 de este reglamento (condiciones de residencia), pagarán los gastos de repatriación del inmigrante a quien se deportará en seguida, además le la multa a que se refieren las cláusulas a), b) y c) del inciso V del artículo anterior". Como apreciamos - el Reglamento de la Ley de Migración fué más lejos incluso - que la propia ley al establecer dos casos de residencia ilegal a los cuales no se les preve ninguna sanción en la ley misma, - sino que el Ejecutivo sanciona como casos de deportación sin - tener el fundamento directo que se requiere del mencionado or- denamiento.

El reglamento preve además, un procedimiento de depor- tación muy interesante ya que se establece incluso, un recurso administrativo; el de revisión ante la autoridad superior - - jerárquica, ordena: "Art. 236.- Los expedientes para las depor- taciones de extranjeros, en todos los casos en que hayan de --

efectuarse, se formarán de la manera siguiente:

"I.- Tomando como base el parte escrito que deberá rendir el agente de vigilancia que haya aprehendido al inculpado o la declaración de la persona aprehensora o denunciante, se - levantará un acta circunstanciada que servirá para que el jefe de la oficina de migración ordene la iniciación del procedimiento para la deportación.

"En el acto de que trata el párrafo anterior se especi- ficará siempre el nombre del interesado, su nacionalidad, las - actividades a que pensaba dedicarse en el país y el motivo ex- plícito del rechazamiento.

"II.- Se dará en seguida aviso de la iniciación del procedimiento, por la vía más rápida, al jefe del departamento del ramo.

"III.- Se tomará declaración al inculpado, anotando con minuciosidad sus generales, media filiación y huellas digitales e incluyendo sus fotografías de frente y de perfil, examinándo- lo escrupulosamente acerca de los móviles que haya tenido para violar la ley; requiriéndolo para que presente sus documentos - migratorios que posea y haciendo constar en la misma declara- ción los defectos de que adolezca, en su caso, o especificando que no presentó ningunos. Se tomará declaración a quienes fue- re necesario".

"IV.- Una vez convencido el jefe de la oficina de migra- ción, por las circunstancias que consten en el expediente, de - que el inculpado cometió la violación o violaciones a la Ley de Migración de que se le acusa, lo condenará a pagar la multa regpectiva; pero si no la entera, se le conmutará por la del arresto correspondiente, que extinguirá en la Cárcel Pública del lu- gar. Para el efecto, lo remitirá con un oficio dirigido a la -- autoridad municipal, con copia para el alcaide de la cárcel, - en el que se le comunique la pena que fué impuesta al inculpado; que queda éste en dicha cárcel a disposición de las autoridades de migración y que debe de entregarlo a éstas el día que se ex- tinga la pena, para efectuar su deportación.

"V.- Pagado el importe de la multa o extinguido el arresto que se le haya impuesto, en su caso, será remitido el incul- pado con las seguridades necesarias a la frontera por donde ha-

ya penetrado. Si es nacional de los países vecinos de la República, se entregará a los agentes de migración de la frontera de los mismos, con oficio de remisión en el que se expresen -- las causas que motivaron su deportación; pero si es de otra nacionalidad, se le embarcará con destino a su país, entregando al capitán el oficio de deportación.

"VI.- Si a un inculpado se le condene al pago de la multa y no la satisface, prefiriendo extinguir el arresto en que conforme a la ley se le commute, se accederá a esto último siempre que el jefe de la oficina de migración esté convencido de que no tiene fondos para cubrirla, pues en caso contrario, se le obligará a pagarla, empleando en su caso la facultad económico-conocitiva.

"VII.- Concluido y completo el expediente, se remitirá al jefe del departamento del ramo para su Revisión, dejando copia autorizada de ésta en la oficina donde se formó.

"VIII.- Cada oficina del ramo informará al departamento, en los primeros días de cada mes, sobre las deportaciones que haya registrado durante el mes anterior, con especificación del nombre y nacionalidad del deportado, motivo del procedimiento, enviando los documentos migratorios de los de salida que en todos los casos deberán ser recogidos".

Consideramos como un gran avance de la legislación mexicana el haberse establecido un procedimiento que aunque adolecía de algunas fallas, por lo menos ya daba algunas formas -- por medio de las cuales se efectuarían las deportaciones de extranjeros.

De acuerdo con la Ley, la revisión ante la autoridad superior es a petición de parte. Se trata de un verdadero recu-- curso administrativo a favor de los extranjeros deportados.

Como lo declaraba la Ley, este procedimiento es únicamente para los casos de expulsión de extranjeros que hayan -- violado las disposiciones jurídicas del ordenamiento que registra los requisitos de ingreso y residencia legal, no refiriéndose a la expulsión que ordena el artículo 33 Constitucional, -- la que sólo puede ser aplicada por el Ejecutivo de la Unión.

20 de agosto de 1934, abrogó el de 1926. No obstante, conservó el mismo texto del artículo relativo a la deportación de los extranjeros que hayan ingresado al país ilegalmente por no obedecer los requisitos sanitarios que se les exigen. Dice su artículo 107 que los reglamentos determinarán: "V.- Los casos en que deberán ser expulsados del país los extranjeros que hubieren penetrado a él contraviniendo lo dispuesto en este capítulo (sanidad migratoria), y la forma en que deberá ejecutarse dicha expulsión". Se aprecia nuevamente que adolece del mismo error - esta disposición en el sentido de ordenar la reglamentación de las deportaciones a extranjeros infractores del Código Sanitario. NO fue posible esta reglamentación en virtud de que era competencia de las autoridades migratorias la aplicación y ejecución de dichas sanciones.

f. Ley General de Población de 1936 (26).- A partir del 24 de agosto de 1936, fecha en que se promulgó una nueva ley, cambio la denominación del ordenamiento jurídico que se refería a las condiciones de entrada y permanencia de los extranjeros, por la de Ley General de Población, pues se introdujo la materia demográfica al lado de la migratoria. Sin embargo, en cuanto a los requisitos de entrada y permanencia no varió mucho su contenido. El artículo más general en materia de deportación es el 185 que dispone: "El extranjero que entre ilegalmente al país o contravenga las disposiciones que dicte la Secretaría de Gobernación, pagará la multa que se le imponga y además será deportado, si la Secretaría lo determina". Un caso de deportación por ingreso fraudulento como vemos.

Encontramos otros casos de deportación concretos como los de los artículos 83, 111 y 120 de la propia Ley de Población. El caso del artículo 83 se refiere al inmigrante que haya obtenido derechos de permanencia en el país por ser cónyuge de un extranjero residente. "En caso de ruptura del vínculo matrimonial antes de cinco años contados desde la fecha de internación del segundo admitido, se procederá a su repatriación o deportación en su caso, a menos que satisfaga los requisitos de la inmigración ordinaria".

En cuanto a lo dispuesto por el artículo 111 de la citada ley se expresa: "Los extranjeros cuya inmigración está -- prohibida y que encontrándose en tránsito, desembarquen en algún puerto nacional, con objeto de visitarlo y permanezcan en tierra después de la salida del barco en que hacen la travesía, sin ocurrir dentro de las 24 hrs. siguientes a justificarse en la oficina de migración respectiva, serán conducidos al lugar que designe la Secretaría de Gobernación, para ser reembarcados en su oportunidad, sin perjuicio de aplicarles la sanción correspondiente".

El artículo 129 de la Ley de Población de 1936, dice:-- "Los turistas que permanezcan en el país por mas tiempo que el autorizado, sufrirán la sanción pecuniaria que dispone esta -- ley y se les requerirá para que abandonen el país en el plazo que les fije la Dirección General de Población, la que resolverá si además de la multa procede exigirles depósito o fianza -- de repatriación.

"En caso de que el infractor se niegue a satisfacer el importe de la multa y los demás requisitos que en su caso se le fijan, podrá conmutársele aquella por el arresto correspondiente y en cuanto lo cumpla será deportado".

Encontramos en el artículo 186 de la ley a estudio, una excepción al derecho de deportación. Indica su primer párrafo -- que la deportación no podrá llevarse a cabo si el extranjero -- ha adquirido derechos de residencia definitiva. Por disposición de los artículos 89 y 90 de la propia ley, adquieren derechos -- de residencia definitiva, los extranjeros que tengan 5 años de residir legalmente en el país ó 10 años de residir ilegalmente en el mismo; en ambos casos sin que se hayan ausentado del país por un período mayor de dos años. En el segundo párrafo del citado artículo 186 se esclarece una distinción muy importante. -- Se refiere a una de las que existe entre la deportación y la expulsión de extranjeros, ordena: "Esta prescripción (la inaplicabilidad de la deportación a los inmigrados o residentes definitivos) debe entenderse sin perjuicio de la facultad que al Ejecutivo de la Unión concede el artículo 33 Constitucional". Por tanto, de la interpretación de todo el artículo 186 de la ley a estudio se desprende que a los inmigrados no se les podía depor

tar pero si expulsar.

Al igual que en la Ley anterior se sigue el principio - del recurso administrativo de revisión para los casos de deportación. Dice el artículo 207: "La Secretaría de Gobernación, - la Dirección General de Población y los Jefes de las oficinas de migración impondrán las penas administrativas establecidas en este capítulo (sanciones). Cuando sean impuestas por los dichos jefes de las oficinas, la aplicación será revisada a petición de parte, por la Secretaría de Gobernación".

g. Ley General de Población de 1947 (27).- Esta ley fue promulgada el 23 de diciembre de 1947 e incluía los siguientes casos de deportación:

"Artículo 93.- Se impondrá multa de 500 a 2000 pesos a los no inmigrantes que no cumplan con los requisitos fijados - en su permiso de internación. Si la infracción es grave serán deportados". Este artículo fué reformado el 24 de diciembre de 1949 de la siguiente manera: "Se impondrán multas de 200 a - - 5000 pesos a los no inmigrantes que no cumplan con los requisitos legales correspondientes a su calidad migratoria o a las - condiciones de admisión impuestas por la Secretaría. En caso - de que la infracción sea grave, o de que el plazo de admisión al país haya fenecido, podrán ser deportados".

Otro caso lo encontramos en el artículo 94 que dice: - "Los extranjeros que declaren falsamente ante las autoridades de la Secretaría de Gobernación o sus auxiliares, serán deportados, sin perjuicio de aplicarles la pena que señale el Código - Penal según el caso". De igual forma este artículo fué modificado por las reformas que se hicieron a la Ley el 24 de diciembre de 1949 y que a este respecto dice: "Los extranjeros que para - internarse al país o ya en él, proporcionen a la Secretaría de Gobernación o a las autoridades auxiliares de la misma, datos - falsos en relación con su situación migratoria, podrán ser de-portados; sin perjuicio de que en su caso, serán consignados a las autoridades judiciales correspondientes".

Encontramos en el artículo 104 de la ley de 1947 otro - caso de deportación. Este no fué modificado por las reformas de 1949, sino permaneció su texto de la siguiente manera: "Al inmi

grante o no inmigrante que se dedique a actividades ilícitas o deshonestas, le será cancelada su calidad migratoria y será deportado".

El caso del artículo 105 dispone: "Se impondrá una pena de seis meses a dos años de prisión, a los extranjeros que habiendo sido rechazados por los empleados o funcionarios de migración o teniendo algún impedimento legal para internarse en el país lo hagan. Cumplida la pena serán deportados". Se modificó por las reformas de 1949 este artículo en la forma siguiente: -- "Se impondrá una pena de 6 meses a 3 años de prisión a los extranjeros que se internen ilegalmente en el país, con excepción de los nacionales de los países vecinos que visiten las poblaciones fronterizas, sin perjuicio de las sanciones administrativas en que éstos puedan incurrir. El ejercicio de la acción penal por parte del Ministerio Público estará sujeto a la denuncia que en cada caso le haga la Secretaría de Gobernación por acuerdo expreso del Secretario o del Subsecretario. En todo caso los extranjeros comprendidos en este precepto serán deportados".

El artículo 106 de la Ley General de Población de 1947, sostiene un caso más de deportación, dice: "Se impondrá una pena de dos a cinco años de prisión y multa hasta de 5000 pesos a los extranjeros que habiendo sido deportados o expulsados se internen nuevamente al Territorio Nacional sin tener para ello la autorización previa de la Secretaría de Gobernación o no hagan constar a su reingreso que han sido deportados o expulsados. -- Una vez cumplida la pena serán deportados". Es importante hacer notar como el precepto legal se encarga de anunciar a las dos medidas, deportación y expulsión, como distintas y que en ambos casos se asemeja la situación del extranjero. Es pues reconocida en forma específica por nuestra legislación, la distinción de la expulsión genérica a extranjeros perniciosos con la expulsión específica de extranjeros que no cumplen con los mandatos de la Ley de Población. También fue modificado este artículo -- por las reformas de 1949 quedando de la forma siguiente: "Se impondrá una pena de 2 a 5 años de prisión y multa de 5000 pesos a los extranjeros que habiendo sido deportados o expulsados se internen nuevamente al Territorio Nacional sin contar para --

ello con autorización previa de la Secretaría de Gobernación o que no expresen u oculten su calidad de deportados o expulsados para obtener autorización de internación. El ejercicio de la acción penal por parte del Ministerio Público estará sujeto a la denuncia que en cada caso le haga la Secretaría de Gobernación, por acuerdo expreso del Secretario; del Subsecretario. En todo caso los extranjeros comprendidos en este precepto serán deportados".

Del supuesto que establece el artículo 107, encontramos otro caso por el que se aplica la deportación. Dice el precepto citado: "Se impondrá una pena de seis meses a dos años de prisión a los extranjeros a quienes la Secretaría de Gobernación, por encontrarse ilegalmente en el país, ya sea que carezcan de documentación migratoria o la tengan irregular, haya ordenado expresamente su salida del país, y a pesar de ello permanezcan en Territorio Nacional. Una vez cumplida la pena serán deportados". Encontramos en la modificación de este artículo por las reformas de 1949 una mayor precisión de su contenido pues expresa: "Se impondrá una pena de 6 meses a 2 años de prisión a los extranjeros que no obedezcan la orden que la Secretaría de Gobernación les dé para salir del país, dentro del plazo que la misma fije por habérseles cancelado su documentación migratoria, por haber vencido el plazo de su estancia legal en el país de acuerdo con la autorización concedida, o por encontrarse ilegalmente en el país por cualquier otro motivo. El ejercicio de la acción penal por parte del Ministerio Público estará sujeto a la denuncia que en cada caso le haga la Secretaría de Gobernación por acuerdo expreso del Secretario o del Subsecretario. En todo caso los extranjeros comprendidos en este precepto serán deportados".

En último lugar encontramos el caso de deportación enunciado en el artículo 109 que dice: "Se impondrá una pena de seis meses a cinco años de prisión y multa hasta de 5000 pesos a las personas que auxiliaren, encubran o en cualquier forma directa o indirecta ayuden a cometer los delitos previstos en los artículos anteriores. Si se trata de extranjeros, además serán deportados". Este precepto nació desde la promulgación de la ley de 1947 y no sufrió ninguna modificación con las reformas de 1949.

La ley General de Población de 1947 sufrió una nueva modificación al reformarse íntegro el capítulo de sanciones el 29 de diciembre de 1960, texto en el que se deroga de su contenido la denominación "deportación" para dar paso nueva mente a la antigua de "expulsión", haciendo confuso el uso de cada una de las medidas de expelación de extranjeros.

Será materia de estudio de sección posterior, la re forma a la Ley General de Población que en 1960 le dió otro matiz a nuestra legislación.

h. Código Sanitario de 1949 (28).- Al igual que los anteriores Códigos Sanitarios, el expedido el 31 de diciembre de 1949 ado leció de la misma falla en materia de deportación de extran je ros. Dispone su artículo 80 que: "Las disposiciones reglame ntarias de este Código determinarán los casos de excepción a lo dispuesto por las fracciones I y II del artículo anterior, y a los requisitos que deberán llenarse para que los mismos tengan aplicación. También determinarán los casos en que deban ser ex pulsados del país los extranjeros que hubieren penetrado a él, contraviniendo lo dispuesto en este capítulo, así como la forma en que deberá ejecutarse la expulsión". Es decir, que el Códi go facultaba para que se reglamentara en materia de deportación a las autoridades sanitarias. Sin embargo, esta facultad nunca se llegó a reglamentar por ser atribución de la Secretaría de Gobernación y de las autoridades migratorias, el tomar las me did as conducentes a la ejecución material de las órdenes de de portación. Con posterioridad, al promulgarse el Código Sanitario del 29 de diciembre de 1954 (29), que vino a abrogar al de 1949, encontramos también el mismo error en su artículo 63 que expre saba: "Las disposiciones reglamentarias de este Código determi narán los casos de excepción a lo dispuesto en los dos artícu los anteriores, así como los requisitos que deban llenarse para que los mismos tengan aplicación.

"También determinarán los casos en que deben ser expul sados del país los extranjeros que hubieren penetrado a él con traviniendo lo dispuesto en el artículo que antecede (requisi tos sanitarios para la entrada de extranjeros), así como la for ma en que deberá ejecutarse la expulsión".

No es sino hasta la promulgación del actual Código Sanitario de 1973, cuando se expresa en forma correcta el procedimiento que se debe seguir para ejecutar las órdenes de esta expulsión específicas llamada deportación. También será materia de un estudio más exhaustivo con posterioridad en el próximo capítulo.

i. Reglamento de la Ley General de Población de 1950 (30).- Este reglamento tuvo su vigencia desde el 31 de enero de 1950 hasta el 27 de abril de 1962, fecha en que se expidió el que actualmente nos rige. Adolece de algunas fallas pero prevalece en su contenido la distinción entre la deportación y la expulsión; sin embargo, no reglamenta en forma debida el procedimiento de ejecución de la deportación o de la expulsión de extranjeros. Recoge sólo dos disposiciones en que se faculta por un lado al funcionario encargado de aplicar las medidas, y por otro, las providencias que se han de tomar para su ejecución; su artículo 94 en la parte conducente dice: "Se requerirá precisamente acuerdo expreso del Secretario o del Subsecretario (de Gobernación) para la imposición de las sanciones administrativas señaladas en los artículos 90, 93, 94, 95, 104, 106, 107, 109 de la ley y para aquellas que impliquen cancelación de la documentación de extranjeros". Como vimos, de acuerdo con la Ley General de Población de 1947 con sus reformas de 1949, son los casos de los artículos: 93, 94, 104, 106, 107 y 109 los que contienen los supuestos de la deportación. Por tanto, las únicas autoridades que podían dictar una resolución deportativa eran: El Secretario o el Subsecretario de Gobernación sin poder delegar estas atribuciones a ningún funcionario de menor jerarquía.

El artículo 98 del mencionado reglamento dispone: "expulsiones o deportaciones.- Para la ejecución de las órdenes de expulsión o deportación que la Secretaría (Gobernación) decreta en contra de los extranjeros en los términos de la ley y de este reglamento, se tomarán las medidas adecuadas, entre ellas el separo o aseguramiento de los extranjeros en estaciones migratorias o en su defecto, en sitios apropiados para tal fin". Este artículo hace referencia a algunas de las providencias para ejecutar las expulsiones o deportaciones pero en forma muy escueta.

J. Reformas a la Ley General de Población (31).- Por decreto del 29 de diciembre de 1960, la Ley General de Población fue reformada sustancialmente en su capítulo de sanciones. Dicho capítulo contiene como una de las sanciones principales, la deportación de los extranjeros que no cumplan con las disposiciones de la ley a estudio.

Una de las reformas más importantes a nuestro juicio, que se hicieron al capítulo de sanciones de la Ley General de Población de 1947, fue la de cambiar el término "deportación" por el de "expulsión", situación que implicó posteriormente una confusión entre este tipo de expulsión con la expulsión genérica a extranjeros indeseables, que se encuentra establecida en el artículo 33 Constitucional. Consideramos que el legislador mexicano quiso, como en muchos países, asimilar ambas instituciones pues la confusión que la doctrina ha planteado siempre acerca de éstas, ha llevado a que la práctica de la mayoría de los Estados sea muy disímil. Es comprensible que las legislaciones de muchos países se encuentren ambiguas en lo que respecta a la materia de expulsión de extranjeros en general, pues no se ha querido entrever de entre la expulsión genérica, una expulsión específica que acusa muchas diferencias con aquella y que si se hubiere esclarecido el problema de la diferenciación de ambas medidas, el régimen jurídico de cada una de ellas no ofreciera ninguna objeción. Por tanto, se comprende porqué el legislador mexicano optó por asimilar la expulsión genérica con la deportación de extranjeros.

Se establecen en una forma sintetizada y general, en el artículo 95 reformado de la ley a estudio, casos de deportación muy importantes. Así encontramos que ordena el citado artículo: "Los extranjeros se harán acreedores a la cancelación de su 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, en los siguientes casos:

"I.- Cuando se internen ilegalmente al País, o no expresen u oculten su condición de expulsados para que se les autorice su internación;

"II.- Cuando no obedezcan la orden que la Secretaría de Gobernación les da para salir del Territorio Nacional dentro del plazo que para el efecto se les fija, por haber sido cancelada su documentación migratoria o encontrarse ilegalmente en el país". Se refiere esta fracción al caso del artículo 45 en que se obliga a los inmigrantes a dejar el país si no satisface la condición a que está supeditada su estancia en el Territorio; asimismo, si no les es concedido el refrendo de su documentación o que se hayan ausentado por tiempo mayor del concedido o permitido (art. 46). Es también el caso de los inmigrantes que no se les haya otorgado la calidad de inmigrados o no la hayan solicitado en el término señalado por el reglamento (art. 67). Encontramos además, el caso del artículo 49 en que por efectos de algún vínculo jurídico se otorgan derechos de residencia. Si ese vínculo desapareciera, los extranjeros amparados con tal perderán aquel derecho y tendrán la obligación de dejar el país. Por tanto serán deportados los extranjeros, si no obedecieren la orden de salida que la Secretaría de Gobernación les da en todos estos casos.

"III.- Cuando se dediquen a actividades ilícitas o deshonestas;

"IV.- Cuando auxiliien, encubran o en cualquiera otra forma directa o indirecta ayuden a otro extranjero a cometer delitos previstos en las fracciones anteriores;

"V.- Cuando dolosamente hagan uso o se ostenten como poseedores de una calidad migratoria distinta de la que tienen.

"Cuando la violación cometida no sea grave, la Secretaría de Gobernación sólo impondrá al extranjero infractor una multa de 500.00 a 5 000.00 pesos". Este párrafo final, le da la opción a dicha Secretaría de imponer o no directamente la deportación al extranjero que infrinja la Ley de Población, de acuerdo con las fracciones anteriores. Sin embargo, no creemos que se le otorgó a la Secretaría una facultad discrecional sino más bien opcional, en virtud de que se establece que la sanción inmediata seala salida forzosa del extranjero por vía de la deportación y que sólo en caso de que no sea grave la falta, se le imponga únicamente una multa.

Del mismo modo el artículo 96 expresa:

"Los extranjeros que para entrar al país, o ya internados, proporcionen a las autoridades datos falsos con relación a su situación migratoria, podrán ser expulsados, sin perjuicio de que en su caso, sean consignados a las autoridades judiciales correspondientes". Aquí encontramos un caso de deportación por ingreso ilegal y por permanencia ilícita simultáneamente, es decir, se establecen ambas causas en un sólo supuesto de deportación.

Finalmente, el artículo 98 dice:

"Se impondrá una pena de seis meses a cinco años de prisión o multa de 500.00 a 5 000.00 pesos a los mexicanos que contraigan matrimonio con extranjeros sólo con el objeto de que éstos puedan radicar en el país acogiéndose a los beneficios que la ley establece para estos casos. Igual sanción se aplicará al extranjero contrayente, sin perjuicio de que sea expulsado del país". Este caso está justificado pues se trata de un fraude que se hace a la ley y que por su gravedad se sanciona con la deportación del extranjero. Se declara con posterioridad, que para no suscitar controversias entre una nación y otra, las órdenes de expulsión y las medidas de aseguramiento, tales como el separo de extranjeros en estaciones migratorias o en lugares habilitados para ello, que dicte la Secretaría de Gobernación para hacer posible su expulsión del país, son de Orden Público para todos los efectos legales (art. 99).

k. Reglamento de la Ley General de Población (32).- Este reglamento abrogó en su totalidad al de enero de 1950 y fue promulgado el 27 de abril de 1962, durante la administración del Presidente Adolfo López Mateos. En materia de expulsión y deportación sólo sufrió un cambio pero igual de trascendente que el que sufrió la Ley de Población.

Se habla de expulsiones en general sin apartar o diferenciar a las dos instituciones de que tantas veces hemos hecho mención. Con esta modificación se deja un sólo procedimiento de ejecución para ambas expulsiones y se tienen definitivamente por asimiladas. Dice su artículo 97: "Expulsiones.- Para la ejecución de las órdenes de expulsión que la Secretaría acuer

de, se tomarán las medidas adecuadas, entre ellas el separo o aseguramiento de los extranjeros en estaciones migratorias o en su defecto, en sitios habilitados para tal fin.

"Las autoridades federales o locales, así como las empresas de transporte, darán toda clase de facilidades a las autoridades de población, para que se cumplan con las órdenes que al respecto dicte la Secretaría".

Esta es la única disposición que hace mención en forma tácita a la materia de expulsión y deportación de extranjeros.

1. Código Sanitario de 1973 (33).- Este Código vino a abrogar el de diciembre de 1954 y se promulgó el 26 de febrero de 1973. Encontramos entre sus disposiciones una que en materia de deportación es de gran trascendencia. Se trata del artículo 361 que expresa: "Las autoridades sanitarias realizarán los trámites necesarios ante las autoridades competentes, para hacer abandonar el Territorio Nacional a aquellos extranjeros que hubieren entrado a él contraviniendo lo dispuesto en este Código".

Podemos apreciar el cambio tan radical que se operó en relación con los anteriores Códigos en los que se quería reglamentar en forma independiente este tipo de expulsión que está contenida en su forma específica, o sea, en la forma de deportación, pues no se trata del otro tipo de expulsión. Comprendió el Legislador mexicano que no es competencia de las autoridades sanitarias sino de las migratorias el aplicar y ejecutar las órdenes de deportación en todos los casos.

Encadraremos dentro del siguiente capítulo un estudio más a fondo de este caso concreto de deportación.

m. Ley General de Población de 1974.- Nuestra actual legislación en materia de ingreso y permanencia de extranjeros será estudiada lo más ampliamente posible en el capítulo siguiente.

NOTAS BIBLIOGRAFICAS DEL

CAPITULO IV

- 1.- Principios de Derecho Internacional Privado. Editora Nacional, Reimpresión, México, 1969, pág. 175.
- 2.- Arellano García, Carlos. Derecho Internacional Privado. Editorial Porrúa, S.A., México, 1974, pág. 295.
- 3.- Idem.
- 4.- Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México, 1808-1957. Editorial Porrúa, S.A., México, 1957, pág. 119.
- 5.- CAPITULO II, Apartado 2, Sección a.
- 6.- Lozano, José Ma. y Dublan, Manuel. Legislación Mexicana, México, 1841, Tomo I.
- 7.- Tena Ramírez, obra citada, págs. 167 a 175.
- 8.- Lozano y Dublan, obra citada, Tomo I.
- 9.- Idem
- 10.- Ibidem.
- 11.- Lozano y Dublan, obra citada, Tomo II.
- 12.- Idem.
- 13.- Ibidem.
- 14.- Ibidem.
- 15.- Ibidem.
- 16.- Ibidem.
- 17.- Obra citada, pág. 133.
- 18.- Echánove Trujillo, Carlos. Manual del Extranjero. Editorial Porrúa, S.A., México, 1973.
- 19.- Diario Oficial. Estados Unidos Mexicanos. Tomo XCIX, México, martes 22 de diciembre de 1908.
- 20.- Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos. Anotado - por el Dr. Ricardo Marín Pimela. Herrero Hermanos, Editores, México, 1902.
- 21.- Diario Oficial del 13 de marzo de 1926.

- 22.- Diario Oficial del 27 de mayo de 1926.
- 23.- Diario Oficial del 30 de Agosto de 1930.
- 24.- Diario Oficial del 14 de Junio de 1932.
- 25.- Diario Oficial del 29 de Agosto de 1934.
- 26.- Diario Oficial del 29 de Agosto de 1936.
- 27.- Diario Oficial del 27 de diciembre de 1947.
- 28.- Diario Oficial del 25 de Enero de 1950.
- 29.- Diario Oficial del 1º de Marzo de 1955.
- 30.- Diario Oficial del 4 de Mayo de 1950.
- 31.- Diario Oficial del 30 de Diciembre de 1960.
- 32.- Echánove Trujillo, obra citada, págs. 29 a 91.
- 33.- Diario Oficial del 13 de Marzo de 1973.

CAPÍTULO V

DERECHO POSITIVO VIGENTE.

1. La Deportación de Extranjeros: a. facultad del Estado Mexicano para ejercer la deportación; b. derecho de exclusión territorial de extranjeros; c. casos de deportación; d. procedimiento de deportación.- 2. La Expulsión de Extranjeros: a. gestión legislativa de la facultad expulsoria en México; b. exégesis de la facultad expulsoria.- 3. Tratados y Convenciones Internacionales: a. declaración de derechos humanos; b. VI conferencia panamericana; c. tratados de comercio y navegación; d. tratados de extradición.

1.- LA DEPORTACION DE EXTRANJEROS.

Es la finalidad del presente capítulo, encuadrar la mayoría de los principios doctrinales sobre expulsión y deportación de extranjeros a la legislación mexicana actual. Veremos como es factible demostrar que cada una de las medidas a estudio tienen un régimen jurídico propio; autónomo e independiente. Toca a este apartado delinear los principios sobre la deportación de extranjeros.

a. Facultad del Estado Mexicano para ejercer la deportación.- Aun cuando el término deportación, desde el punto de vista etimológico y gramatical es sinónimo de destierro (1), la doctrina y la legislación mexicana (2) lo han utilizado para denominar a la expulsión de aquellos extranjeros que no han cumplido o han dejado de cumplir con los requisitos migratorios de ingreso y permanencia en el país. Hemos tratado de demostrar en capítulos anteriores (3) que sí es factible utilizar dicho término para bautizar a la institución jurídica que nos proponemos desentrañar de entre la expulsión genérica de extranjeros, sin que por ello surgiera algún conflicto con la denominación de otras instituciones jurídicas ajenas.

La expulsión de extranjeros propiamente dicha, es una medida de seguridad que el Estado toma para prevenirse de - -

aquellos extranjeros perniciosos, que aún no habiendo cometido infracción alguna a las normas migratorias de internación y permanencia, pueden poner en peligro la seguridad del país con su conducta insidiosa. Esta medida se encuentra enmarcada dentro de nuestra legislación, en el artículo 33 Constitucional. No se trata de la expulsión que se ordena por causa de alguna infracción a la ley que rige el ingreso y la estancia de extranjeros, ya que esta última es más específica que la anterior como vimos.

El Estado Mexicano ejerce el control de ingreso y estancia de los extranjeros con base en la facultad, inherente a su Soberanía, de imponer las condiciones o requisitos necesarios para su legal entrada al Territorio Nacional. Esta facultad se encuentra recogida en nuestra Constitución Federal; Ley fundamental de toda la Unión. Dispone su artículo 73 en su fracción XVI que el Congreso tendrá 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 última parte del anterior precepto constitucional desprendemos la facultad del Estado para imponer requisitos al ingreso y salida tanto de nacionales como de extranjeros.

De acuerdo con el artículo 124 de la Constitución Mexicana, las facultades que no estén expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados. Por tanto, es facultad federal, de las que están excluidos los Congresos Estatales, legislar en materia de entrada, tránsito y salida de extranjeros. Lógicamente y como consecuencia de la facultad de regular el ingreso y salida de los extranjeros, es de concluirse que se debe regular también, sobre la permanencia de ellos mismos en nuestro país.

En un segundo aspecto, derivamos del artículo 73 - fracción XVI, que el Poder Ejecutivo carece de facultades para restringir o ampliar los requisitos de ingreso y permanencia de los extranjeros pues lo único que puede hacer es reglamentar lo legislado por el Poder Legislativo en la materia de extranjeros que venimos examinando, de acuerdo con las facultades que -

moran expresamente la Constitución Federal.

De la facultad de la legislación Federal, imponer los requisitos de entrada, tránsito, permanencia y salida de extranjeros, se hace necesario que la legislación nacional prevenga, cuando un extranjero esté cumpliendo con dichos requisitos y cuando, en caso contrario, se hace acreedor a una sanción por no cumplirlos.

Ahora bien, si se trata de una ley que reglamenta las condiciones de ingreso y estancia de los extranjeros, es obvio deducir, que una de sus principales sanciones sea la de sacar a aquellos que en determinados casos no cumplan con dichas condiciones que marca la ley.

La doctrina admite (4) que los Estados tienen el derecho de expeler extranjeros, cuando éstos no cumplen con los requisitos que se les imponen para su legal internación y permanencia en el territorio del Estado que los haya admitido. -- Este derecho es ejercido a través de la expulsión específica -- que ha sido denominada por algunos autores mexicanos (5) como deportación, en atención a quererla diferenciar de la expulsión genérica a extranjeros indeseables o inconvenientes, que no es tan concreta o específica como aquella otra.

La Ley General de Población vigente, publicada en el Diario Oficial del 7 de enero de 1951, en el ordenamiento jurídico reglamentario del artículo 73 fracción XVI de la Constitución Federal, en lo que respecta principalmente a emigración e inmigración de nacionales y extranjeros. Por tanto, en esta ley se deben prever las condiciones de entrada y permanencia legales de los extranjeros, y se deben prever también, las sanciones por la falta de cumplimiento o violación de dichas condiciones impuestas por ella misma. En consecuencia, es aquí donde tenemos en concreto la expulsión específica a que habíamos hecho referencia, denominada deportación.

En forma concreta, el artículo 13 de la Ley de Población dispone: "Los nacionales y extranjeros para entrar o salir del país, deberán llenar lo prescrito o exigido por la presente Ley, sus reglamentos y otras disposiciones aplicables".

De a través de la Dirección General, por conducto de la Secretaría de Gobernación, como se faculta a las autoridades --

Federales para la aplicación de las disposiciones de la Ley General de Población (art. 2). Ordene su artículo 7 que por lo que se refiere a los asuntos de orden migratorio, a la Secretaría de Gobernación corresponde:

"I. Organizar y coordinar los distintos servicios migratorios;

"II. Vigilar la entrada y salida de los nacionales y extranjeros, y revisar la documentación de los mismos;

"III. Aplicar esta ley y su reglamento; y

"IV. Las demás facultades que le confiere esta ley y su reglamento así como otras disposiciones legales o reglamentarias".

Ahora bien, de acuerdo con el artículo 16 de la Ley de Población, el servicio de migración tiene prioridad, con excepción del de sanidad, para inspeccionar la entrada o salida de personas en cualquier forma que lo hagan, ya sea en transportes nacionales o extranjeros; marítimos, aéreos o terrestres, en las costas, puertos, fronteras y aeropuertos de la República. Desprendemos del anterior artículo que a las autoridades sanitarias también se le otorgan facultades para inspeccionar la entrada de nacionales o extranjeros a nuestro territorio. Sin embargo, no debe dárseles facultades a estas últimas autoridades para que impongan una sanción de la naturaleza de la deportación, ya que se anteponería el trámite de dicha sanción y se inmiscuirían en las facultades propiamente migratorias que corresponden únicamente a las autoridades que tienen este carácter.

En realidad, los requisitos de sanidad en materia de migración, no son sino una condición más que se impone a los extranjeros (y nacionales) para entrar al país y que por la importancia que tienen para la salubridad general de la República, sólo deben inspeccionarse por autoridades capacitadas en el ramo y con prioridad a cualquier otro tipo de inspección. No obstante, dichas autoridades estarán realizando actividades de carácter migratorio pero no serán estrictamente propias de ellas, sino estarán auxiliando a las autoridades migratorias en un aspecto tan trascendental como lo es el sanitario. El Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos, promulgado el 26 de

febrero de 1973, dispone al respecto en su artículo 355: "toda persona que pretenda entrar al Territorio Nacional será sometida a examen médico, cuando así lo estime conveniente la autoridad sanitaria."

"Cuando se trate de inmigrantes, además de los exámenes médicos que practique la autoridad sanitaria, presentarán certificado de salud obtenido en su país de origen, debidamente visado por las autoridades consulares mexicanas".

Como apuntamos con anterioridad, las autoridades sanitarias dependientes de la Secretaría de Salubridad y Asistencia no pueden decretar deportaciones, a los extranjeros que no cumplan con los requisitos sanitarios de ingreso, puesto que es una facultad exclusiva de las autoridades migratorias, ya que son estas últimas las versadas en la materia de la salida forzada a extranjeros. Los Códigos Sanitarios que antecedieron al vigente (6), facultaban a las autoridades sanitarias para aplicar y ejecutar las expulsiones por causa de infracción a los propios ordenamientos sanitarios, empero, nunca pudieron reglamentarse esas disposiciones sanitarias y en consecuencia, siempre fueron aplicadas y ejecutadas por las autoridades migratorias, por las causas que ya señalamos con antelación.

En conclusión, es requisito indispensable para el ingreso legal de extranjeros, cumplir con las disposiciones migratorias y sanitarias en materia de migración que nuestra legislación les exige, y por tanto se podrá decretar la deportación a los extranjeros cuando éstos no cumplan con los requisitos migratorios y sanitarios que la Ley General de Población y el Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos, vigentes, respectivamente, les impongan. Empero, será sólo facultad de las autoridades migratorias, la aplicación y ejecución de dichas deportaciones.

Existe un precepto de la Ley de Población que ha sido criticado por la doctrina mexicana (7) en el que se conceden amplias facultades discretivas a la Secretaría de Gobernación para la admisión de extranjeros. Dispone el artículo 31 de la Ley: "La facultad de la Secretaría de Gobernación, suspender o prohibir la admisión de extranjeros, cuando así lo determine el interés nacional". La doctrina admite (8) la facultad

que tienen los Estados para permitir o no el ingreso de extranjeros a su territorio, derivada de su Soberanía, pues en caso contrario, estarían sufriendo un menoscabo a su facultad de someter a su jurisdicción a toda persona dentro de su suelo. Esta facultad, de muy delicada aplicación, debe tener como finalidad la seguridad de la nación y debe estar subordinada a la actividad de una alta autoridad ejecutiva o legislativa porque de lo contrario, podría darse lugar a arbitrariedades nocivas para el país. El precepto comentado, expresa en su última parte que será aplicable éste, sólo cuando lo exija el interés nacional. Precisamente en tal virtud es cuando razonable y jurídicamente puede hacerse uso de dicha facultad de inadmisión de extranjeros y por tanto, es muy aconsejable que se le dieran otros visos de legalidad para no proceder con facilidad a su ejercicio, ya que incluso, ésta es una facultad discrecional del Estado que no puede estar al arbitrio de un Auxiliar de la Administración.

b. Derecho de Exclusión Territorial de Extranjeros.- De acuerdo con la doctrina (9) existe el llamado derecho de exclusión territorial de extranjeros que también es discrecional en cuanto a su ejercicio, aún cuando no en cuanto a su ejecución, y que ha sido practicado por los países desde fines del siglo pasado y principios del presente (10). Este derecho de exclusión se ejercita a través de dos formas: A. Por el Sistema de Rechezo; y B. Por el Sistema de Cuotas.

El primero de los sistemas consiste en rechazar el ingreso de determinados extranjeros al territorio del Estado, por la prohibición legal que concretamente se les imponga cuando se encuentren en ciertas circunstancias, como por ejemplo, cuando se trate de ebrios consuetudinarios, locos o idiotas, delincuentes, anarquistas, etc.

El segundo de los sistemas consiste en determinar previamente el número de extranjeros que podrán entrar al territorio del Estado según su nacionalidad y otras consideraciones de índole étnico principalmente.

En México, de acuerdo con la Ley General de Población de 1974, existe un precepto de exclusión general de ex-

tranjeros que a la letra dice:

"Artículo 37.- 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 artículo 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. Hayan infringido esta ley o su reglamento;
- "VII. No se encuentren física o mentalmente sanosa juicio de la autoridad sanitaria; o
- "VIII. Lo prevean otras disposiciones legales".

En materia de sanidad migratoria también se establecen impedimentos para entrar al país, a los extranjeros que se en-cuentren en la hipótesis del artículo 357 del Código Sanitario Vigente. Ordena el mencionado precepto que: "No podrán internarse al Territorio Nacional hasta en tanto no se cumpla con los - requisitos sanitarios, las personas que padezcan alguna de las siguientes enfermedades: peste, cólera, fiebre amarilla y viruela

"La Secretaría de Salubridad y Asistencia determinará de acuerdo con el artículo 130, que otras enfermedades transmisibles quedarán sujetas a lo establecido en el párrafo anterior"

A. En forma más concreta, el sistema de rechazo lo encontramos en el apartado A del artículo 27 del Reglamento de la Ley de Población vigente. Dispone que tienen impedimento legal para internarse o regresar al país los extranjeros que se encuentren en cualquiera de los siguientes casos:

- "I. Los que no tengan profesión, oficio o cualquiera - otro medio honesto de vivir; II. Los que hayan cometido en el extranjero o en la República un delito por el cual hayan sido condenados a sufrir una pena corporal mayor de dos años de prisión;
- III. Los toxicómanos, alcohólicos habituales o quienes - - -

propaguen o fomenten el hábito de las drogas, enervantes o en alguna forma trafiquen con los mismos; IV. Quienes ejerzan o hayan practicado la prostitución o la explotación, fomenten o pretendan la introducción de prostitutas, las acompañen o vivan a sus expensas o se dediquen a la trata de blancas o niños; V. Los extranjeros que pertenezcan a sociedad anarquista o propaguen o fomenten doctrinas contrarias al sistema de Gobierno en México; VI. Los que no sepan leer y escribir siendo mayores de 15 años; VII. Los que hayan declarado falsamente ante las autoridades de migración; VIII. Los que hubieren sido expulsados del país salvo acuerdo expreso del Secretario, del Subsecretario o del Oficial Mayor de la Secretaría de Gobernación."

De acuerdo con el Código Sanitario de 1973 también -- tienen impedimento para entrar al Territorio Nacional, los extranjeros comprendidos en algunos de los casos que enumera el -- artículo 359 de dicho Código que son: "I. Los ebrios consuetudinarios y los individuos adictos al uso de estupefacientes y psicotrópicos; y II. Los que padezcan otras enfermedades o alteraciones que determine el Consejo de Salubridad, mediante decreto que deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación"

El sistema de rechazo de extranjeros, que nuestra legislación ejerce a través de los impedimentos que se aplican en forma concreta e individual, la doctrina lo admite con la única condición de que no sea discriminatorio para ciertas nacionalidades o razas de extranjeros. Por lo demás, los casos enumerados en el artículo 27 apartado A del Reglamento de la Ley General de Población y los del artículo 359 del Código Sanitario vigente, -- son los más comunes que las naciones practican (11).

B. El sistema de cuotas también se encuentra implantado en nuestro país dentro de su legislación nacional.

Como sostiene el Dr. Carlos Arellano (12) "... en estricto sentido es factible afirmar que el sistema de cuotas conduce necesariamente a un trato diferencial, ya que establecen -- estos sistemas un diverso número de extranjeros que pretenden -- inmigrar, según su nacionalidad. El trato diferencial en última instancia se puede justificar tomando en consideración que cada país trata de evitar la formación de importantes núcleos extranjeros no susceptibles de asimilarse adecuadamente a la población nacional y que conviene facilitar la inmigración de indivi-

duos de más fácil asimilación al conglomerado nacional".

La Ley General de Población vigente, permite el establecimiento de cuotas si en que la decisión gubernamental es en tal sentido, según los artículos 3 fracc. VI, 32 y 37 fracc. III.

"Art. 3.- Para los fines de esta ley, la Secretaría de Gobernación dictará y ejecutará o en su caso promoverá ante las dependencias competentes o entidades correspondientes, las medidas necesarias para:

"VI. Sujetar la inmigración de extranjeros a las modalidades que juzgue pertinentes...".

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

"Art. 37.- La Secretaría de Gobernación podrá negar a los extranjeros la entrada al país o el cambio de calidad o característica migratorias por cualquiera de los siguientes motivos, cuando:

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

A través de estas tres disposiciones, nuestro país, ejerce el derecho de exclusión territorial de extranjeros, por medio del sistema de cuotas que, como ya asentamos, está justificado primordialmente por la práctica que de él han hecho los Estados. Pero la doctrina también lo admite, pues sostiene que las naciones tienen el derecho de permitir o negar la entrada de extranjeros a su territorio, o de hacerlo sólo en aquellos casos o bajo aquellas condiciones que el propio Estado quiera imponer en forma libre y discrecional, sin que por ello se interfiera la esfera jurídica del extranjero. Eppure, el ejercicio de todas estas facultades no debe ser ni arbitrario ni discriminatorio sino que deberá utilizarse en forma justa y suficientemente razonable (13) para que no se creen enfrentamientos de nación a nación.

En vía de ejemplo, podemos proporcionar los tablas diferenciales que rigieron en nuestro país en el año de 1936 para la reglamentación del sistema de cuotas. Se admitió sin limita

ción de número a extranjeros procedentes de la Argentina, Brasil, el Canadá, Los Estados Unidos, Guatemala, España, Haití, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela; hasta 5,000 procedentes de Alemania, Austria, Bélgica, Checoslovaquia, Dinamarca, Francia, Holanda, Hungría, Inglaterra, Italia, Japón, Noruega, Portugal, Suecia y Suiza; y hasta 1,000 a los nacionales de los países no comprendidos en los dos grupos anteriores.

c. Casos de Deportación.- La deportación es una medida que ejecuta el Gobierno de un Estado cuando éste expelle a un individuo que no ha cumplido o ha dejado de cumplir con los requisitos migratorios y sanitarios en materia de migración, necesarios para la internación y permanencia legales de los extranjeros a su territorio. Como hemos asentado con anterioridad (14), existen dos causas esenciales para la aplicación de la medida de deportación, a saber: A.- El ingreso fraudulento de un extranjero al territorio del Estado, por violar o incumplir las disposiciones migratorias que rigen la internación de extranjeros; y B.- La residencia ilegal de un extranjero en el territorio del Estado, por violar o incumplir las disposiciones migratorias que rigen la permanencia de extranjeros.

La legislación mexicana vigente, contiene un precepto regulador de todos los casos concretos de deportación que se establecen en la propia legislación. De acuerdo con el artículo 105 de la Ley General de Población de 1974, "Al extranjero que incurra en las hipótesis previstas en los artículos 95, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 106, 107, 118 de esta ley, se le cancelará la calidad migratoria y será expulsado del país sin perjuicio de que se le apliquen las penas establecidas en dichos preceptos" (14 Bis). Es por tanto necesario, para decretar la deportación de extranjeros, que se encuentren estos en alguna de las hipótesis de los preceptos que se mencionan en el artículo citado arriba.

Haremos la exégesis de cada uno de esos preceptos con base en la distinción de las causas de deportación que con anterioridad citamos y en consecuencia, comenzaremos por analizar los casos de deportación por ingreso fraudulento, supuestos de

los artículos 98, 103 y 104 de la Ley General de Población, para terminar con los casos de deportación por residencia ilegal, su puestos de los artículos 95, 97, 99, 100, 101, 102, 104, 107 y 118 de la propia ley.

A. Para hacer el estudio de los primeros casos de deportación consideramos necesario analizar previamente, cómo y en qué forma pueden ingresar los extranjeros a nuestro país.

Los extranjeros podrán internarse legalmente al país de acuerdo con las siguientes calidades: Inmigrante y no inmigrante. No inmigrante es el extranjero que con permiso de la Secretaría de Gobernación se interna en el país temporalmente - (art. 42 L.G.P.). Inmigrante es el extranjero que se interna legalmente en el país con el propósito de radicarse en él, en tanto adquiere la calidad de inmigrado (artículo 44 de la L. G.P.).

Dentro de la calidad de no inmigrante encontramos las siguientes características migratorias: Turista, transmigrantes, visitantes, consejero, asilado político, estudiante, visitante local y visitante provisional. Dentro de la calidad de inmigrante encontramos las características que siguen: rentista, inversionista, profesional, cargos de confianza, científico, técnico y familiares.

Existe una disposición jurídica general para los casos de deportación por ingreso fraudulento, enunciada en el artículo 103 de la Ley General de Población vigente que a la letra dice:

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

Como observamos esta disposición se encuentra entre los preceptos jurídicos que son hipótesis de deportación según lo ordenado por el artículo 105, antes mencionado.

¿ En qué casos un extranjero se internará ilegalmente al país ? Se internará ilegal o fraudulentamente un extranjero cuando no cumpla con los requisitos que marca la ley para la entrada de extranjeros a Territorio Nacional. De acuerdo con el artículo 62 de la Ley de Población son requisitos para ingresar al país:

"I. Presentar certificado oficial de buena salud física y mental, expedido por autoridades del país de donde procedan, en los casos que fije la Secretaría de Gobernación". Será un caso de ingreso fraudulento la entrada de un extranjero que no cumpla con este requisito cuando se lo exija la Secretaría de Gobernación y en consecuencia se podrá decretar la deportación de aquel, con base en los artículos 103 y 105 de la Ley de Población.

"II. Ser aprobados en el examen que efectúan las autoridades sanitarias". Si no es aprobado en el examen el extranjero y se interna al país podrá ser deportado. Encontramos este caso de deportación en el Código Sanitario vigente, que, como ya sostuvimos, toca aplicar y ejecutar a las autoridades migratorias por ser una actividad propia de sus funciones. No obstante, la apreciación de la infracción al Código Sanitario sólo podrá ser determinada por autoridades sanitarias que son las expertas en materia de sanidad internacional y migratoria. Es por esta causa que el actual Código Sanitario dispone muy acertadamente en su artículo 361, que las autoridades sanitarias realizarán los trámites necesarios ante las autoridades competentes (migratorias) para hacer abandonar el Territorio Nacional a aquellos extranjeros que hubiesen entrado a él, contraviniendo los requisitos -- que se establecen en el propio Código. Estos requisitos obviamente son de carácter sanitario. Se procederá a ejecutar la deportación del extranjero, en este caso, con fundamento en los artículos 361 del Código Sanitario vigente, y 103 de la actual Ley General de Población.

"III. Proporcionar a las autoridades de migración, bajo protesta de decir verdad, los informes que le sean solicitados". Existe para este caso, un precepto jurídico específico en el que se hace clara mención de la contravención a la hipótesis de esta fracción que analizamos. Ordena el artículo 104 de la Ley de Población que el extranjero que para entrar al país o que ya internado, proporcione a las autoridades datos falsos con relación a su situación migratoria, se le impondrán las sanciones previstas en el Código Penal, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 105 de la misma Ley; este último artículo ordena la deportación del extranjero a su lugar de origen. Sin embargo, el artículo 104 de la Ley de Población engloba, tanto -

al caso de proporcionar datos falsos sobre la identidad del extranjero al entrar a territorio nacional, cuánto el de proporcionar datos falsos una vez ya internado. En el primer supuesto -- estaremos frente a un caso de deportación por causa de ingreso fraudulento y en el segundo supuesto, frente a uno por causa de residencia ilegal. La doctrina (15) admite estos casos como justificables para decretar dichas hipótesis. Como examinamos en capítulos anteriores (15 bis), son casos que van en función directa de las condiciones de entrada y permanencia de extranjeros y por tanto, consideramos que son de los clásicos casos de deportación.

"IV. Identificarse por medio de documentos idóneos y auténticos, y en su caso, acreditar su calidad migratoria". Si el extranjero penetra a nuestro país con documentos falsos o no idóneos, podrá ser deportado a su país de origen por haber ingresado fraudulentamente de acuerdo con lo que disponen los artículos 103 y 105 de la Ley de Población vigente.

La doctrina (16), al igual que en el anterior supuesto, y la mayoría de las legislaciones de los países en su aplicación cotidiana, reconocen y practican, respectivamente, el caso de sacar obligatoriamente a aquellos extranjeros que se hubieran internado con documentos falsos o sin ellos.

"V. Presentar certificado oficial de sus antecedentes, expedido por la autoridad del lugar, donde hayan residido habitualmente, en los casos que fije la Secretaría de Gobernación". Queda igualmente entendido que si el extranjero penetrase al país sin presentar dicho certificado, cuando la Secretaría de Gobernación lo haya requerido, aquel se encuadrará en la hipótesis de ingreso fraudulento, violando tanto éste supuesto como el del artículo 103 de la Ley de Población y haciéndose acreedor por ende, a las sanciones que dispone el mencionado precepto y a la del artículo 105 de la misma ley que se refiere a la deportación del extranjero a su país de origen.

Por último, la fracción VI del artículo 62 que analizamos establece como condición para entrar al país, la de llenar los requisitos que se señalen en sus permisos de internación. En este caso, se podrá decretar la deportación del extranjero cuando éste se interne a nuestro país sin llenar los requi

sitos que de acuerdo con su calidad migratoria se necesiten para su internación legal. Con referencia a este tipo de requisitos, varían según la calidad o característica migratoria con que desean entrar los extranjeros. En vía de ejemplo podríamos poner el caso del Inmigrante Rentista que para entrar al país -- requiere demostrar que vivirá de sus recursos traídos del exterior que en ningún caso podrán ser menores de tremil pesos -- mensuales (art. 48 frac. I de la L.G.P. y art. 55 Frac. I del Reglamento de la Ley). Los inversionistas deberán llenar el -- requisito de tener que invertir un mínimo de 600,000.00 pesos -- en el Distrito Federal o en zonas inmediatas al mismo, y de -- 200,000.00 si la inversión se hace en lugar distinto, debiendo presentar con su solicitud, un certificado de depósito de -- 10,000.00 pesos expedidos por la Nacional Financiera, S.A., a -- disposición de la Secretaría de Gobernación para garantizar la inversión (art. 48 Frac. II de la L.G.P. y 56 frac. II y III del Reglamento de la Ley de Población).

En el caso del no inmigrante con característica de -- transmigrante se le exige que tenga el permiso de admisión al país a donde se dirige (art. 42 Frac. I y II de la Ley y art. -- 69 y 70 del Reglamento).

Para los asilados políticos tenemos como requisito de internación el que no procedan de país distinto de aquel en que se haya ejercido la persecución, salvo el caso de que sólo hayan tenido el carácter de transmigrantes (art. 42 frac. III y V de la Ley y art. 71 y 72 del Reglamento).

En los casos anteriores, se deben llenar los requisitos de internación que se les fijan a los extranjeros pues, en caso de que se introduzcan sin efectuarlos, se entenderá su ingreso ilegal y por tanto serán acreedores a ser deportados con base en los artículos 103 y 105 de la ley correspondiente.

Encontramos una hipótesis más de deportación por ingreso fraudulento que específicamente marca la Ley. Es el caso del artículo 98 de la propia Ley que engloba dos casos concretos de deportación. El precepto enuncia: "Se impondrá pena hasta de diez años de prisión y multa hasta de cinco mil pesos al extranjero que habiendo sido expulsado se interne nuevamente al Territorio Nacional sin haber obtenido acuerdo de readmisión. --

Igual sanción se aplicará al extranjero que no exprese u oculte su condición de expulsado para que se le autorice y obtenga nuevo permiso de internación".

Es una hipótesis en que las legislaciones de los países (17) no se han puesto de acuerdo sobre la forma en que puede reingresar un extranjero sacado forzosamente de un país. De acuerdo con nuestra legislación, es necesario un acuerdo de readmisión autorizado por el Secretario, el Subsecretario o el Oficial Mayor de la Secretaría de Gobernación (art. 106 de la Ley General de Población).

La hipótesis del artículo 98 de la Ley de Población encierra los casos de deportación que son casi similares. El primero es cuando el extranjero se interna ilegalmente al país después de haber sido deportado o expulsado con anterioridad y no haber obtenido acuerdo de readmisión al Territorio Nacional de la autoridad competente. En este caso viola la Ley de Población por dos causas distintas: por ingreso fraudulento y por no haber recabado el mencionado permiso de readmisión. Así es que la deportación del extranjero se decreta por una doble circunstancia.

En el segundo caso de esta misma hipótesis, el extranjero obtuvo ya el permiso de internación legal pero, por no haber expresado o por haber ocultado su calidad de expulsado o de deportado que con anterioridad se le había decretado y por consiguiente, por no haber obtenido el permiso de readmisión del Secretario, Subsecretario u Oficial Mayor de la Secretaría de Gobernación, se puede proceder a su deportación. Es decir, que aunque aparentemente el extranjero penetró al país en forma legal; gracias a una circunstancia que debió haber expresado de su entrada, lo hizo realmente en forma ilegal. Luego entonces, la deportación en contra del extranjero nace desde su ingreso mismo por burlar a las autoridades de esta forma. No se puede decir que en razón de haber dado datos falsos se le deportará pues ni siquiera expresó esos datos y los que dió estaban perfectamente acordes a la ley. En consecuencia se trata de un caso más de deportación por causa de ingreso fraudulento en razón directa de no haber obtenido el permiso de readmisión que se le requiere.

El supuesto de deportación tan amplio que enuncia la

hipótesis del artículo 103 de la Ley de Población, que se refiere a aplicarlo en cualquier caso en que un extranjero ingrese ilegalmente al país; alcanza para introducir como casos específicos de deportación de este supuesto a todos los que marca la Ley como impedimentos legales de entrada de los extranjeros al país. Es decir, si algún extranjero no puede ingresar al país, y lo hace, estará ingresando fraudulentamente. Por tanto, también se pueden tomar a los impedimentos para el ingreso de los extranjeros como causas de deportación por causa de entrada ilegal.

Así tenemos que si un extranjero llena todos los requisitos que la ley marca como indispensables para su ingreso a Territorio Nacional, y resulte pertenecer a alguna sociedad anarquista que promueva o fomente doctrinas contrarias al sistema de gobierno de México; de acuerdo con el artículo 27 apartado "A" del Reglamento de la Ley de Población en su fracción V, no podrá introducirse al país. Sin embargo, si lo hace se estará introduciendo ilegalmente y podrá ser deportado a su país de origen. Esta deportación se efectúa, motivada básicamente y específicamente por haber infringido la disposición del Reglamento de la Ley de Población que citamos, y no, porque la Ley de Población enuncia genéricamente que todo aquel extranjero que se introduzca ilegalmente podrá ser deportado, pues para que los hechos procedan a ejercer su derecho de expulsión de extranjeros por vía de la deportación, es necesario que exista un motivo concreto que lo origine y no una circunstancia genérica que no pueda definir el motivo concreto o específico que le dio vida. Así es como, esta deportación fue originada en función directa de la disposición concreta de la fracción V del artículo 27 del apartado "A" de la Ley de Población.

En la misma forma podemos concluir con los demás casos de impedimentos legales de ingreso a extranjeros, que se encuentran en las demás fracciones del citado artículo y que ya enunciamos con anterioridad (18).

Concluyendo, todos y cada uno de los casos que hemos expuesto con antelación sobre deportación, lo son por la causa

genérica de ingreso fraudulento y esta causa debe estar fundada y motivada por cada caso específico que se presente, ademas cuando la conducta del extranjero con la hipótesis concreta -- que enuncia la ley, para que no se proceda arbitrariamente a su aplicación y ejecución. Es decir, que una deportación por entrada ilegal del extranjero debe estar fundada en un precepto específico y concreto de la Ley General de Población que la establezca y motivada por la conducta de un extranjero que en ese sentido se encuentre; de lo contrario consideramos que no se podrá proceder contra él sólo porque la ley genéricamente enuncia la hipótesis del ingreso ilegal que ya hemos expuesto.

B. Nos corresponde analizar ahora, los casos concretos de deportación por causa de la residencia ilegal de un extranjero en nuestro país, que la Ley General de Población vigente contempla.

Los extranjeros pueden residir en nuestro país de acuerdo con cualquiera de estas tres calidades migratorias: no inmigrantes, inmigrantes e inmigrados. Los no inmigrantes dijimos que eran aquellos extranjeros que sólo querían residir temporalmente en nuestro país. Los inmigrantes son los que tienen la intención de radicarse en él para adquirir la calidad de inmigrados. Los inmigrados son los extranjeros que adquieren derechos de residencia definitiva en el país (art. 52 de la Ley General de Población); estos últimos para obtener esa calidad requieren declaración expresa de la Secretaría de Gobernación (art. 54 de la Ley General de Población).

Tanto la calidad de inmigrantes como la de no inmigrantes tienen diferentes características con las cuales pueden residir los extranjeros bajo determinadas, específicas y concretas condiciones. Es decir, que para cada característica especial, según se trate de las de inmigrantes o de las de no inmigrantes, variará, las condiciones y los requisitos de permanencia legal de extranjeros.

Ahora bien, de acuerdo con el artículo 43 de la Ley de Población, la admisión al país de un extranjero lo obliga a cumplir con las condiciones que se le fijan en el permiso de internación y las disposiciones que establecen las leyes respectivas. En consecuencia, interpretando este artículo a con--

trario sensu, el extranjero que no cumpla dichas condiciones -- o requisitos se hará acreedor a las sanciones que la propia ley determina. Como asentamos con anterioridad, una de sus principales sanciones es la deportación del extranjero que viola sus su puestos, sin perjuicio de las otras a que se haga acreedor. No obstante, para que se pueda decretar una orden de deportación a un extranjero, por cause de su residencia ilegal en nuestro -- país, se requiere que se prevea este supuesto en algún precepto concreto de la legislación correspondiente. O sea, que la Ley -- General de Población debe establecer en forma concreta en qué -- casos y bajo qué condiciones se encuentra residiendo ilegalmente un extranjero en Territorio Nacional.

Las hipótesis sobre residencia ilegal que contiene el precepto regulador de la deportación (art. 105 de la Ley General de Población), son las de los artículos 95, 97, 99, 100, -- 101, 102, 104, 107 y 113 de la Ley de Población. Por tanto, en cada uno de estos casos se le cancelará la calidad migratoria -- al extranjero para proceder posteriormente a su deportación del país, cuando incurra en alguna de estas hipótesis, sin perjuicio de que se le apliquen las penas establecidas en dichos preceptos.

I.- De conformidad con lo dispuesto en el artículo 97 de la Ley de Población, se impondrá multa hasta de cinco mil pesos el extranjero que no haya cumplido la orden de la Secretaría de Gobernación para salir del Territorio Nacional dentro -- del plazo que para el efecto se le fijó, por haber sido cancelada su calidad migratoria y se sancionará igualmente con su deportación en virtud de lo acordado por el artículo 105 de la -- Ley mencionada.

¿En qué casos, se les fija un plazo a los extranjeros para salir de suelo nacional por haberseles cancelado sus documentos migratorios?

De acuerdo con la Ley General de Población, si 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 (art. 46). En vía de ejemplo analizaremos algunos casos concretos en que según el Reglamento de la Ley General de Población se dejan de satisfacer las condiciones a que está supeditada la estancia de los inmigrantes.

Los rentistas dejarán de satisfacer las condiciones a que se ha supeditado su estancia en el país, si dejan de percibir los depósitos traídos del exterior, las rentas que éstos produzcan y el ingreso permanente que procede, igualmente del exterior, o, que lo perciban inferior a 3,000.00 mensuales (art. 55 frac.I), cantidad que puede ser aumentada o disminuida por la Secretaría cuando las circunstancias lo justifiquen por medio de un acuerdo.

Dejará de satisfacer la condición a que se supeditó la estancia de los inversionistas, cuando éstos enajenen su inversión que no podrá ser menor de 3600,000.00 en el Distrito Federal y de 200,000.00 fuera del Distrito. Dispone en forma concreta la fracción VI del Artículo 56 del Reglamento de la Ley de Población que cuando el inversionista enajene su inversión deberá comunicarlo a la Secretaría dentro de los quince días siguientes y dentro de los treinta salir del país en forma definitiva, cancelándose su documentación migratoria.

Para los inmigrantes que han ingresado a nuestro país, al amparo de las características migratorias de empleados de confianza, técnicos o trabajadores especializados se tiene que han dejado de satisfacer la condición a que está supeditada su estancia, cuando ya no presten sus servicios a la empresa, institución o persona que solicitó su entrada.

La fracción VII del artículo 61 del Reglamento en vigor de la Ley General de Población establece otro caso específico de deportación. Dispone su texto que cuando un inmigrante familiar varón se haya internado al país siendo menor de edad y alcance la mayoría de edad dentro de esta condición migratoria, deberá regularizar su estancia en el país de acuerdo con la Ley. Si no regulariza su estancia este tipo de inmigrante, se le fija un plazo para abandonar el país.

Con respecto a los extranjeros que permaneciere en nuestro país, al amparo de la calidad de no inmigrante podifanos - ejemplificar con los siguientes casos, cuando puede fijarse plazo para que abandonen el país, cancelándose su documentación migratoria por dejar de cumplir con las condiciones que supeditan su estancia.

Los asilados políticos que se hayan interrumpido el amparo de esta calidad migratoria en los términos de la Ley de Población y su reglamento, así como los que lo hayan hecho mediante la aplicación de las Convenciones Internacionales sobre asilo diplomático de las que México es parte, se verán obligados a salir, si la Secretaría de Gobernación les fija un plazo para tal efecto, cuando no hayan obedecido las condiciones que la propia Secretaría les hubiere impuesto en el sentido de permanecer en un sitio determinado donde deban residir (art. 72 Apartado B, -frac. I del Reglamento de la Ley de Población). Lo mismo será si desaparecen las circunstancias que motivaron el asilo político, pero en este caso el interesado abandonará el país con sus familiares, dentro de los treinta días siguientes a la fecha - en que hayan desaparecido dichas circunstancias.

Con respecto a los no inmigrantes que residen con la característica de estudiantes, tendrán la obligación de demostrar a satisfacción de la Secretaría de Gobernación, la percepción periódica y regular de medios económicos para su sostenimiento. En caso de que se deje de percibir esos medios económicos, lo mismo que si interrumpen sus estudios o son reprobados en forma que no puedan pasar al grado siguiente se les cancelará su calidad migratoria, fijándoseles un plazo para que abandonen el país.

En todos estos casos, tienen la opción los extranjeros de adquirir nueva calidad o característica migratoria si a juicio de la Secretaría de Gobernación es conveniente; si no se concede la nueva calidad o característica migratoria o no se tramita dentro del plazo concedido deberán abandonar en forma definitiva el país porque de lo contrario se procederá a su deportación.

De conformidad con lo que dispone el artículo 46 de la Ley y 52 del Reglamento de la Ley de Población, los inmigran

tes en todas sus características tienen la obligación de solicitar anualmente el refrendo de su documentación migratoria. Debe comprobarse a satisfacción de la Secretaría de Gobernación, que están cumpliendo con las condiciones que les fueron señaladas - si autorizar su internación y con las demás disposiciones migratorias aplicables. Si la Secretaría encuentra en orden la documentación autorizará el refrendo, sin perjuicio de mandar practicar posteriormente inspecciones, para comprobar que se han -- llenado los requisitos legales y que los datos proporcionados en la solicitud y en las constancias anexas son correctos; en caso contrario, ordenará se cancele la documentación migratoria. En caso de que se niegue el refrendo o se cancele la documentación migratoria, se concederá al inmigrante un plazo prudente para - que abandone el país. Si dentro de ese plazo no lo abandona, se procederá a su deportación con fundamento en los artículos 97 - y 46 de la Ley General de Población y 52 de su Reglamento.

Con referencia a las prórrogas y revalidaciones que - se otorgan a los no inmigrantes susceptibles de ellas, deberán - solicitarse antes del vencimiento de los plazos concedidos y -- dentro de los términos señalados por el reglamento (art. 77 Reglamento de la Ley General de Población); en caso contrario se les cancelará su documentación migratoria y se les fijará plazo para salir del país. La desobediencia a estos preceptos dan lugar a que se les deporten con fundamento en los artículos 97 y - 46 de la Ley General de Población.

Al inmigrante que vencida su temporalidad de cinco -- años no solicita en los plazos que señale 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 (art. 53 de Ley General de Población). Si no le fue entregada la nueva calidad migratoria o no la solicitó dentro del plazo concedido al extranjero, y éste con posterioridad sigue residiendo en el país, se procederá a su deportación con fundamento en los artículos 53 y 97 de la Ley de Población.

Existe un caso especial sobre tres distintos tipos - de extranjeros residentes en nuestro país que no tienen ninguna de las calidades migratorias con que pueden permanecer en territorio Nacional. Se trata de los extranjeros diplomáticos, los agentes consulares y los funcionarios extranjeros en comisión, así como sus familiares y empleados. Los extranjeros que penetraran al país al amparo de estas calidades, son exceptuados de la inspección migratoria a que se refiere el artículo 16 de la Ley de Población. Cuando terminen sus representaciones o empleos y deseen seguir radicando en la República, deberán llenar los requisitos ordinarios que fija la Ley (art. 57 L.G.F.) dentro de los noventa días siguientes a la fecha en que cesen en el desempeño de sus funciones, para regularizar su situación migratoria. Si no la regularizan y permanecen aún en el país, se procederá a su deportación con fundamento en los artículos 97 y 46 de la Ley de Población y del artículo 76 párrafo 2 de su Reglamento.

II.-El siguiente supuesto de deportación por causa de residencia ilegal lo encontramos en el texto del artículo 99 de la Ley General de Población. El precepto ordena: "Se impondrá pena de seis meses de prisión y multa hasta de cinco mil pesos, al extranjero que habiendo obtenido legalmente autorización para internarse al país, por incumplimiento o violación de las disposiciones administrativas o legales a que se condiciona su estancia, se encuentre ilegalmente en el mismo". Este artículo está dentro de la hipótesis general de deportación encuadrada en el artículo 105 de la Ley de Población.

Un caso específico sobre este supuesto lo encontramos en el artículo 39 de la citada Ley que dispone: "Cuando los extranjeros contraigan matrimonio con mexicanos y 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 dejara 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 se le señalará al interesado un plazo para que abandone el país, excepto si ha

adquirido la calidad de inmigrado". Se entiende que si el extranjero no abandona el país en el plazo que se le fija podrá ser deportado en virtud de lo dispuesto por el artículo 99 y 105 de la Ley de Población. Desprendemos también del texto del artículo 39, que la calidad de inmigrado les dá cierto privilegio a los extranjeros para no poder ser deportados en determinados casos que la propia ley enuncia.

Las Leyes de Población que precedieron a la actual - desde 1930, 1936 y 1947, disponían en forma expresa (19) que a los extranjeros que tuvieran la calidad de inmigrados, no se les podía deportar, sino unicamente expulsar con base en el artículo 33 de la Constitución Federal.

La Ley de Población vigente, enumera un supuesto en el que se pudiera llegar a deportar a un inmigrado y es el caso del artículo 56 de la propia ley que enuncia lo siguiente: "El inmigrado podrá salir del país y entrar libremente; pero si permanece en el extranjero dos años consecutivos, perderá su calidad migratoria, lo mismo que si en un lapso de diez años estuviera ausente más de cinco".

¿ Qué sucede si el inmigrado pierde su calidad migratoria ? Lo primero que se pensaría es que las autoridades migratorias le fijarán plazo para salir del país, al término del cual y si no lo ha hecho, se procedería a su deportación.

Como tratamos de demostrar en capítulos anteriores (20) la deportación de inmigrados no es posible efectuarse, en virtud de que este tipo de extranjeros ya han adquirido derechos de residencia definitiva en el país en que radican y por tanto, están exceptuados de la aplicación de esta medida. Sin embargo, los inmigrados, aunque ya radiquen definitivamente, no podrán residir incondicionalmente en nuestro país puesto que no han tenido la intención de asimilarse formalmente al elemento nacional y en consecuencia no han querido desvincularse de su país. Por esta razón consideramos que se pueden establecer algunas limitaciones a la estancia de inmigrados, pero cuyo incumplimiento o violación no podrán tener como efecto su deportación del país, sino únicamente la pérdida de la calidad de inmigrado.

Nuestra legislación dispone en su artículo 55 que 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. En este sentido la única limitación concreta que se le impone por la ley y el reglamento es la de no ausentarse más tiempo del permitido pues en caso contrario perderá su calidad migratoria. Esta situación no puede interpretarse en el sentido de que el extranjero inmigrado que haya perdido su calidad migratoria, deba salir del país dentro de un plazo que se le fije por la Secretaría de Gobernación y que en caso contrario se le deporte. Pensemos que este problema, las autoridades migratorias mexicanas lo deben resolver concediéndole automáticamente alguna otra calidad al extranjero para que no pueda ser susceptible de deportación. Una vez ya con su nueva calidad, que no es la de inmigrado, sí puede con posterioridad deportársele por alguna otra infracción a la Ley de Población, que lo amerite.

Situación distinta es el caso de los inmigrantes que pierden su calidad migratoria por ausentarse del país más tiempo del que permite la ley. El artículo 47 de la legislación vigente ordena: "El inmigrante que permanezca fuera del país diez y ocho meses en forma continua, o con intermitencias, perderá tal calidad migratoria, 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".

Este precepto si podrá interpretarse en el sentido de que llegado el caso, se le fije plazo al extranjero inmigrante para que abandone el país o para que solicite nueva calidad migratoria. En caso de que no se le conceda o de que no solicite nueva calidad migratoria, el inmigrante que se encuentre en este supuesto, y que además siga residiendo en el país después del plazo concedido, podrá ser deportado con base en los artículos 47, 99 y 105 de la Ley de Población.

III.- Corresponde ahora analizar el supuesto del artículo 100 de la Ley de Población vigente, en el que se encuentra un caso más de deportación por causa de residencia ilegal.

El precepto anuncia lo siguiente:

"Se impondrá multa hasta de tres mil pesos y pena hasta de diez y ocho meses de prisión, al extranjero que realice actividades para las cuales no está autorizado conforme a esta Ley o al permiso de internación que la Secretaría de Gobernación le haya otorgado".

La legislación mexicana vigente, condiciona a la realización de determinadas actividades o a la prohibición de otras tantas, la estancia de extranjeros, según la calidad o características migratorias que se les atribuye. Del mismo modo para que un extranjero pueda ejercer otras actividades distintas de aquellas que les hayan sido expresamente autorizadas, requiere permiso de la Secretaría de Gobernación (art. 60 L.G.P.). Veamos algunos ejemplos de la Ley de Población vigente.

Los rentistas no podrán dedicarse a actividades remuneradas o lucrativas pero pueden prestar sus servicios como profesores, científicos, investigadores científicos o técnicos, cuando estime la Secretaría de Gobernación que dichas actividades resulten benéficas para el país (art. 42 frac. I de la Ley de Población y 55 frac. IV de su Reglamento). Los profesionistas sólo podrán ejercer su profesión si comprueban que son profesores de materias que aún no se enseñan en el país o si son prominentes en su especialidad. Los extranjeros que penetran al país para dedicarse a un cargo de confianza en alguna empresa, deberán desempeñar ese cargo que debe ser de responsabilidad y absoluta confianza. Los técnicos y trabajadores especializados deberán dedicarse únicamente al trabajo de la materia o especialidad de que se trate. Los inmigrantes familiares se abstendrán de ejercer actividades económicas, remuneradas o lucrativas.

Dentro de los no inmigrantes encontramos esta misma situación de la siguiente manera: Los turistas pueden realizar actividades artísticas, culturales o deportivas no remuneradas ni lucrativas. Los visitantes podrán dedicarse a alguna actividad lucrativa o no, como científicos, técnicos, artistas o deportistas. A los exilados políticos les será señalada la actividad a que podrán dedicarse durante su estancia en el país. Los estudiantes deben realizar la clase de estudios que propusieron en su solicitud de internación. Los visitantes locales no

podrán realizar actividades remuneradas o lucrativas.

El inmigrante o el no inmigrante que se dedique a actividades diversas de las que se le permiten o se le señalen, o a actividades que le están prohibidas desarrollar, podrá hacerse merecedor a las sanciones que disponen los artículos 100 y 105 de la Ley de Población, entre las que se encuentra la deportación del extranjero a su país de origen.

IV.- Encontramos un caso de deportación por causa de residencia ilegal en el artículo 101 de la Ley de Población que dispone:

"Se impondrá pena hasta de dos años de prisión y multa hasta de 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".

De la interpretación de este precepto legal podemos desprender que dentro de las actividades ilícitas o deshonestas que un extranjero residente en México pueda cometer, caben básicamente los ilícitos penales. Por disposición expresa del artículo 72 de la Ley de Población, las autoridades judiciales del país están obligadas a poner en conocimiento de la Secretaría de Gobernación, la afiliación de los extranjeros que se encuentren sujetos a proceso, en el momento de abrirse éste, indicando además el delito de que sean presuntos responsables y la sentencia que se dicte.

Sin embargo, pueden haber igualmente como actividades deshonestas, las que realice un extranjero en el momento en que llegue su conducta ante el conocimiento de alguna otra autoridad judicial o administrativa por causa de algún litigio que se entable en su contra, de cualquier naturaleza. Es decir, que dentro de este supuesto caben las sentencias contra extranjeros sobre asuntos civiles, familiares, mercantiles, laborales, fiscales, etc. El segundo párrafo del propio artículo 72 de la Ley de Población recomienda que los jueces u oficiales del registro civil y los jueces en materia civil o de lo familiar, comuniquen a la Secretaría de Gobernación los cambios del Estado civil de los extranjeros dentro de los cinco días siguientes a la fecha en que quede firme el acto, sentencia o resolución de que se trate.

Asimismo, cabran muchas otras actividades que las -- autoridades migratorias aprecien como ilícitas o deshonestas -- para que se decreta en contra del extranjero de que se trata, -- una orden de deportación con fundamento en los artículos 101 y 105 de la Ley General de Población.

V.- El supuesto del artículo 102 de la Ley de Población, es un caso más de deportación de extranjeros por causa -- de residencia ilegal en nuestro territorio. Así tenemos que se impondrá pena hasta de cinco años de prisión y multa hasta de cinco mil pesos, al extranjero que dolosamente haga uso o se -- ostente como poseedor de una calidad migratoria distinta de la que la Secretaría de Gobernación le haya otorgado.

Es un caso muy específico que no requiere demostra-- ción ni interpretación pues el texto del precepto es claro y -- conciso. Si la conducta de un extranjero se encuadra en la hipótesis que se estudia, podrá decretarse su deportación del -- país con fundamento en el artículo 102 y en relación con el -- 105 de la Ley de Población. Aunque se permite que los extran-- jeros realicen actividades distintas de las que se les conce-- dió en su permiso de internación, por acuerdo de la Secretaría de Gobernación; no obstante, ningún extranjero podrá tener dos calidades o características migratorias simultáneamente (art.- 58 L.G.P.). Es por tanto que, en cumplimiento de este último -- mandato ningún extranjero podrá ostentarse como poseedor de una calidad migratoria distinta, ni hacer uso de ninguna otra cali-- dad migratoria de la que se le haya autorizado.

VI.- Tenemos como supuestos de deportación de extran-- jeros por residencia ilegal, los casos que enuncia el texto del artículo 116 de la multicitada Ley de Población. Esta hipótesis encierra varios supuestos dentro de la misma, como casos espe-- cíficos de deportación. Así es como el precepto dice en su pri-- mera parte: "Se impondrá pena de dos a diez años de prisión y -- multa de diez mil a cincuenta mil pesos a la persona que por -- cuenta propia o ajena pretenda llevar o lleve nacionales mexica-- nos para trabajar en el extranjero, sin autorización previa de la Secretaría de Gobernación".

Este caso hace referencia al problema que tiene nues-- tro país con la emigración clandestina de mexicanos al vecino --

país del norte. Se entiende que, cuando la persona que lleve o pretenda llevar nacionales a trabajar fuera del país en forma ilegal, sea un extranjero residente en nuestro país, será deportado a su lugar de origen con fundamento en los artículos 118 primera parte y 105 de la Ley de Población.

La segunda parte del propio artículo 118 de la mencionada ley encierra dos casos distintos de deportación, ambos por residencia ilegal. Enuncia el precepto en su totalidad lo siguiente:

"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 - al Territorio Mexicano o a otro país".

Cuando sea un extranjero, que resida en México, el que sin permiso legal de la Secretaría de Gobernación, por cuenta propia o ajena, introduzca o pretenda introducir ilegalmente al país a uno o varios extranjeros, será deportado con fundamento en los artículos 118 segunda parte y 105 de la Ley de Población.

Igualmente cuando un extranjero, que resida en México, quiera introducir o introduzca del país a otro, a uno o varios extranjeros, sin autorización legal de autoridad competente, será deportado con fundamento en los artículos 118 segunda parte y 105 de la citada ley.

VII.- El artículo 107 de la Ley de Población enuncia un caso más de deportación por residencia ilegal de extranjeros en nuestro país, dispone:

"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 radicarse en el país, acogido a los beneficios que la ley establece para estos casos. Igual sanción se aplicará al extranjero contrayente".

De acuerdo con lo establecido por el artículo 105 de la Ley de Población, los extranjeros comprendidos dentro de la hipótesis del artículo anterior, serán deportados de nuestro país.

El Estado Mexicano está en su derecho de sancionar - determinadas situaciones en que un extranjero pueda cometer un fraude a sus leyes. Dichos fraudes a la ley, cuando son detectados, son sancionados ordinariamente con pena corporal. En el caso del artículo comentado además de las penas de prisión y - multas que se hace merecedor el extranjero, se le aplica la - deportación del Territorio Mexicano a su país de origen.

VIII.- El supuesto del artículo 95 de la Ley a estudio, contiene un caso más de deportación por residencia ilegal de extranjeros en nuestro país. Expresa el referido artículo - lo siguiente:

"Al que auxilie, encubra, o aconseje a cualquier individuo para violar las disposiciones de esta ley y su reglamento en materia que no constituya delito, será castigado con multa hasta de un mil pesos o arresto hasta de 36 horas. Si el infractor no pagare la multa impuesta, se permutará ésta por - el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de quince días".

Cuando sea un extranjero quien de un modo o de otro ayude a cualquier individuo a violar las disposiciones de esta ley y su reglamento, en materia que no constituya delito, será acreedor a la sanción administrativa correspondiente y a su posterior deportación a su país de origen con fundamento en los - artículos 105 y 95 de la Ley de Población.

IX.- Por último, el supuesto del artículo 104 de la - Ley General de Población es un caso en que se encuadran ambas - causas de deportación; es decir, deportación por causa de ingreso fraudulento y deportación por causa de residencia ilegal. El texto del mencionado artículo dice:

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

Este supuesto fue analizado con anterioridad cuando - se estudió los casos de deportación por causa de ingreso fraudulento, empero, como se desprende de la interpretación del artículo, al decir también que el extranjero ya internado se encuen

tra dentro de su hipótesis, quiere decir, que en este caso dicho extranjero ya penetró legalmente al Territorio Nacional y con posterioridad, ha violado la Ley de Población al adecuarse su conducta con la hipótesis de la falsedad de declaraciones.- Por lo tanto, este último supuesto de deportación, lo será por causa de residencia ilegal de extranjeros infractores de la -- ley que rige su estancia en el país. Cuando un extranjero se encuentre en la hipótesis que enuncia la ley en este caso, será deportado con fundamento en los artículos 104 y 105 de la -- Ley de Población vigente.

d. Procedimiento de Deportación.- De acuerdo con lo que establece la Ley General de Población vigente, con el Orden Público, para todos los efectos legales la expulsión de extranjeros y las medidas que dicta la Secretaría de Gobernación para el -- aseguramiento de los extranjeros en estaciones migratorias o -- en lugares habilitados para ello, cuando tengan por objeto su expulsión del país (art. 108 de la Ley).

¿Cómo debemos interpretar la prescripción anterior?

En principio consideramos, que quiere decir, que antes que la aplicación de cualquier otra ley, mexicana o extranjera, sobre afectación de la estancia de extranjeros en nuestro territorio, se tendrá que aplicar las disposiciones de la Ley -- General de Población, en lo que respecta a la expulsión de extranjeros del Territorio Nacional. Como hemos dicho, no se trata propiamente de la expulsión de extranjeros, sino de la deportación de los mismos. Empero, en una interpretación amplia del concepto, cabría su aplicación tanto para los decretos de expulsión que se dicten en cumplimiento del artículo 33 Constitucional, cuánto para las resoluciones que se dicten por violaciones a la Ley de Población, aunque estrictamente se refiere el precepto a la aplicación de las deportaciones.

Las autoridades administrativas competentes, formulan las resoluciones deportativas, en el momento en que la conducta de un extranjero residente en México, se adecúa a la hipótesis legal que establece algún caso de deportación, de acuerdo con -- las disposiciones aplicables de la Ley General de Población. Es decir, cuando algún extranjero viola algún o algunos de los su-

puestos de la citada ley, que tengan como sanción su expulsión del país (art. 105), se estará originando en su contra una resolución deportativa. Esta resolución deberá estar fundada en derecho y motivada por hechos propios del extranjero afectado, para cumplir con el mandato del artículo 16 Constitucional en lo que respecta a la motivación y fundamentación legal de todo acto de autoridad.

Por lo que respecta a las autoridades competentes para resolver sobre las deportaciones de extranjeros, existe un precepto en la Ley General de Población que expresa lo siguiente:

"Artículo 121.- Las sanciones administrativas a que - esta ley se refiere, se impondrán por acuerdo del Secretario, - del Subsecretario o del Oficial Mayor de la Secretaría de Gobernación, así como por los Directores Generales, Subdirectores Generales, Jefes y Subjefes de Departamento de la propia Secretaría que tengan a su cargo o bajo sus órdenes servicios relacionados con las materias de la presente ley".

Nos preguntamos, con respecto al artículo anteriormente mencionado, si las deportaciones dictadas en contra de aquellos extranjeros que hayan violado la Ley de Población, son sanciones de tipo administrativo.

De acuerdo con lo que hemos asentado en capítulos anteriores (21), la actividad que desarrolla el Estado cuando - aplica la ley sobre ingreso y permanencia de extranjeros, o sea, cuando desarrolla actividades de carácter migratorio, es de tipo administrativo. Ahora bien, ¿ Cuando las autoridades aplican y ejecutan una deportación a un extranjero, estarán realizando actividades de carácter migratorio? Podemos afirmar sin temor a equivocarnos, que sí realizan actividades migratorias y por ende administrativas, las autoridades que se encargan de aplicar y ejecutar las órdenes de deportación, pues estarán aplicando situaciones jurídicas concretas para un sinnúmero de casos individuales, bajo un orden jurídico.

Sin embargo, para confirmar lo anterior, en anteriores capítulos (21 bis) también tratamos de demostrar que la deportación de extranjeros no era una pena ni una medida de seguridad. No se trate de una pena pues su carácter no es re - - - - -

presivo sino sancionatorio; no se trata de una medida de seguridad porque su carácter tampoco es preventivo.

Las penas son actos que emanan de la actividad de las autoridades judiciales desde el punto de vista formal. Por lo que a esto respecta, las autoridades que se encargan de la aplicación de las resoluciones deportativas, son formal y materialmente administrativas.

Desde el punto de vista material, el acto que emana de las autoridades judiciales, como las penas, se originan como una decisión a un conflicto planteado previamente por un choque o enfrentamiento de derechos. En el caso de una resolución deportativa, la actividad de las autoridades se origina por la estricta aplicación de la Ley, de una situación o hecho jurídico concreto a un caso individual. No se plantea previamente un conflicto de derechos sino que, con posterioridad, surge ese conflicto pero una vez dada la resolución y aplicada la ley. En consecuencia, tampoco es una pena desde el punto de vista material sino simplemente una sanción.

Como dijimos, la deportación tampoco es una medida de seguridad pues su carácter no es preventivo sino sancionatorio. No se aplica en prevención de que se cometa alguna infracción a las leyes, sino que, se aplica en sanción precisamente a la infracción de las leyes.

Ahora bien, esa sanción es de carácter administrativo desde el punto de vista material, por cuanto que se trata de la actividad que realiza el Estado bajo un orden jurídico, al aplicar hechos o situaciones jurídicas concretas a casos individuales; o sea, es la actividad que se realiza por la aplicación diaria de la ley.

Por lo anterior creemos dejar demostrado, que la deportación de extranjeros es una sanción de carácter administrativo formal y materialmente y por tanto, una figura especial de las sanciones de esa índole. En consecuencia, de acuerdo con lo dispuesto en el citado artículo 121 de la Ley de Loblación, cualquiera de todas las autoridades que se enuncian en el texto de dicho artículo, serán competentes para aplicar las deportaciones, siempre y cuando tengan a su cargo o bajo sus órdenes -

servicios relacionados con las materias de la Ley de Población, como textualmente indica el propio ordenamiento en su última parte.

Parece ser que la disposición ha sido dispuesta para ser mejor reglamentada por el Reglamento, que con posterioridad se vaya a decretar. No obstante, a nuestro juicio, esta disposición debería ser más clara y concisa con respecto a la o a las autoridades estrictamente competentes para aplicar las resoluciones deportativas.

Creemos que la forma de interpretar el texto del artículo 121 de la Ley de Población, en lo que respecta a las autoridades administrativas competentes para decretar las órdenes de deportación a extranjeros es apégandose a lo dispuesto por el Reglamento de la Ley General de Población del 27 de abril de 1962 que se encuentra vigente, en todo lo que no se oponga a la Nueva Ley General de Población de 1974, como lo dispone el artículo 3 transitorio de la Propia Ley.

El Reglamento citado ordena a este respecto lo siguiente:

"Artículo 93.- Imposición de Sanciones.- La facultad de imponer las sanciones establecidas por la ley, corresponde originalmente al Secretario, Subsecretario u Oficial Mayor. Se requiere acuerdo expreso de cualquiera de dichos funcionarios para la imposición de las sanciones administrativas señaladas en los artículos 90, 93 en su caso, 95 y 96 de la Ley".

Los casos señalados en los artículos 95 y 96 de la Ley General de Población de 1947 que fué la ley anterior a la que nos rige y para la cual iba referida en forma concreta la anterior disposición, son los casos en que se encuentra la sanción de la deportación a los extranjeros infractores de sus disposiciones. En consecuencia, ampliándose esta interpretación a la Ley de Población vigente, se necesitará acuerdo expreso del Secretario, del Subsecretario o del Oficial Mayor para la aplicación de la sanción a que se refiere el artículo 105 de la Nueva Ley de Población que se refiere a la deportación de extranjeros que infrinjan sus mandatos.

Dentro del procedimiento que se sigue para la formación y ejecución de las resoluciones deportativas, encontramos

un posible recurso de revisión administrativa. Se asentó en el capítulo segundo (22), que la deportación de extranjeros era una sanción administrativa que por su inferior severidad con respecto a la expulsión de extranjeros y por tratarse de una sanción ordinaria y vinculada, requería de algún recurso administrativo que pudiera frenar las arbitrariedades y abusos de las autoridades sancionatorias. Del mismo modo, asentamos que ese recurso sólo podrá ser el de revisión ante la autoridad superior jerárquica (23) por la propia naturaleza de la sanción. La legislación mexicana establece en el artículo 122 de la Ley de Población, un recurso de revisión que a la letra indica:

"Para que una sanción administrativa sea revisable debe solicitarse dentro de los quince días siguientes a la fecha de notificación de la multa impuesta".

Se desprende del artículo transcrito, que sólo las sanciones administrativas que se refieren a multas impuestas por las autoridades migratorias competentes, a los extranjeros o nacionales que violan disposiciones de la Ley, tienen efectos positivos para ser revisables. Esto también lo desprendemos del texto del artículo 98 del Reglamento de la Ley de Población en vigor, que se refiere a la revisión de las sanciones pecuniarias impuestas por los funcionarios de la Secretaría de Gobernación. Ordena el precepto que podrán ser revisadas por un Superior de quien las impuso si el recurso se interpone dentro de los quince días siguientes a la fecha de su notificación, por la parte interesada.

En consecuencia, este recurso no puede hacerse valer en contra de las órdenes de deportación que sean dictadas por las autoridades de migración competentes.

Por nuestra parte, opinamos que ese recurso se debía hacer valedero también para las deportaciones aunque se le diera características especiales por la naturaleza de la sanción.

Por otro lado, de acuerdo con lo que dispone el artículo 14 constitucional, sería una flagrante violación a las garantías individuales, en este caso de previo procedimiento, el que no se le otorgue al extranjero un recurso administrativo -

en contra de los órdenes de deportación que dictaren las autoridades migratorias. De conformidad con lo que dispone el artículo 103 fracs. I y 107 de nuestra Constitución Federal, el amparo que la autoridad judicial federal puede otorgar contra actos de autoridad violatorios de las garantías individuales que marca la propia Constitución, es para todo habitante que resida en -- nuestro país, sea nacional o extranjero, sin distinción de ninguna naturaleza. Por lo tanto, no hay ningún inconveniente en -- que un extranjero interponga un juicio de amparo en contra de -- una resolución deportativa y procederá esta vía, en virtud de -- que no se le concede a aquél una verdadera garantía de defensa.

El procedimiento previo que siguen las autoridades competentes para dictar la resolución deportativa es el procedimiento que todos los actos administrativos requieren para su -- formación; no se trata del procedimiento o juicio a que se refiere el párrafo 2o. del artículo 14 Constitucional, en el que se admite la privación para cualquier individuo de alguno de -- sus derechos, mediante un juicio seguido ante los tribunales -- previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento, conforme a las leyes expedidas -- con anterioridad al hecho. En este caso, se priva del derecho de residir legalmente en nuestro país, al extranjero contra -- quien recaiga una orden deportativa por no estar cumpliendo con sus deberes de extranjería. Por lo tanto, no podemos concluir -- que el procedimiento de formación de la resolución deportativa cumpla con el requisito que establece el párrafo 2o. del artículo 14 de la Constitución Federal por no tratarse de un procedimiento de impugnación sino de formación de los actos o sanciones administrativas. En el capítulo segundo (24) hacemos una -- modesta sugerencia del procedimiento que podría llevarse a cabo en la deportación de extranjeros para otorgarles a éstos una -- verdadera defensa legal. En consecuencia nos remitimos a lo que hayamos expresado en los apartados correspondientes.

Por lo que respecta a la ejecución material de las -- deportaciones, la ley mexicana de la materia, dispone que la -- Secretaría de Gobernación establecerá estaciones migratorias en los lugares de la República que estime convenientes para alojar en los mismos, como medidas de aseguramiento, si así lo estima

pertinente a los extranjeros que deban ser expulsados por violaciones a la Ley General de Población (art. 71).

Para la ejecución de las órdenes de deportación que acuerde la Secretaría, se tomarán las medidas adecuadas, entre ellas el separe o aseguramiento de los extranjeros en estaciones migratorias o en sitios habilitados para tal fin. Las autoridades federales o locales, así como las empresas de transportes, darán toda clase de facilidades a las autoridades de población para que se cumpla con las órdenes que al respecto dicte la Secretaría de Gobernación (art. 37 del Reglamento Ley -- General de Población). Por otra parte, no importa que exista -- algún arraigo judicial o administrativo en contra de un extranjero al que se le ha dictado una orden de deportación, pues -- aquel no impedirá que se ejecuten las órdenes de deportación -- que la Secretaría de Gobernación dicte contra los extranjeros (art. 109 de L.G.P.).

R.- LA EXPULSION DE EXTRANJEROS.

Entramos a examinar en el presente apartado a una de las medidas más controvertidas tanto en la doctrina del De recho Internacional como en la práctica cotidiana de los países. Nos referimos a la expulsión genérica de extranjeros; institución que los Estados han utilizado como una medida de Pol icia para la salvaguarda de su Seguridad Interior y Exterior.

Haremos el estudio de la expulsión de extranjeros a la luz de la legislación vigente en México.

a. Gestión Legislativa de la Facultad Expulsoria en México.- Ha sido trazada con anterioridad la vigencia histórica y temporal de la facultad del Estado Mexicano a expulsar extranjeros perni ciosos. Se expresó brevemente en el Capítulo IV de este trabajo, la forma en que el legislador de nuestro país ha tratado el te ma de la salida forzada de extranjeros, por vía de la expulsión genérica, a través de las distintas etapas históricas por las que ha pasado. Nos corresponde ahora, hacer el análisis jurídico de aquellas disposiciones o preceptos legales que han antede di do al que en la actualidad nos rige, para tener una mejor vi sión de la evolución que ha experimentado la facultad expulso ria en México.

En el capítulo anterior (25) vimos que el antede nte más remoto de la facultad de expulsión de extranjeros lo en con tra mos en el artículo 1º del Decreto del 23 de diciembre de 1824 que, en su parte conducente expresa: "...está en las facul tades del Gobierno expeler del territorio de la República a to do extranjero cuando lo juzgue oportuno". En principio, se re qui ere precisar el alcance de la palabra "Gobierno" que puede hacer alusión a su representación por cualquiera de los Tres Po deres de la Unión que ejercen la Soberanía. En estricto derecho, es el representante del Poder Ejecutivo quien ha detentado y de tenta el Gobierno en México, o sea, el Presidente de la Repúbli ca. Por tanto, consideramos que correspondía al Ejecutivo Fede rel, ejercer la facultad de expulsión a que hace referencia el artículo 1º del citado decreto. Por otro lado, el precepto dis

pone que podrá el gobierno expulsar a todo extranjero "cuando lo juzgue oportuno" . Consideramos desafortunada esta última - expresión pues, implica no sólo facultades discrecionales, sino omnímodas y amplísimas en la apreciación de juzgar a un extranjero inoportuno para el país puesto que no se delínean las bases por las cuales el Presidente de la República puede hacer uso de la facultad expulsoria.

La siguiente disposición en materia de expulsión genérica de extranjeros fue dictada en la Ley del 22 de febrero de 1832. Esta disposición hacía referencia a la facultad del Supremo Gobierno "para hacer salir del Territorio de la República a cualquier extranjero no naturalizado, cuya permanencia califique perjudicial al Orden Público, aun cuando aquél se haya introducido y establecido conforme a las reglas prescritas en las leyes". Nos parece interesante ver como este precepto legal, hacía alusión en forma clara a la distinción que había entre la expulsión genérica de extranjeros y la expulsión específica o deportación de los mismos. La primera de ellas es la que se refiere a la facultad del Supremo Gobierno para expulsar extranjeros por motivos de Orden Público, de donde se desprende la diferencia aludida, en virtud de que se podía hacer uso de esta facultad aunque el extranjero se encontrara residiendo legalmente. Pero al mismo tiempo, significa también que el extranjero podía ser expulsado cuando no hubiere penetrado en forma legal o se encontrara residiendo ilícitamente en el país; aunque en este último caso, se trataba de una facultad distinta a la que se está expresamente concediendo en la citada ley.

Otro aspecto interesante lo encontramos en los motivos por los cuales se puede hacer uso de la expresada facultad expulsoria, o sea, de Orden Público. Aun cuando es muy difícil -- precisar qué motivos concretamente pueden caer dentro de la acepción Orden Público, por lo menos se hace referencia a que han de ser motivos de gran trascendencia para el país y no -- para el detentador del Supremo Gobierno, como se desprende -- de la anterior disposición. Esto implica que esa facultad otorgada al Presidente de la República, era discrecional y no arbi

traria, que debería juzgar objetiva y no subjetivamente y que debería anegarse estrictamente a la legalidad.

Con posterioridad la facultad expulsoria tomó rango de disposición constitucional, no desapartándose de esta ubicación hasta nuestros días.

En las Siete Leyes Constitucionales de la época del Centralismo en 1836, se otorgó en forma concreta al Presidente, la facultad de expulsión a extranjeros perniciosos que pudieran poner en peligro la seguridad de la nación. Así tenemos que el artículo 17 de la IV Ley Constitucional en su fracción XXXIII, otorgaba entre las atribuciones del Presidente de la República, la de "dar o negar el paso a los extranjeros para introducirse en la República y expeler de ella a los no naturalizados que le sean sospechosos". Con referencia a esta última facultad, el legislador mexicano volvió a emplear un término muy elástico e impreciso para la calidad de extranjeros que podían ser expulsados. Con la palabra "sospechosos", calificativo con el cual se tiene a un extranjero como expulsable, se daba lugar a que el Presidente de la República se creyera con amplísimas facultades para sacar extranjeros en cualquier momento y por cualquier motivo, no teniendo límite alguno que pudiera controlar su referida facultad. El precepto parecía estar en contradicción con el artículo 12 de la Primera Ley Constitucional, que establecía la prerrogativa de "los extranjeros introducidos legalmente en la República para gozar de todos los derechos naturales y de los que se estipularen en los Tratados, para los súbditos de sus respectivas naciones". Sin embargo, este derecho podía tener las restricciones que las propias Leyes Constitucionales le opusieron, entre ellas la facultad expulsoria que se otorgaba al Presidente de la República.

La siguiente Carta Constitucional que rigió en nuestro país durante la época del centralismo, contiene un precepto legal concreto sobre la facultad de expulsión. Las Bases Orgánicas de 1843 disponían en su artículo 67 que corresponde al Presidente de la República: "Fracción XXIV.- Expeler de la República a los extranjeros no naturalizados perniciosos a ella". Como se observa se utiliza el término "perniciosos" para cali

ficar al extranjero que debería ser expulsado del país por su carácter perjudicial al mismo. Algunos tratadistas de Derecho Internacional (26) utilizan el mismo término para la calificación que se expresa, pero en todos estos casos consideran a la expulsión como una facultad discrecional. En esta Carta Constitucional no se hace mención expresa de que sea una facultad discrecional y por tanto sólo podrá tener, el extranjero que se encuentre en esta situación, derecho a las garantías que en la propia Constitución Centralista de 1843 se otorguen.

La Constitución Federal de 1857, que abrogó el Régimen Centralista en México, incorporó también la facultad de expulsión del Estado Mexicano en uno de sus preceptos legales, dándole carácter constitucional. Es el antecedente inmediato del actual artículo 33 de la Constitución Federal de 1917. Sus términos en cuanto a la facultad de expulsión son de la siguiente manera: "Artículo 33.- Son extranjeros los que no poseen las calidades determinadas en el artículo 30. Tienen derecho a las garantías otorgadas en la Sección 1a, Título I de la presente Constitución, salva en todo caso la facultad que el Gobierno tiene para expeler al extranjero pernicioso".

Ha sido materia de discusión entre los autores mexicanos de la época como Francisco J. Zavala y posteriormente Ricardo Rodríguez (27), el alcance que pudiera tener esta disposición. El ilustre profesor Zavala advertía que por Gobierno de la República no era preciso entender al Presidente, sino al Supremo Poder de la Federación que se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Expresa textualmente que "...sería absurdo o cuando menos inexplicable que declarándose en la primera parte del artículo 33 que los extranjeros gozan de los derechos consignados en el Título I de la Constitución, en la segunda parte se hiciera una declaración incompatible con la primera, aplicando a los extranjeros una grave pena de plano sin juicio ni defensa, por una autoridad que no es judicial y violándose los principales artículos que garantizan los derechos naturales del hombre" (28). Consideramos que si esta facultad hubiera sido otorgada a cualquiera de los "Tres Poderes de la Unión indistintamente, se habrían interferido éstos en las fa

cultades propias de cada uno de ellos y se hubiera desvirtuado la Teoría de la División de Poderes en que está basado nuestro Régimen Federal. Como hemos visto, esta facultad se ha encontrado entre las atribuciones exclusivas del Ejecutivo para su ejercicio. No es posible que se haya otorgado indiscriminadamente a cualquiera de los Tres Poderes, sino que, se entendía reservada para alguno de ellos. A nuestro juicio, era atribución exclusiva del Ejecutivo Federal pues se trata de una facultad discrecional en la que no se requiere de la figura jurídica del juicio, para oír al inculcado, ni de todas las formalidades esenciales que se pudieran tener dentro de un procedimiento. Sin embargo, tampoco se trata de una facultad arbitraria que se pudiera ejercer por cualquier motivo. Por tanto, por lo menos debía ser justificada la aplicación de la medida en beneficio de los intereses del país.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1917; Ley Fundamental que rige los destinos de nuestro país actualmente, contiene entre sus disposiciones, la facultad del Estado Mexicano de expulsar a los extranjeros perniciosos a éste. Esta facultad se encuentra referida en el artículo 33 Constitucional como una facultad exclusiva del Ejecutivo Federal.

Para llegar a la redacción del artículo como se encuentra en la actualidad, hubo necesidad de pasar algunas discusiones parlamentarias en el Congreso Constituyente de Querétaro sobre los términos y conceptos del artículo de la Constitución en que se declarararía la facultad expulsoria. "El proyecto de Don Venustiano Carranza establecía expresamente que las determinaciones del Ejecutivo que dictare en uso de esta facultad no tendrían recurso alguno. Esta prevención tendía a hacer improcedente todo medio de defensa jurídica contra los acuerdos expulsorios del Presidente de la República incluyendo obviamente a la acción de amparo. Ahora bien, la comisión dictaminadora de signada por el Congreso Constituyente de Querétaro propuso la supresión de dicha prevención, aduciendo, por lo contrario, la procedencia del amparo contra los referidos acuerdos y la debida motivación de los mismos. Propugnó la discrecionalidad en el ejercicio de la consabida facultad constitucional y la proscrip

ción de la arbitrariedad en las determinaciones respectivas para evitar la injusticia que éstas pudiesen entrañar" (29).

"La comisión, decían tres de sus integrantes, conviene en la necesidad que existe de que la nación pueda revocar la hospitalidad que haya concedido a un extranjero cuando éste se hubiere hecho indigno de ella; pero cree que la expulsión - en tal caso, debiera ajustarse a las formalidades que dicta la justicia; que debieran precisarse los casos en los cuales procede la expulsión y regularse la manera de llevarla a cabo; pero como la comisión carece del tiempo necesario para estudiar tales bases con probabilidades de acierto, tiene que limitarse a proponer que se reduzca un tanto la extensión de la facultad concedida al Ejecutivo, dejando siquiera el juicio de amparo al extranjero amenazado de la expulsión. Los casos a que se refiere el artículo 33 son poco frecuentes; bastará con dejar abierta - la puerta al amparo para que el Ejecutivo se aparte de toda reflexión o de apasionamiento cuando se disponga a hacer uso de - la facultad de que se trata. No falta quien tema que la intervención de la Corte de Justicia en estos casos frustrará la resolución del Ejecutivo; pero, en nuestro concepto no está justificado ese temor: La Corte no hará sino juzgar el hecho, apreciarlo desde el punto de vista que lo haya planteado el Ejecutivo, examinar si puede considerarse con justicia inconveniente la permanencia de un extranjero en el caso particular de que se trate.

"Con la enmienda que proponemos desaparecerá de nuestra Constitución el matiz de despotismo de que aparece revestido el Ejecutivo en tratándose de extranjeros y que no figura en ninguna otra de las Constituciones que hemos tenido ocasión de examinar" (30).

Por otro lado, los Diputados Francisco J. Nújica y Alberto Román propusieron que en el artículo 33 Constitucional se especificaran los casos en que el Ejecutivo Federal podía - expulsar a los extranjeros con el objeto de restringir la facultad correspondiente e impedir que su ilimitado y subjetivo desempeño pudiese originar graves injusticias y arbitrariedades. Se propuso que el mencionado artículo quedara de la siguiente manera:

"Artículo 33.- Son extranjeros los que no poseen las

calidades determinadas en el artículo 30. Tienen derecho a las garantías que otorga la Sección 1a, Título I 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: I. A los extranjeros que se inmiscuyan en asuntos políticos; II. A los extranjeros que se dediquen a oficios inmorales (jugadores, negociantes en trata de blancas, etc.); III. A los vapos, ebrios consuetudinarios e incapacitados físicamente para el trabajo, siempre que aquí no se hayan incapacitado en el desempeño de sus labores; - IV. A los que en cualquiera forma pongan trabas al gobierno legítimo de la República o conspiren en contra de la integridad de la misma; V. A los que en caso de pérdida por asonada militar, motín o revolución popular, presenten reclamaciones falsas al gobierno de la nación; VI. A los que representen capitales clandestinos del clero; VII. A los ministros de los cultos religiosos cuando no sean mexicanos; VIII. A los estafadores, timadores o caballeros de industria. En todos estos casos la determinación que el Ejecutivo dictare en uso de esta facultad no tendrá recurso alguno, y podrá expulsar en la misma forma a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente, bajo el concepto de que en este último caso sólo procederá contra dicha resolución el recurso de amparo" (31).

Esta proposición hecha por los Diputados Mújica y Román no tuvo una acogida satisfactoria como se esperaba pues, aunque se limitaron los casos en que el Ejecutivo podía hacer uso de la facultad expulsoria sin temor al freno del juicio de amparo en contra de sus determinaciones, quitándole al mismo tiempo el aspecto despótico que siempre había tenido dicha facultad; en la parte final de la citada proposición vuelve a hacerse mención de la amplísima facultad de juzgar inconveniente a un extranjero, cabiendo en este caso la interposición únicamente del recurso de amparo y volviéndose a la misma situación. Será materia de estudio de la siguiente sección el único caso en que procede dicho recurso para las determinaciones expulsorias del Ejecutivo.

Al final, la Comisión dictaminadora encargada de la redacción de la facultad expulsoria dentro de los artículos de

la Constitución convino en dejar el artículo de la forma siguiente:

"Artículo 33.- Son extranjeros los que no posean las calidades determinadas en el artículo 30. Tienen derecho a las garantías que otorga el Capítulo I, Título Primero de la presente Constitución; pero el Ejecutivo de la Unión tendrá la facultad exclusiva de hacer abandonar el Territorio Nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente.

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

b. Exégesis de la Facultad expulsoria en México.- De acuerdo con lo que dispone el artículo 33 Constitucional anteriormente transcrito, y que es el que en la actualidad rige, todo extranjero goza en el país, de las garantías individuales que otorga la Constitución, salvo claro, las que expresamente restrinja dicho texto constitucional. De esta aseveración deducimos que, independientemente de la condición migratoria con que penetre y resida un extranjero en nuestro país, éste es titular casi de las mismas garantías de las que es un nacional, como se desprende de la interpretación de los artículos 33 y 1º de la Constitución. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como Ley Suprema y Fundamental del Estado Mexicano, es el único ordenamiento que con validez jurídica puede restringir o vedar a los extranjeros el goce y disfrute de las garantías que otorga a todo gobernado. En consecuencia, ninguna ley secundaria u ordinaria puede imponer restricciones o prohibiciones a los extranjeros que, fuera del ámbito normativo constitucional, hagan nugatorio el ejercicio de los mencionados derechos.

La facultad exclusiva concedida al Ejecutivo de la Nación para expulsar extranjeros, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, cuando los juzgue inconvenientes, es una de las restricciones que la Constitución impone al goce y disfrute de las garantías que ella otorga. Es la facultad que se otorga en el ejercicio del derecho de expulsión que tienen los

Estados. En el capítulo primero de esta obra (32), se discutió acerca de la justificación jurídica de esta facultad, concluyendo que se trata de un deber del Estado a su autoconservación. Pero al mismo tiempo, es un derecho de protección a su seguridad territorial que va encaminado a garantizar los intereses de su elemento nacional que lo conforma. Es decir, que la principal finalidad que se persigue con el ejercicio del derecho de ex - pulsión de extranjeros es, mantener o conservar el Orden Público dentro de la jurisdicción territorial de los respectivos países que la ejercen. Por tanto, se justifica que el Estado Mexicano, se provea de esta facultad expulsoria, en ejercicio del referido derecho, sin que por ello, esté violando las reglas más elementales del Derecho Internacional.

Como hemos dicho la facultad expulsoria se encuentra concedida, en forma exclusiva, al representante del Poder Ejecutivo en México. Quien detenta dicho Poder, de acuerdo con el artículo 80 de la Constitución Federal es un sólo individuo denominado "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos". Por consiguiente, será facultad exclusiva del Presidente de la República Mexicana, expulsar a los extranjeros cuya permanencia en nuestro país juzgue inconveniente.

Ya asentamos en capítulos anteriores (33), la conveniencia de que se otorgue la facultad expulsoria a la máxima autoridad administrativa por distintas razones. La principal de ellas, es precisamente, la importancia o trascendencia que pueda tener el hacer uso de esta facultad legítimamente, ya que, por un lado, se encuentran en juego los altos intereses de la nación y por el otro, se encuentran también en juego las relaciones que a nivel internacional pueda tener nuestro país con otras naciones; la expulsión de extranjeros es una medida muy delicada para ejercitarse en forma arbitraria. Por ello y por todo lo anterior, opinamos que la única autoridad que puede hacer uso de la facultad expulsoria, sin intromisión ni delegación en ninguna otra, es la máxima administrativa, o sea, el representante del Ejecutivo de la Unión.

La sanción que se origina por el ejercicio de la facultad expulsoria que se concede al representante del Poder Ejecutivo Federal, desde el punto de vista formal, es considera

da como una medida de carácter administrativo. Sin embargo, no es una sanción administrativa como cualquier otra, pues, se trata de una medida de seguridad que se ejercita a muy alto nivel administrativo. La doctrina (34) conviene en admitir que esta facultad dejada a la discrecionalidad de alguna Alta Autoridad del Gobierno de los Estados, está concedida únicamente para salvaguardar la seguridad interna y externa de las naciones, ya que se trata de una medida de Policía y Gobierno ejercida en uso de su derecho y deber de autoconservación; se utiliza en prevención de que el extranjero con su presencia, pueda poner en peligro el Bienestar, la Tranquilidad o el Orden Públicos. En consecuencia, es una medida de Alta Administración y Policía de carácter preventivo que tiene como finalidad conservar el Orden Público del Estado y su Seguridad Territorial.

El artículo 33 Constitucional dispone que el Ejecutivo podrá expulsar del Territorio Nacional "a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente" .

La palabra juzgue tiene un alcance discrecional y no absoluto. Es decir, que aunque la Constitución no prevea los casos concretos en que el Ejecutivo puede hacer uso de la facultad expulsoria, no se entiende concedida dicha facultad en forma absoluta, aplicándose de plano por cualquier motivo y en cualquier momento. Es preciso que cuando el Ejecutivo aplique la expulsión de aquellos extranjeros que juzgue inconvenientes a nuestro país, lo haga por motivos objetivamente razonados y no por consideraciones de índole personal. Quiera decir entonces, que únicamente la conservación del Orden Público o la Seguridad de la Nación pueden ser motivos que lleven al Presidente de la República a ejercer la facultad expulsoria.

Algunos autores (35) han tratado de precisar los motivos bajo los que se puede ejercer el derecho de expulsión por los Estados, sin haber llegado a un acuerdo unánime; incluso, terminan por considerar que de los motivos que proponen, aún pueden faltar algunos de gran importancia y que es imposible por tanto descender al detalle en esta materia. Por nuestra parte concluimos, al igual que el Dr. Arellano García (36), que "no es recomendable una enumeración de los motivos de expulsión, -

pues se corre el riesgo de incurrir en lamentables omisiones". El texto del artículo 33 Constitucional a ese respecto dice que el Ejecutivo Federal puede expulsar a todo extranjero "cuya permanencia juzgue inconveniente". Consideramos que el legislador mexicano es claro en lo que a los motivos de expulsión se refiere pues, enuncia una facultad que va más allá del Orden Público. No se limita únicamente a consideraciones que puedan caer dentro de la acepción "Orden Público", sino que, creemos que se extiende la facultad expulsoria a toda consideración que pueda hacer inconveniente la permanencia de un extranjero a nuestro país, en el entendido de que aquella consideración a de tener como finalidad la salvaguarda interna y externa del Estado Mexicano. - El hecho de que no se concreticen los motivos de expulsión en la Constitución Federal, demuestra el carácter discrecional de la medida; pero al mismo tiempo, implica que, para llevarse a cabo una expulsión en forma legítima, es necesario que el motivo que pueda tener el Ejecutivo para aplicarla, sea, en beneficio de los intereses de la nación y no en el suyo personal.

El precepto Constitucional que se estudia, expresa en su parte conducente, que la expulsión del extranjero se hará "inmediatamente y sin necesidad de juicio previo", cuando dicho extranjero se encuentre dentro de los supuestos que el propio artículo constitucional dispone. Lo anterior implica que los extranjeros no gozan de la garantía de audiencia otorgada en el párrafo segundo del artículo 14 de la Constitución. La doctrina mexicana admite que el caso de la facultad de expulsión dada al Ejecutivo de la Unión por el artículo 33 Constitucional, es una excepción a la garantía de audiencia. Así tenemos que el maestro Burgos (37) comenta al respecto que "...frente al Ejecutivo Federal y en lo que atañe a su expulsión, los extranjeros no gozan de la garantía de audiencia que para todo gobernado instituye el segundo párrafo del artículo 14 Constitucional, implicando este caso una de las pocas salvedades o excepciones a la propia garantía". Del mismo modo el maestro Arellano García (38) expresa que "los extranjeros no gozan de esta garantía (audiencia) cuando se reúnen los extremos previstos por el artículo 33 Constitucional, es decir, cuando el Ejecutivo de la nación hace uso de la facultad exclusiva de hacer abandonar el Territorio Nacional,

inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente".

Sostuvimos en el capítulo segundo de esta obra (39)- que, contra los decretos de expulsión no había recurso jurídico alguno que se les pudiera oponer, por las características propias de la institución. Es decir, la finalidad tan trascendental que se persigue con su ejercicio; el carácter preventivo - por el que se aplica y por ende, su ejecución discrecional, requiere, que a las determinaciones del Ejecutivo en uso de la facultad expulsoria, no se le pongan trabas de ninguna especie para efectuarlas. La expulsión no es considerada como una pena sino como una medida de seguridad, por tanto, puede ser aplicada legítimamente aunque no se otorgue en su contra recurso jurídico alguno que pueda frenar el uso de esta facultad. Sin embargo, el Presidente de la República estará obligado a motivar legalmente el uso de la facultad de expulsión puesto que, la excepción a la garantía de audiencia que expresamente concede la Constitución Federal, no puede hacerse extensiva a la garantía de legalidad prevista en el artículo 16 de la propia Constitución, en el que se obliga a las autoridades a fundar y motivar sus determinaciones legales.

A mayor abundamiento, la Suprema Corte de la Nación - ha sostenido la tesis de la motivación legal del acuerdo expulsorio. Dice una de sus ejecutorias: "...aun cuando el artículo 33 de la Constitución otorga al Ejecutivo facultad para hacer abandonar el Territorio Nacional a los extranjeros cuya permanencia juzgue inconveniente, esto no significa que los propios extranjeros deban ser privados del derecho que tienen para disfrutar de las garantías que otorga el Capítulo I, Título Primero de la Constitución; por lo cual la orden de expulsión debe ser fundada, motivada y despachada dentro de las normas y conductos legales" (40). Por lo tanto, el decreto de expulsión que dicte el Jefe del Ejecutivo a un extranjero, deberá estar motivado por hechos o circunstancias objetivas, reales y trascendentes que lo justifiquen, porque de lo contrario, el extranjero estará legitimado para promover el juicio de amparo contra el acuerdo presidencial de expulsión, en cuya demanda se invoque como violada -

la garantía específica a que hace alusión el artículo 16 Constitucional referente a motivación y fundamentación legales. Pero además, se pueden invocar como violadas hipotéticamente, todas las garantías que consagra la Constitución para todo gobernado, a excepción de la de audiencia.

Por otro lado, las expulsiones que se decreten de conformidad con lo dispuesto por el artículo 33 Constitucional, sólo podrán efectuarse en contra de individuos que tengan la calidad de extranjeros como se expresa textualmente en el propio artículo. Son extranjeros de acuerdo con la Constitución todos aquellos individuos que no posean las calidades determinadas en su artículo 30. Consecuentemente, la aplicación de la expulsión dispuesta por el mencionado artículo 33 Constitucional no podrá efectuarse en individuos que tengan la calidad de nacionales mexicanos.

Los efectos que producen los acuerdos expulsorios son tres:

- I. Pérdida del derecho de estancia;
- II. Exclusión territorial del extranjero; y
- III. Prohibición de reingreso del extranjero al país.

I. La pérdida del derecho de estancia del extranjero es la consecuencia inmediata que trae aparejada la aplicación del artículo 33 Constitucional. Es decir, que el derecho que tiene todo extranjero a la estancia en nuestro país, por haber penetrado legalmente y por encontrarse residiendo también en forma legal, se pierde cuando el Ejecutivo de la Unión hace uso de la facultad expulsoria que otorga la Constitución. No es la misma actuación ésta, con la que se ocasiona por infringir la Ley General de Población en que también se pierde el derecho de estancia pero, por haber ingresado fraudulentamente o por encontrarse residiendo ilícitamente en el país. Cuando se deporta a un extranjero por haber ingresado ilegalmente al país, dicho extranjero no ha alcanzado siquiera a obtener el derecho a la residencia; no así, cuando una vez penetrado legalmente viola o incumple las disposiciones legales o administrativas a que se condicionó su estancia, en que el extranjero ya obtuvo el derecho de estancia pero, por las anteriores causas, lo pierde. La pérdida -

del derecho de estancia por efecto del acuerdo expulsorio es - por causas o motivos muy diferentes a las causas o motivos por los que se ordena una deportación ya que, como se hizo mención los motivos de expulsión se refieren a consideraciones de seguridad nacional.

II. El efecto siguiente que trae como consecuencia la declaratoria de expulsión a un extranjero, es la exclusión de éste del Territorio Nacional.

Una vez decretada una expulsión por el Ejecutivo Federal por aplicación del artículo 33 Constitucional, se conmina al extranjero a que abandone el país en la forma y términos que lo haya decretado el propio Presidente de la República. Se trata de la ejecución material de la expulsión a un extranjero afectado por dicha medida.

III. Por último, uno de los efectos que la doctrina (41) ha aceptado cabalmente, es la prohibición del regreso del extranjero expulsado al país que lo expulsó. La legislación mexicana no previene esta situación puesto que la facultad expulsoria concedida por la Constitución Federal no ha sido debidamente reglamentada. Consideramos que es en la ley que el Congreso de la Unión decreta sobre el uso de la facultad de expulsión otorgada al Ejecutivo Federal, donde debe preverse la situación en que se encuentre el extranjero afectado por un decreto de expulsión, una vez que éste haya sido ejecutado. No obstante, para que un extranjero expulsado pueda penetrar legalmente a nuestro país con posterioridad a su expulsión, se requiere que por lo menos, el propio Ejecutivo Federal revoque la decisión en que fue decretada la expulsión del extranjero, si los motivos que originaron la medida han desaparecido con posterioridad.

3.- TRATADOS Y CONVENCIONES INTERNACIONALES.

En el presente apartado trataremos de hacer el análisis de los preceptos legales que a nivel internacional han contenido o contienen algunas reglas aplicables a la expulsión y a la deportación de extranjeros. Normas internacionales originadas por acuerdos bilaterales o multilaterales en los que México ha tomado parte como suscriptor de dichas convenciones.

a. Declaración Universal de Derechos Humanos.- Proclamada el 10 de diciembre de 1948 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, la declaración de derechos humanos, al decir del Sr. Arrellano Carcía, "no fué redactada en forma de Tratado y por tanto no ha requerido la firma ni la ratificación de parte de nuestro país ni de ninguno otro. Por tanto, no tiene rigurosamente el carácter de una norma jurídica internacional, aunque convenimos en que tiene una gran autoridad moral" (42). Con referencia al tema de la expulsión y la deportación de extranjeros, la Declaración de Derechos Humanos contiene una regla que puede orientar la labor de los legisladores de los distintos países y especialmente la del legislador mexicano. De acuerdo con la recomendación declarada en su artículo 13, "toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado". Se trata del derecho de libre tránsito para todo individuo, sin obstáculo de las fronteras de los diversos Estados y de la libertad de elegir residencia en cualesquiera país.

Este mismo derecho se encuentra plasmado dentro de las garantías que otorga la Constitución Federal Mexicana a todo gobernado, nacional o extranjero, que resida en nuestro país. Heza el artículo 11 Constitucional: "Todo hombre tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes. El ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o

civil, y a las de la autoridad administrativa, por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país.

La interpretación del anterior artículo demuestra, que el referido derecho de libre tránsito de un país a otro, en el caso de los extranjeros, encuentra sólo dos excepciones en - nuestro país. La primera se refiere a las condiciones que las - leyes sobre emigración, inmigración o salubridad general de la República impongan a la entrada, permanencia y salida de extranjeros. Como ya vimos, la principal condición es que éstos cumplan con los requisitos migratorios que las leyes mexicanas ordenan para entrar y permanecer legalmente en el país, pues de - lo contrario, podrán hacerse acreedores a su salida forzada por vía de la deportación. La segunda limitación que menciona el artículo 11 Constitucional se refiere a la que imponga la ley sobre extranjeros perniciosos en nuestro país. Se hace alusión a la Ley que debe reglamentar la facultad expulsoria que se otor-ga en forma exclusiva al Presidente de la República por el artículo 33 de la Constitución. Esta facultad aún no ha sido reglamentada por el legislador mexicano ordinario y por tanto se encuentran pendientes los términos de su texto legal. Sin embargo, observamos cómo la expulsión de los extranjeros perniciosos para el país, también es una excepción al derecho de libertad de tránsito que tiene todo individuo en nuestro país, y creemos que no contraviene además, las normas más elementales del Derecho Internacional ya que se encuentra justificado su ejercicio por el derecho que tienen los Estados a expulsar extranjeros.

A mayor abundamiento, el Dr. Manuel A. Vieira (43) opina al respecto que "...el adelanto de los medios de locomo - ción y comunicaciones ha incrementado lo que Vitoria llamó Jus Communicationis, o sea, el derecho de las personas a desplazarse libremente de un Estado a otro, fijando su domicilio en cualquiera de ellos. Este derecho individual que fue consagrado en el - artículo 13 de la Declaración de Derechos Humanos tiene su contrapartida en el del Estado, de reglamentar la estadía de los extranjeros en su territorio y tomar las medidas necesarias, -

incluso la expulsión, cuando la conducta de estas personas atenta contra la seguridad, tranquilidad e higiene públicas".

En consecuencia, la facultad del Estado Mexicano de expeler extranjeros por violar o no cumplir con los requisitos legales de ingreso y residencia, y por convertirse en elementos peligrosos para el país por su conducta invidiosa; no está en contradicción con el Derecho de Libertad de Tránsito consagrado por nuestra Constitución Federal y por la Declaración de los Derechos Humanos.

b. Sexta Conferencia Panamericana.- De las Convenciones Internacionales de carácter multilateral, suscritas por el Gobierno mexicano, tiene particular importancia para el estudio de la adecuación que pueda haber entre las normas jurídicas internacionales y el régimen jurídico de la expulsión y de la deportación de extranjeros en México, la que se llevó a cabo durante la VI Conferencia Internacional Americana convocada en la Habana, Cuba el año de 1928.

La Convención Internacional sobre condiciones de los extranjeros surgida del seno de dicha VI Conferencia Panamericana firmada el 20 de febrero de 1928, aprobada por el Senado de la República Mexicana el 2 de Diciembre de 1930 con reservas y ratificada por el Ejecutivo Federal el 20 de febrero de 1931, contiene disposiciones relacionadas con la deportación y la expulsión de extranjeros.

Aunque no se hace mención expresa de la deportación, se puede desprender de la interpretación que se haga del artículo 1º de la Convención, su aprobación. Ordena dicho artículo:

"Artículo 1º Los Estados tienen el derecho de establecer, por medio de leyes, las condiciones de entrada y residencia de los extranjeros en sus territorios".

Si los Estados signatarios de la Convención sobre condiciones de los extranjeros tienen derecho de imponer las condiciones de entrada y permanencia de extranjeros en sus territorios, tendrán derecho igualmente a imponer las sanciones a que se hayan creadores dichos extranjeros, cuando no cumplan con las condiciones impuestas por las leyes de aquel país que haya

aprobado las disposiciones de la Convención. Entre las sanciones que se pueden imponer por el incumplimiento o violación de las leyes de residencia, se encuentra como una de las principales, la salida forzada de los extranjeros por vía de la deportación. Por lo tanto la legislación mexicana que contiene la figura jurídica de la deportación de extranjeros, está perfectamente acorde con las disposiciones de la Convención suscrita en la Habana, sobre condiciones de los extranjeros. En otras palabras, las normas jurídicas de la Ley General de Población vigente, que se refieren a la expulsión de extranjeros por incumplimiento o violación a las disposiciones legales sobre su ingreso y residencia que dispone la propia ley (art. 105 y demás relativos), no se encuentran en contradicción con la disposición de la Convención de la Habana de 1928, que hace alusión al derecho de los Estados de imponer las condiciones de ingreso y residencia, en su territorio, mediante leyes.

La medida de la expulsión de extranjeros, también se encuentra prevista en las normas que se aprobaron en la Convención de la Habana sobre condiciones de los extranjeros, en 1928. Dispone uno de sus artículos:

"Artículo 6.- Los Estados pueden, por motivo de Orden o de Seguridad Pública, expulsar al extranjero domiciliado, residente o simplemente de paso por su territorio.

"Los Estados están obligados a recibir a los nacionales que, expulsados del extranjero, se dirijan a su territorio"

El Senado de la República en México, aprobó la multicitada Convención con ciertas reservas; una de ellas se refiere a la facultad de expulsión de extranjeros que a la letra dice:

"2.- El Gobierno Mexicano hace la reserva de que por lo que concierne al derecho de expulsión de extranjeros, instituido por el artículo 6 de la Convención; dicho derecho será siempre ejercido por México en la forma y con la extensión establecidas por su Ley Constitucional".

Como hemos sostenido con anterioridad, la facultad expulsoria inserta en el artículo 33 Constitucional va más allá del Orden Público, en lo que se refiere a los motivos de su aplicación, pues se extiende a toda consideración en que la per

manencia de un extranjero se juzgue inconveniente para nuestro país, en el entendido de que esa consideración ha de tener como finalidad la de conservar la integridad de la nación. Por tanto, tampoco se hace necesario para la legislación mexicana, hacer - la mención de si los extranjeros requieren ser domiciliados, re- sidentes o transeúntes. Podemos concluir entonces, que respecto a la expulsión de extranjeros, nuestro país, no se encuentra - condicionado por alguna disposición internacional que se haya - aprobado en la Convención de la Habana de 1928, sobre condicio- nes de los extranjeros.

c. Tratados de Comercio y Navegación.- Dentro de las normas ju- rídicas internacionales que fueron o son aplicables a México, encontramos acuerdos bilaterales que en forma de Tratados o Con- venciones Internacionales ha suscrito nuestro país con otros Es- tados, en los que se hace alusión en forma expresa o tácita al régimen jurídico de la expulsión y la deportación de extranje- ros. Los Tratados de Comercio y Navegación son algunos de aque- llos convenios en que encontramos disposiciones aplicables al - régimen jurídico de las medidas a estudio.

Existen cláusulas dentro de los Tratados de Comercio y Navegación suscritos por México, que hacen referencia a la mu- tua concesión de libertad de ingreso, viaje y residencia para - los nacionales de ambos países signatarios. Tal es el caso del Tratado de Amistad, Comercio y Navegación celebrado entre los - Estados Unidos Mexicanos y la República Francesa, firmado el 27 de noviembre de 1886 y ratificado por el Ejecutivo Federal Mexi- cano el 5 de marzo de 1928, previa aprobación del Senado.

La cláusula II de dicho Tratado contiene la mencio- nada concesión en los siguientes términos:

"Los mexicanos en Francia y los franceses en México, podrán recíprocamente entrar, viajar y residir con toda libertad en cualquiera parte de los territorios y posesiones respectivos, y gozarán, para este efecto, en cuanto a sus personas y sus bie- nes, de la misma protección y seguridad de los nacionales".

Consideramos que esta aparente libertad tan amplia, se encuentra sujeta a las leyes internas de ambos países signa

tarios. Es decir, el derecho a la libertad de entrada y permanencia para los nacionales de un Estado en el territorio del otro país contratante, hace referencia exclusivamente al derecho de libre tránsito para todo individuo, aún fuera de su país, sin perjuicio de las limitaciones o excepciones que cada uno de los propios Estados tienen derecho de imponer. Por tanto, la facultad de expelación del Estado Mexicano por vía de la deportación o de la expulsión de extranjeros se encuentra fuera del alcance de la cláusula anteriormente transcrita.

Este mismo comentario lo hacemos extensivo a los demás Tratados de Comercio y Navegación suscritos por México que contienen alguna cláusula de la misma naturaleza y que se encuentran redactadas en términos iguales o muy similares. Tal es el caso del párrafo 2º de la cláusula II del Tratado celebrado por México con la República Dominicana el 29 de marzo de 1890 con sus arreglos posteriores del 15 de febrero y del 5 de mayo de 1934, que contiene la anterior concesión y que por tanto tendrá que interpretarse, a nuestro juicio, de la misma forma. Igualmente el Tratado de Amistad, Comercio y Navegación del 10 de julio de 1888 celebrado entre México y Ecuador (art. 1º) modificado en Tratado del 4 de mayo de 1934; y el Tratado de Comercio y Navegación de 8 de octubre de 1924, celebrado entre México y Japón (art. 1º) modificado por acuerdo del 9 de marzo de 1934, tendrán la misma interpretación.

Encontramos otro tipo de cláusulas que hacen referencia en forma expresa al derecho del Estado de expulsar extranjeros. Así tenemos la cláusula VII del ya citado Tratado de Amistad, Comercio y Navegación entre México y Ecuador que dispone:

"Las partes contratantes se reservan el derecho de no admitir, y el de expulsar con arreglo a las leyes respectivas, a los individuos que por su mala vida o por su conducta fuesen considerados perniciosos".

A nuestro juicio, se encuentran insertas ambas medidas de expelación de extranjeros ya que si por un lado se reservan ambos países concertantes, el derecho de no admitir extranjeros; se entiende reservado igualmente el derecho de admitir -

los bajo las condiciones que sus respectivas leyes internas dispongan, en el entendido de que cualquiera infracción a las leyes que condicionan la estancia de extranjeros, los harán acreedores a la deportación a su país de origen. Por otro lado, también pueden ser expulsados los extranjeros, nacionales de alguno de los países signatarios, del otro Estado, por considerarse perniciosos de acuerdo con sus leyes respectivas, ya que se entiende reservado este derecho a la legislación interna de los países contrayentes, como lo expresa la citada cláusula VII del Tratado que se analiza. En consecuencia, este tipo de cláusulas no afectan el régimen jurídico de la deportación y de la expulsión de extranjeros en México.

Con referencia únicamente a la expulsión de extranjeros, el Tratado de Amistad, Comercio y Navegación suscrito entre México y Francia el 27 de noviembre de 1886, contiene una cláusula sobre las expulsiones en tiempo de guerra. Dice textualmente su cláusula XI:

"Si desgraciadamente se interrumpiese la paz entre los dos Estados, queda convenido, con el objeto de disminuir los males de la guerra, que los ciudadanos de cada uno de ellos, residentes en las ciudades, puertos y territorios del otro y que ejerzan allí el comercio o cualquiera otra profesión, podrán permanecer en su residencia y continuar en sus negocios, siempre que no se hicieren culpables de ninguna violación de las leyes del país. En el caso de que su conducta les hiciere perder ese privilegio y cuando los gobiernos respectivos juzgaren necesario hacerlos salir de sus territorios, se les concederá un plazo suficiente para que puedan arreglar sus negocios".

Este tipo de expulsión es la que estudiamos con anterioridad (44) cuando nos referimos a las expulsiones en tiempos de guerra. Sostuvimos que, aunque no se encuentran fundadas jurídicamente en su aplicación, los Estados las justifican por la trascendencia que con su ejercicio tiene para la Seguridad Nacional. Generalmente se usa de esta medida para expulsar a todos los extranjeros, nacionales del Estado contendiente, sin que pueda mediar recurso alguno que los proteja. De ahí que la doctrina del Derecho Internacional no alcance a justificar este

tipo de expulsiones pues, su característica de utilizarse para varios extranjeros a la vez, le quita el carácter preventivo o individual que básicamente caracteriza a la expulsión.

No obstante, los gobiernos de los Estados a través de Tratados o Convenciones Internacionales, justifican la aplicación de la expulsión de extranjeros en tiempos de guerra, con la obligación de efectuarla además, por medio de una disposición de carácter general, ya sea una ley o un decreto.

El Tratado que se analiza no hace mención alguna sobre la obligación que citamos arriba, y por lo tanto queda al arbitrio de ambos países signatarios efectuar este tipo de expulsión de acuerdo con sus leyes internas, sin perjuicio del plazo que se le concede para arreglar sus negocios o intereses al extranjero, dispuesto en la parte final de la cláusula a estudio. Este tipo de expulsión es diferente a la que hemos venido estudiando a lo largo de nuestro apartado.

Del mismo modo, el Tratado de Amistad, Comercio y Navegación entre México y la República Dominicana celebrado el 29 de marzo de 1890 con su arreglo posterior de 1934, contiene en su artículo 10 una disposición que es completamente igual que la del Tratado que analizamos con anterioridad. Consecuentemente, queda hecho el comentario del Tratado anterior para el análisis de este último.

Dentro de la exposición del capítulo segundo de esta obra (45) uno de sus apartados contiene, en lo que se refiere a tipos de expulsión, una que la doctrina (46) llama expulsión moral. El artículo 11 del citado Tratado celebrado con la República Dominicana dispone en supárrafo 3º una especie de expulsión moral, dice:

"Queda además, estipulado entre las dos partes contratantes que sus gobiernos respectivos, excepto en los casos en los cuales hubiere culpa o falta de vigilancia por parte de la autoridad del país o de sus agentes, no se harán recíprocamente responsables de los daños, vejámenes o exacciones que los ciudadanos de la una sufrieren en el territorio de la otra por parte de los sublevados en tiempo de insurrección o guerra civil, o por las tribus u hordas salvajes sustraídas a la obediencia del gobierno". (47)

Como se observa, la intención que se tiene con esta disposición es, que en caso de guerra civil, los extranjeros por su cuenta salgan del país en que residen, sin necesidad de que los construyan a hacerlo por orden de las autoridades del Estado que sufre las consecuencias de un conflicto interno. En caso contrario, el Estado no tendrá ninguna responsabilidad sobre las personas y los bienes de los extranjeros, nacionales - del otro país signatario del convenio, para el caso de que éstos hayan sufrido algún daño. Esta es la hipótesis de la llamada expulsión moral que se extiende no sólo a conflictos económicos surgidos dentro del Estado o a guerras internas, sino también a epidemias.

La cláusula de la Nación más favorecida referente a los derechos y obligaciones de los extranjeros, que encontramos en la mayor parte de los Tratados de Comercio Y Navegación celebrados por México y otros Estados operaría con respecto a la expulsión y a la deportación de extranjeros, si en alguno de los Tratados que celebrara o celebró México, se conviniera alguna restricción a la facultad de expeler extranjeros por - cualquiera de las dos vías en que se efectúa.

Como ya vimos, en todos los casos en que se hace mención expresa o tácita de la expulsión y de la deportación de extranjeros, no se encuentran restricciones a la ejecución de dichas medidas, sino que, por el contrario, se reserva el Estado Mexicano la facultad de efectuarlas en los términos de sus leyes internas. En consecuencia, la cláusula de la Nación más favorecida no es operativa para la aplicación o ejecución de la expulsión o de la deportación de extranjeros.

Dentro de los Tratados de Comercio y Navegación suscritos por México hay cláusulas que se refieren al libre acceso de los extranjeros a los tribunales de cualquiera de aquellos países signatarios del Tratado Internacional, en todas las instancias y grados de jurisdicción establecidas por las leyes, en la misma forma que los nacionales.

Para el caso de la expulsión de extranjeros, surge una excepción a este tipo de cláusulas pues es un principio de Derecho Internacional, el no otorgar recurso jurídico alguno -

contra de los decretos de expulsión por motivos de oportunidad; sin embargo, para el caso de la deportación de extranjeros las cláusulas de esta naturaleza si tienen validez jurídica ya que es una medida similar a la expulsión pero en el fondo menos rigurosa, para lo cual requiere en consecuencia, de algún recurso jurídico que pueda restringir su ejercicio arbitrario.

d. Tratados de Extradición.- Los Tratados de Extradición suscritos por México y otros países (48), no contienen ninguna disposición que pudiera afectar el régimen jurídico de la expulsión y de la deportación de extranjeros, aplicables en nuestro país, de conformidad con el artículo 33 Constitucional y con la Ley - General de Población, respectivamente.

En cuanto a que se pudiera disfrazar una extradición con una expulsión o una deportación de extranjeros, que es la - situación en que porpiamente pueden interesarnos los Tratados de Extradición, sería un problema de aplicabilidad por parte de las autoridades competentes del país que la efectuara, y no, de mala o dolosa interpretación de las normas internacionales o en - su caso internas que, refiriéndose a la materia de extradición pudieran tener alguna salida para que se efectuara una expulsión o una deportación en lugar de una verdadera extradición.

Sostenemos nuestro punto de vista en las siguientes consideraciones:

I. Todos los Tratados de Extradición suscritos por México enuncian, generalmente en su primer artículo, que se comprometen ambos países signatarios a entregarse recíprocamente - los individuos perseguidos o condenados por las autoridades competentes de aquel de los dos países en donde la infracción se - haya cometido, como autores o cómplices de los delitos a que se refiere el tratado respectivo, y que se encuentren en el territorio de uno u otro de los dos Estados contratantes.

II. La pena del delito que se va a sancionar será mínima de un año y el hecho debe ser punible según la legislación del país a quien se dirija la demanda de extradición.

III. La demanda de extradición deberá hacerse siempre por la vía diplomática.

IV. No se aceptará la demanda de extradición cuando se trate de delitos políticos o militares.

V. En la mayoría de los tratados se pide, para que sea concedida la extradición, la presentación de la orden de aprehensión, la sentencia condenatoria o cualquier orden emana da de autoridad competente por la cual se consigne al acusado a la justicia penal.

VI. Los países signatarios de los Tratados de Extradición suscritos por México generalmente se comprometen a comu nicarse recíprocamente las condenas de los crímenes o delitos materia de la demanda de extradición.

Consideramos que por lo expuesto con anterioridad, no es posible que las autoridades competentes del país al que se le haya solicitado la extradición de un delincuente, y en caso de no ser ésta procedente; se le aplique una norma referente a la expulsión o a la deportación de extranjeros, fundándose al mismo tiempo en lo que se hubiera convenido en un Tratado de Extradición. Es decir, que necesariamente sería cuestión de apli cación material, el que se pudiera disfrazar una extradición con una expulsión o una deportación de extranjeros. Consecuente mente, los Tratados de Extradición no contienen normas jurídi - cas que puedan tener alguna relación con las multitudas medi - das que venimos analizando.

NOTAS BIBLIOGRAFICAS DEL

CAPITULO V

- 1.- CAPITULO III, Apartado 1, Sección a.
- 2.- CAPITULO I, Apartado 5 y CAPITULO IV, Apartado 5 (En las Leyes de Población de 1936 y 1947).
- 3.- CAPITULO III, Apartado 1, Sección c.
- 4.- CAPITULO I, Apartado 2, Sección b.
- 5.- Arellano García, Carlos. Derecho Internacional Privado. Editorial Porrúa, S.A., México, 1974, pág. 389. Trigueros, Eduardo. Apuntes de Derecho Internacional Privado y Estudio sobre la condición de extranjeros en México. Editorial Curudi, México, 1943, págs. 44 y 45. Sierra, Manuel J. Tratado de Derecho Internacional Público, 4a Edición aumentada, México, 1963, pág. 253.
- 6.- CAPITULO IV, Apartado 5.
- 7.- El Dr. Carlos Arellano García comenta la crítica que Jorge - Aurelio Carrillo hace al artículo de la Ley General de Población de 1947, referente a las amplias facultades concedidas a la Administración en materia de admisión de extranjeros, y que se hace extensiva a la nueva Ley de Población de 1974 por haberse dado las mismas prerrogativas. Obra citada, pág. 371.
- 8.- CAPITULO I, Apartado 2, Sección a.
- 9.- CAPITULO III, Apartado 3, Sección c.
- 10.- Arellano García, Carlos. Obra citada, pág. 335 y 336.
- 11.- CAPITULO III, Apartado 3, Sección c y CAPITULO II, Apartado 1, Sección a.
- 12.- Obra citada, pág. 336.
- 13.- CAPITULO III, Apartado 3, Sección c.
- 14.- CAPITULO I, Apartado 4, Sección a.
- 14 Bis.- Proceso Legislativo de la Ley General de Población. Cámara de Diputados. XLIX Legislatura, México, 1973, págs. 225 a 249.
- 15.- CAPITULO II, Apartado 1, Sección a.
- 15 Fis.- Idem.
- 16.- Ibidem.

- 17.- Ibidem.
- 18.- CAPITULO V, Apartado 1, Sección b.
- 19.- CAPITULO IV, Apartado 5.
- 20.- CAPITULO II, Apartado 1, Sección c.
- 21.- CAPITULO I, Apartado 4, Secciones b y c.
- 21 Bis.- Idem.
- 22.- Apartado 5, Sección c.
- 23.- Idem.
- 24.- Apartado 5, Secciones b y c.
- 25.- CAPITULO IV, Apartado 2, Sección b.
- 26.- Bluntschli, Francisco A. Uraúa, Manuel J. Sierra. CAPITULO I, Apartado 3.
- 27.- Zavala, Francisco J. Elementos de Derecho Internacional Privado, México, 1889. Rodríguez, Ricardo. La condición jurídica de los extranjeros en México, 1903, pág. 359.
- 28.- Zavala, Francisco J. Obra citada.
- 29.- Burgoa, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, S.A., México, 1973, pág. 153.
- 30.- Burgoa, Ignacio. Obra citada, pág. 154.
- 31.- Burgoa, Ignacio. Obra citada, págs. 153 a 156.
- 32.- Apartado 2, Sección c y Apartado 3, Sección a.
- 33.- CAPITULO I, Apartado 3, Sección a.
- 34.- CAPITULO I, Apartado 3, Sección b.
- 35.- Véalos en la Capítulo I, Apartado 3, Sección a. Alfred - Verdross, Hildebrando Accioly y Adolfo Miaja de la Huela.
- 36.- Obra citada, pág. 386.
- 37.- Obra citada, pág. 152.
- 38.- Obra citada, pág. 311.
- 39.- Apartado 4, Sección c.
- 40.- Semanario Judicial de la Federación. Tomo CX. Quinta Época, pág. 112.

- 41.- CAPITULO I, Apartado 3, Sección e.
- 42.- Obra citada, pág. 327.
- 43.- Enciclopedia Jurídica OMIBA. Editorial Bibliográfica Argentina, Buenos Aires, Tomo XI.
- 44.- CAPITULO II, Apartado 2, Sección a.
- 45.- Apartado 2, Sección a.
- 46.- De Crué, José Ramón. Manual de Derecho Internacional Privado Español, Editorial Reus (S.A.), Madrid, 1928, pág. 494.
- 47.- Ver la obra Tratados y Convenciones vigentes entre México y otros países. Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1948, págs 107 a 113.
- 48.- Tratados y Convenciones vigentes entre México y otros países. Tomos I al V.

CONCLUSIONES

I. Es necesario que los Tratadistas del Derecho Internacional admitan en forma definitiva, la existencia de dos medidas por medio de las cuales, los Estados ejercen su derecho de expeler extranjeros. El derecho de expeler extranjeros se ejerce por dos razones: cuando no se ha cumplido o se ha dejado de cumplir con las condiciones migratorias que un país impone al ingreso y a la permanencia de extranjeros en su territorio; o cuando la permanencia de ciertos extranjeros se califique perjudicial al Orden Público por su conducta contraria a los intereses del país, aun cuando no hayan infringido las condiciones migratorias que permiten su ingreso y su permanencia. En el primer caso estamos en presencia de una expulsión específica y en el segundo en presencia de una expulsión genérica.

II. Se hace indispensable que a la expulsión específica de extranjeros se le bautice con una denominación distinta a la que tiene la expulsión genérica de extranjeros por cuestión de precisión jurídica. Así es como, demostrado que está, que el vocablo "deportación" no es inconveniente para la denominación de la expulsión específica, añadiéndosele si se quiere la expresión "de extranjeros", podemos aceptar cabalmente que a la expulsión específica de extranjeros se le denomine: "deportación de extranjeros". Por tanto, a la expulsión genérica se le denominará simplemente expulsión de extranjeros y a la expulsión específica se le denominará deportación de extranjeros.

III. Concluimos al igual que el Dr. Carlos Arellano García que no es recomendable una enumeración limitativa de los motivos que originan a la expulsión de extranjeros pues se corre el riesgo de incurrir en lamentables omisiones. Sin embargo, por ser la expulsión una medida drástica y lesiva a los intereses de los extranjeros, debe haber siempre un motivo que justifique su ejercicio, y el motivo no debe ser subjetivo de las personas que representan al Estado, sino por el contrario, debe ser un motivo objetivamente válido, exigido por los altos intereses de la nación. Por otro lado, los motivos que pueden originar la deportación de un extranjero siempre deben estar concretamente especificados en el ordenamiento jurídico en que se encuentren.

IV. Expulsar a un extranjero es obligarlo a salir del país cuando se ha convertido por su conducta insidiosa en un peligro para el Orden Público del Estado. En cambio, deportar es obligar a un extranjero a salir del país cuando no reúne o deja de reunir los requisitos sanitarios y migratorios necesarios para su internación y permanencia en el país. En este último punto nos adherimos a la opinión del Dr. Carlos Arellano García.

V. La única autoridad facultada para decretar la expulsión de un extranjero sólo puede ser el representante directo del Poder Ejecutivo. En cambio, la autoridad facultada para resolver la deportación de un extranjero puede serlo un auxiliar de dicho Poder, no siendo necesario, como en el caso de la expulsión, que exclusivamente sea el representante directo. Por tanto, la expulsión de extranjeros es una medida de -

seguridad, de Alta Administración y Policía y la deportación de extranjeros sólo es una sanción administrativa consecuencia de la infracción a las leyes migratorias.

VI. Es necesario también, hacer un reconocimiento a la doctrina mexicana sobre la adopción del principio de la existencia de dos tipos de expulsión, a los cuales los ha de nominado, a uno expulsión y al otro deportación de extranjeros.

VII. Igualmente es necesario que la doctrina del - Derecho Internacional admita la importancia que tiene el que se otorgue o no un recurso jurídico en contra de la expulsión y de la deportación de extranjeros. Por ser la expulsión una medida de seguridad pero encaminada al trascendental propósito de proteger la Seguridad Interior y Exterior de un país, consi deramos que su ejercicio no debe tener traba alguna, de la na turaleza de un recurso jurídico en su contra. En cambio, por - ser la deportación una sanción administrativa, ordinaria y vin culada, su ejercicio arbitrario si debe tener algún recurso ju rídico que lo detecte.

VIII. El Legislador Mexicano desde sus más remotos tiempos, a partir de la independencia, ha aceptado dos clases de expulsión para los extranjeros, una genérica y otra específi ca. Ambas vieron su luz endistintos ordenamientos jurídicos y tuvieron aplicación simultáneamente a través de distintas épo cas.

IX. Nuestro régimen republicano, democrático, repre sentativo y federal, es un régimen que se encuentra dentro de - lo que se denomina Estado de Derecho, porque los tres Poderes que ejercen la Soberanía del Estado Mexicano están organizados

y ejerce sus funciones de acuerdo con la Constitución y Leyes que de ella se derivan. La facultad de expedir leyes a nivel federal está concedida al Congreso de la Unión. Por tanto, la facultad exclusiva otorgada al Ejecutivo de la Unión por el artículo 33 Constitucional para hacer abandonar el Territorio Nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente, debe estar reglamentada por una ley que el Congreso Federal expida en ese sentido.

Es necesario que se especifique en el ordenamiento reglamentario de la facultad de expulsión, que su ejercicio no puede ser arbitrario y que los motivos que tenga el Ejecutivo Federal para aplicarla han de ser los que la Seguridad del país reclame sin necesidad de concretizarlos. Del mismo modo se debe especificar que en lo que a la facultad de expulsión se refiere, el extranjero no goza, únicamente, de la garantía de audiencia plasmada en el párrafo 2º del artículo 14 Constitucional. Por último, la ley reglamentaria deberá prever el procedimiento de ejecución de los decretos de expulsión.

X. Por lo que toca a la deportación de extranjeros en México, nuestra legislación en esta materia, o sea, la Ley General de Población, debe precisar de una manera exacta, cuáles son las autoridades competentes para aplicar o dictar resoluciones deportativas pues su artículo 121 no es muy claro a este respecto. Como sostuvimos será facultad del Secretario, del Subsecretario o del Oficial Mayor de la Secretaría de Gobernación el resolver las deportaciones a los extranjeros. Por tanto el artículo 121 de la Ley de Población deberá modificarse

para que se haga la reforma en ese sentido. En lo que a su procedimiento de ejecución se refiere, éste deberá estar insertado en el Reglamento de la Ley de Población, lo mismo - que las autoridades que lo han de llevar a cabo, pero igualmente de una forma más concreta.

XI. La Ley General de Población debe adoptar de - manera clara, el otorgamiento de un recurso administrativo en contra de las resoluciones deportativas que se dicten por la violación de sus preceptos, para cumplir con el mandato del - artículo 14 párrafo 2º de la Constitución, pues el que otorga su artículo 122 es sólo para las sanciones pecuniarias. De - esta forma, los extranjeros estarán gozando de la garantía de audiencia que concede el mencionado artículo constitucional y que no está exceptuada en lo que toca a su deportación aun - cuando si en lo que se refiere a su expulsión. Ese recurso - será el de revisión ante el superior jerárquico y deberá especificar el término que se tiene para oponerlo, lo mismo que la autoridad ante quien se interponga y los efectos jurídicos que produzca su interposición.

BIBLIOGRAFIA DE OBRAS GENERALES

Y MONOGRAFICAS

ACCIOLY, HILDEFBRANDO. Tratado de Derecho Internacional Públi
co.

ANTOKOLETZ, DANIEL. Tratado de Derecho Internacional Público.

ARELLANO GARCIA, CARLOS. Derecho Internacional Privado.

BLANCO GARCIA, VICENTE. Diccionario Ilustrado, Latín-Español
y Español-Latín.

BLUNTSCHLI, M. El Derecho Internacional Codificado.

BURCOA, IGNACIO. Derecho Constitucional Mexicano.

CABANELLAS DE TORRES, GUILLERMO. Diccionario de Derecho Usual.

DE ORUF, JOSE RAMON. Manual de Derecho Internacional Privado
Español.

Diccionario Enciclopédico Ilustrado de la Lengua Española.

DUBLAN, MANUEL. Legislación Mexicana.

ECHANOVE TRUJILLO, CARLOS. Manual del Extranjero.

Enciclopedia Jurídica ONEFA.

FENWICK, CHARLES G. Derecho Internacional.

FIGUEROA, PASCUAL. Tratado de Derecho Penal Internacional y de
la Extradición.

FRAGA, GABINO. Derecho Administrativo.

KELSEN, HANS. Principios de Derecho Internacional Público.

LOZANO, JOSE MARIA. Legislación Mexicana.

MARTOS, JOSE. Curso de Derecho Internacional Privado.

MAURY, JACQUES. Derecho Internacional Privado.

MAZA DE LA LUBIA, ADOLFO. Derecho Internacional Privado.

MOLINER, MARIA. Diccionario de Uso del Español.

NICOVET, J.P. Principios de Derecho Internacional Privado.

OPPENHEIM, L.A., L.L.C. Tratado de Derecho Internacional Pú
blico.

ORGAZ, ARTURO. Diccionario de Derecho y Ciencias Sociales.

PEREZ VELDIA, LUIS. Tratado Elemental de Derecho Internacional Privado.

Proceso Legislativo de la Ley General de Población.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. Diccionario de la Lengua Española.

RODRIGUEZ, RICARDO. La Condición Jurídica de los Extranjeros en México.

Semanario Judicial de la Federación.

SEPULVEDA GUTIERREZ, CESAR. Curso de Derecho Internacional Público.

SERRA ROJAS, ANDRES. Derecho Administrativo.

SIERRA, MANUEL J. Tratado de Derecho Internacional Público.

SIQUEIROS, JOSE LUIS. Síntesis del Derecho Internacional Privado.

TENA FANIEREZ, FELIPE. Leyes Fundamentales de México, 1808-1957.

Tratados y Convenciones Vigentes entre Los Estados Unidos Mexicanos y otros países.

TRIGUEROS, EDUARDO. Apuntes de Derecho Internacional Privado.

———. Estudio sobre Condición de Extranjeros en México.

ULLOA, ALBERTO. Derecho Internacional Público.

URQUIDI, JOSE MACEDONIO. Lecciones Sintéticas de Derecho Internacional Privado.

URSUA, FRANCISCO A. Derecho Internacional Público.

VERDEGOS, ALFRED. Derecho Internacional Público.

VIFIJA, MANUEL A. La Expulsión de Extranjeros.

ZAVALA, FRANCISCO J. Elementos de Derecho Internacional Privado.

I N D I C E

Prólogo	Pág. I
---------------	-----------

TITULO I

NOCCIONES DOCTRINALIS

Introducción	1
1.- Breve referencia histórica del trato que se les- ha dado a los extranjeros	1
2.- Factores que influyen para que los Estados impon- gan condiciones a la entrada de extranjeros	11
3.- Supuestos de la expulsión y de la deportación de extranjeros.- Sus diferencias	16

CAPITULO I

NATURALEZA JURIDICA

1.- Conceptos doctrinales	19
2.- Fundamentos doctrinales	32
3.- Justificación de la expulsión	44
4.- Justificación de la deportación	61
5.- Doctrina Mexicana	77

CAPITULO II

DOCTRINA

1.- Causas de deportación	86
2.- Tipos de expulsión	105
3.- Límites y excepciones al derecho de expulsión ..	119
4.- Procedimiento de expulsión	131
5.- Procedimiento de deportación	146

CAPITULO III

DIFERENCIA DE LA DEPORTACION

Y LA EXPULSION

	Pág.
1.- Alcance de los vocablos	159
2.- Semejanzas de la deportación con la expulsión ..	168
3.- Opiniones doctrinales relativas a la existencia- de diferencias entre ambas instituciones	174
4.- Diferencia de la deportación con la expulsión ..	183
5.- Diferencias de la expulsión y la deportación con la extradición	193

TITULO II

LA DEPORTACION Y LA EXPULSION

EN MEXICO

CAPITULO IV

ANTECEDENTES HISTORICO-LEGISLATIVOS

1.- Epoca de la Colonia	201
2.- Epoca del México Independiente	203
3.- Epoca del Centralismo	211
4.- Constitución de 1857	215
5.- Constitución de 1917	219

CAPITULO V

DERECHO POSITIVO VIGENTE

1.- La deportación de extranjeros	237
2.- La expulsión de extranjeros	273
3.- Tratados y Convenciones Internacionales	287

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFIA

INDICE