

Nº 324
2E1



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

ARAGON

**ANALISIS DE LA LEY GENERAL DE POBLACION
Y SUS RELACIONES CON LAS INVERSIONES
EXTRANJERAS**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA :

JOSE ENRIQUE DEL REAL

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

SAN JUAN DE ARAGON, EDO. DE MEXICO

1992



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

I N D I C E

"Análisis de la Ley General de Población y sus Relaciones con las Inversiones Extranjeras."

Introducción.	2
-----------------------	---

CAPITULO I

Los Extranjeros y la Ley General de Población.

a) Concepto de extranjero.	4
b) Concepto de condición jurídica del extranjero.	6
c) La condición jurídica del extranjero y el derecho Internacional Privado.	7
d) La condición jurídica del extranjero en el Derecho interno y en el Derecho Internacional.	9
e) Diversos sistemas sobre la condición jurídica del extranjero.	11
f) Internación del extranjero.	20
g) Estancias del extranjero.	32
h) Limitaciones al derecho de estancia.	63

CAPITULO II

Las Inversiones extranjeras en México.

a) Concepto.	100
b) Clasificación.	103

c) Ventajas e Inconvenientes.	107
d) Política gubernamental sobre la materia.	114

CAPITULO III

Análisis de la Ley para promover la Inversión Mexicana y regular la Inversión Extranjera y su Reglamento.

a) Antecedentes.	124
b) Fundamento constitucional de la inversión extranjera. .130	
c) Principios fundamentales de la legislación.	133
d) Sujetos de las inversiones extranjeras.	134
e) Actos y negocios de la misma.	137
f) El registro nacional de inversiones extranjeras.	139
g) La comisión nacional de inversiones extranjeras.	141
h) Sanciones.	143

CAPITULO IV

Análisis de la Ley General de Población y sus relaciones con la Inversión Extranjera.

a) La ley general de población hasta la reforma de 1990.	147
b) Análisis de las reformas de 1990.	147
Conclusiones.	150
Bibliografía.	155

INTRODUCCION

INTRODUCCION.

La finalidad del presente trabajo recepcional es ver como antes de las Reformas de 1990 a la Ley General de Población, los extranjeros tenían limitantes para invertir en Territorio Nacional y a raíz de las mismas cambió el panorama en cuanto a inversión extranjera se refiere, es decir, ninguna calidad migratoria tiene limitantes para invertir en México, circunstancia que antes de la Reforma no se contemplaba.

En el primer capítulo se verá lo que es un extranjero, la condición jurídica del mismo en nuestro país, su legal estancia y limitaciones a la misma.

En el segundo capítulo se verá el concepto de inversión ex -- tranjera, su clasificación, las ventajas e inconvenientes y la política que sigue nuestro Estado en relación a la misma.

En el capítulo tercero se hace un análisis de la Ley para pro mover la Inversión Mexicana y regular la Inversión Extranjera, señalando sus antecedentes, las leyes que lo fundamentan, quienes son sujetos de la misma, así como los actos que pueden celebrar en determinadas áreas de la economía nacional.

Finalmente en el capítulo cuarto como se dijo, se hace el estudio comparativo que guardaba la Ley General de Población frente a la Ley para promover la Inversión Mexicana y Regular la Inver -- sión Extranjera antes de las Reformas así como una vez decretadas estas.

CAPITULO I. LOS EXTRANJEROS Y LA LEY GENERAL DE POBLACION

a) CONCEPTO DE EXTRANJERO

Precisar el término de extranjero no es fácil, toda vez que - existen tantas definiciones como autores, es decir, el criterio pa- ra definir al extranjero no es uniforme, sin embargo, todos coinci- den en conceptuar al extranjero como: un sujeto que no es nacional.

A continuación señalamos el concepto que nos da el Dicciona- rio de la Lengua Española, el cual, lo define como: "Aquel que es- o viene de otro país". (1)

Para Orué y Arregui, extranjero es: "El individuo que no es - nacional". (2)

Niboyet, considera que extranjero es: El individuo dividido- en dos categorías; "el nacional y los no nacionales o extranjeros". (3)

Charles G. Fenwick, establece que extranjeros son: "Los visi- tentes transitorios en un país extraño". (4)

-
- (1) Diccionario Enciclopédico Quillet, Tomo IV., Grolier, México, - 1972. Pág. 46.
 - (2) Orué y Arregui, José Ramón de. Manual de Derecho Internacional Privado. 3a. ed., Instituto Editorial Reus, Madrid, 1952. Pág. 22.
 - (3) Niboyet, J.P. Principios de Derecho Internacional Privado, Edi- torial S.A. México, 1951. Pág. 2.
 - (4) Citado por Arellano García, Carlos. Derecho Internacional Pri- vado, 7a. ed. Editorial Porrúa S.A. México, 1984. Pág. 304.

Para Ignacio Burgos, el concepto de extranjero: "denota una idea de exclusión frente a los nacionales". (5)

Miguel Arjona nos dice que el extranjero por definición es: "El hombre que viene de fuera; el que, por pertenecer a un grupo social ajeno, no pertenece a la comunidad que lo recibe". (6)

Nuestra Constitución en su artículo 33, dice que extranjeros son: Los que no poseen las calidades determinadas en el artículo 30 constitucional. A manera de dejar bien claro esto, transcribimos el concepto:

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

A. Son mexicanos por nacimiento;

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

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

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

(5) Burgos, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano, 3a. ed. Editorial Porrúa S.A. México, 1979. Pág. 123.

(6) Arjona Colomo, Miguel. Derecho Internacional Privado, (Parte Especial), Bosch, Barcelona, 1954. Pág. 196.

B. Son mexicanos por naturalización:

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

II. La mujer o varón extranjeros que contraigan matrimonio -
con varón o con mujer mexicanos y tengan o establezcan su domici -
lio dentro del territorio nacional".

Nosotros preferimos el concepto que da el profesor Arellano -
García, por considerarlo más completo. Para él, extranjero es un -
termino que se obtiene por exclusión, es decir, "extranjero es a -
quel que no reúne las condiciones requeridas por un sistema jurídico
co estatal determinado para ser considerado como nacional". (7)

b) CONCEPTO DE CONDICION JURIDICA DEL EXTRANJERO

El extranjero, para poder ser sujeto de derecho, requiere es-
tar sometido a una legislación determinada, partiendo de este cri-
terio, puede decirse que la condición jurídica del extranjero es:-
"La determinación de los derechos que los extranjeros gozan en ca-
da país". (8)

La condición jurídica del extranjero no implica únicamente -
derechos, sino también obligaciones para personas físicas o mora -
les en un estado determinado. Las normas que regulan el status de-

(7) Arellano García, Carlos. Ob. Cit., Pág. 305.

(8) Idem.

los no nacionales está integrado por disposiciones jurídicas tanto internas, como internacionales.

El maestro Verdross, al respecto comenta que "La condición jurídica del extranjero, también es conocida como derecho de extranjería o jurisdicción sobre los extranjeros, es decir, éste no solo marca derechos y obligaciones para personas físicas o morales extranjeras, sino que también de prerrogativas y deberes para el estado que contempla sus relaciones hacia los no nacionales". (9)

De lo anterior concluimos que, para poder hablar de condición jurídica de extranjeros, es fundamental que el Derecho Interno de los Estados contemple normas tendientes a regular su situación como personas, ya sean morales o físicas, pues de lo contrario la condición de los extranjeros sería muy irregular y provocaría problemas internacionales muy graves. Asimismo, esta regulación jurídica surge, a nuestro parecer, de la necesidad imperiosa que tienen los Estados de relacionarse en todos los aspectos inherentes a la vida misma de aquéllos llamense económicos, sociales, políticos, etc. En otras palabras, por su propia evolución están sujetos a regular sus conductas y actividades como entes reales que integran la sociedad internacional.

c) LA CONDICION JURIDICA DEL EXTRANJERO Y EL DERECHO INTERNACIONAL PRIVADO

La condición jurídica de los extranjeros se ha establecido --

(9) Citado por Arellano García, Carlos. Ob. Cit., Pág. 306.

como un tema complementario dentro del Derecho Internacional Privado, éste no solo está relacionado con los llamados conflictos de leyes, sino que también se vincula con la nacionalidad. Su conexión con la nacionalidad estriba en que, primeramente tiene que determinarse a quien se debe considerar como nacional y a quien extranjero. Entre ambas, se dan otras relaciones que Niboyet, expresa de la siguiente manera y que parten del interés de asimilación del elemento extranjero por parte de los Estados, que integran la comunidad internacional. Así, nos indica que: "El Estado que tenga interés en asimilarse muchos extranjeros procurará hacer fácil la obtención de su nacionalidad y difícil la situación de los extranjeros. Por el contrario, si el Estado no pretende absorber extranjeros, por considerar que tiene bastante con su propia población podrá mostrarse más exigente para conceder su nacionalidad y más tolerante en cuanto a la condición de los extranjeros". (10)

Por otra parte, "La condición jurídica de los extranjeros no solo incumbe al Derecho Internacional Privado, interesa en grado muy relevante al Derecho Internacional Público en virtud de que los Estados, como miembros de la comunidad internacional, tienen derechos y obligaciones derivados de la aplicación de las normas jurídicas de un estado determinado a personas físicas o morales". (11)

En conclusión, "El Derecho Internacional Privado sólo contie-

(10) Niboyet, J.P., Ob. Cit., Pág. 3.

(11) Arellano García, Carlos. Ob. Cit. Pág. 308.

na normas de colisión que determinan que derecho habrá de aplicarse a una relación de derecho privado con elementos extranjeros". - (12). Asimismo, "Cualquiera que sea el criterio doctrinal que se adopte sobre si la condición jurídica de los extranjeros es un tema de Derecho Internacional Privado (aunque nada más sea complementario), o si es un tema de Derecho Internacional Público, o si es un tema de Derecho Internacional público y privado, o si es un tema de una rama del Derecho de Extranjería, con un doble aspecto interno e internacional, es evidente que el tema es de gran importancia y que su estudio es muy conveniente". (13)

d) LA CONDICION JURIDICA DEL EXTRANJERO EN EL DERECHO INTERNO
Y EN EL DERECHO INTERNACIONAL

La condición jurídica del extranjero está doblemente sujeta - al Derecho Interno de los Estados y a las normas del Derecho Internacional; esta doble regulación se basa en el ejercicio de la soberanía de cada Estado y en el mínimo de derechos establecidos por la comunidad internacional.

Como se dijo anteriormente, este aspecto dual según el maestro Alfredo Verdross, se traduce en un derecho de extranjería y en ese sentido sostiene: "El derecho interno de extranjería puede basar el ámbito del derecho de extranjería internacional. Este es

- - - - -
(12) Arellano García, Carlos. Ob. Cit., Pág. 368.

(13) Idem.

el caso cuando los Estados confieren a los extranjeros mayores derechos que los que impone el Derecho Internacional. El Derecho Interno de extranjería no ha de ser nunca inferior al mínimo prescrito por el Derecho Internacional. Tales normas serán válidas en el orden jurídico interno, pero los Estados perjudicados tendrán derecho a reclamar su derogación o modificación con arreglo a los procedimientos que el Derecho Internacional ofrece". (14)

Esta coexistencia de normas de Derecho Internacional y de Derecho Interno, al regular la condición jurídica de extranjeros, - también la reafirma el ex-profesor de la Universidad de Guadalejara Alberto G. Arce, al expresar: "El Derecho interno fija y determina la condición de los extranjeros en cada Estado, pero ese Derecho interno no debe proceder arbitrariamente y está subordinado a reglas universales, que se imponen independientemente de los tratados, como lo reconoció el Instituto de Derecho Internacional en su primera sesión en Ginebra en 1874, como lo admiten la mayor parte de los publicistas y muchos de los recientes tratados como el de Lausanne". (15)

Se nos hace notar por los doctrinarios, que para conocer la - condición jurídica de los extranjeros, es necesario acudir a las - fuentes internas y a las internacionales. Ya que éstas hacen posible que un país determinado conozca a fondo el status jurídico -

(14) Citado por Arellano García, Carlos. Ob. Cit., pág. 309.

{15) Arce, Alberto G. Derecho Internacional Privado, 2a. ed., Imprenta Universitaria, Guadalejara, México, 1955. pág. 81.

que corresponde a las personas físicas o morales no nacionales.

De lo contemplado en este apartado, concluimos que los Estados están en posibilidad de estatuir en su Derecho Interno, normas para regular la condición jurídica de los extranjeros, estando impedidos, de afectar el mínimo de derechos que el Derecho Internacional ha consagrado a favor de aquéllos. El desacato de dicha imposición, trae aparejada la responsabilidad internacional, es decir, el Estado infractor tendrá que responder de su conducta arbitraria frente al Estado ofendido y ante los tribunales de su propio país, por haber atacado los derechos del extranjero, contemplados en el Derecho Interno y en el Derecho Internacional.

e) DIVERSOS SISTEMAS SOBRE LA CONDICION JURIDICA DEL
EXTRANJERO

El tema de la reciprocidad internacional, según los estudios, ha constituido un fuerte problema, toda vez, que los Estados integrantes de la comunidad internacional, han adoptado dentro de su Derecho Interno diversos sistemas en el trato jurídico que brindan a los extranjeros, lo que produce que no se de una unificación de criterios sobre la condición jurídica de los mismos; y, que en algunos Estados sea más favorable que en otros.

Los sistemas que principalmente caracterizan a la mayoría de los Estados son:

- Sistema de reciprocidad diplomática.
- Sistema de reciprocidad legislativa.

- Sistema de la equiparación a nacionales.

Sin embargo, existen otros sistemas que no son muy comunes, -
siendo éstos:

- Sistema de mínimo de derechos.

- Sistema angloamericano.

- Sistema de capitulaciones.

A continuación explicaremos brevemente cada uno de ellos.

Sistema de reciprocidad diplomática.

Lo peculiar de este sistema, son los tratados internacionales es decir, la situación del extranjero va a depender únicamente de lo que los Estados contemplan en dichos tratados. En otras palabras, si en esos tratados se fijan los derechos que habrá de tener el extranjero en el país del que no es nacional, dicho extranjero podrá gozar de los mismos, en caso contrario, no tendrá ningún derecho que se le reconozca.

Muchos tratadistas han criticado a este sistema por su severidad, sin embargo, algunos consideran que no debe rechazarse, siempre y cuando se contemplan en los tratados, normas internacionales suficientes que permitan dar un trato más positivo a los extranjeros.

Entre los primeros, tenemos a Alberto G. Arce, quien condena-

el sistema en cuestión, pues sostiene que "si falta tratado, la -- condición del extranjero es precaria". (16)

A este criterio se une Niboyet, cuando señala que: "en el caso de que no exista un tratado, la situación del extranjero es su- mamente desfavorable". (17)

Arellano García, encuadra dentro de los segundos, y establece que "el porvenir que le corresponde a este sistema no ha de ser ne cesariamente el desechamiento del mismo, habida cuenta de que es - muy marcada la tendencia a cubrir jurídicamente con convenciones - multilaterales las lagunas que afloran en la vida comunitaria in - ternacional". (18)

En nuestra opinión, el sistema en estudio reviste ciertas ven- tejas, una desde el punto de vista económico y la otra, que emana- del aspecto político. Ambas, se construyen a un interés propio, es- decir, se puede considerar que los Estados al celebrar los trata- dos, cuyo propósito sea el regular la situación de los extranjeros adoptarán alguno de los factores antes apuntados, para concederles un gran número de derechos o para restringirlos a un mínimo.

La opinión antes esbozada, parte de la base de que los países son ampliamente soberanos para decidir la forma de regular la con-

(16) Arce, Alberto G., Ob. Cit., Pág. 83.

(17) Niboyet, G.P.. Ob. Cit., Pág. 134.

(18) Arellano García, Carlos., Ob. Cit., Pág. 319.

dición jurídica de los extranjeros. Sin embargo, creemos que el aspecto humano debe tener preponderancia en la celebración de esta clase de tratados, debiendo contemplarse en ellos, los derechos que humanamente corresponden a todo hombre, como; la vida, la libertad, la seguridad jurídica, entre otros.

Sistema de reciprocidad legislativa.

A este sistema, también se le conoce con el nombre de "reciprocidad internacional". (19) Su origen parte de la legislación interna de los países, es decir, "si un Estado emite disposiciones legislativas favorables a los extranjeros estará favoreciendo a sus nacionales que residen en un Estado en el que se acepte el sistema de reciprocidad legislativa. Igualmente, perjudicará a sus nacionales en los países que establezcan la reciprocidad legislativa en toda cuestión en la que fije restricciones para los extranjeros" (20)

Aunque se piensa que el sistema de referencia tiene la ventaja de la adaptabilidad, o sea, puede mantener un justo equilibrio sin que sea necesario la celebración de tratados para que se manifieste, nosotros compartimos la opinión del profesor Arellano García, cuando dice que el aludido sistema no implica "una igualdad entre los Estados porque es diversa la inmigración de extranjeros en los diversos países. De esta manera, un país de fuerte emigra -

(19) Arellano García, Carlos., Ob. Cit., Pág. 320.

(20) Idem.

ción y casi nula inmigración al conceder grandes derechos a los extranjeros que se encontrasen en él, realmente estaría propiciandomediante la reciprocidad el beneficio a sus nacionales. En cambio- un país de fuerte inmigración y de casi nula emigración no debe - conceder a los extranjeros grandes derechos". (21)

Sistema de la equiparación a nacionales.

Lo característico del sistema que equipara al extranjero conel nacional es, según los estudiosos, el gesto de desprendimiento- que los Estados adoptan al regular la condición de los extranjeros esto es, cada Estado va a conceder el mismo goce de derechos a los extranjeros que el que corresponda a sus nacionales.

No obstante de que se ha expuesto que el sistema de la equipa ración favorece en mayor medida los derechos de los extranjeros, - se le ha impuesto una única limitación consistente en que los ex - tranjeros podrán gozar de los mismos derechos que correspondan a - los nacionales, hasta en tanto, no venga una disposición legal a - fijar restricciones.

En relación con este sistema, Niboyet, expresa que: "La necesi- dad de colocar al extranjero y al nacional sobre un mismo pie de igualdad, ha ido imponiéndose cada vez con mayor fuerza". (22)

(21) Arellano García, Carlos., Ob. Cit., Pág. 321.

(22) Niboyet, J.P., Ob. Cit., Pág. 136.

La igualdad de que nos habla el citado autor, al parecer, no es el objeto primordial de la equiparación a nacionales, sino que su verdadero significado estriba, en que los derechos que la ley concede a los extranjeros se protegerán en la misma forma, que como se protegen los derechos de los nacionales.

Sistema de mínimo de derechos.

Este sistema es considerado como uno de los más modernos y más progresistas porque "salvaguarda al extranjero en aquéllos Estados en donde los nacionales no tengan el mínimo de derechos requerido para el desenvolvimiento de la persona de acuerdo con la dignidad humana que le corresponde". (23)

Como ya quedó establecido anteriormente, los Estados al regular la condición jurídica de los extranjeros, están subordinados, para no incidir en responsabilidad internacional, a respetar el mínimo de derechos que el Derecho Internacional plasma en favor de los mismos.

Aunque no se niega la existencia de ese mínimo de derechos, que los Estados han de respetar al legislar sobre condición jurídica de extranjeros, existe el problema de poder determinar cuales son los derechos que habrán de quedar contemplados dentro de ese mínimo.

(23) Arellano García, Carlos., Ob. Cit., Pág. 323.

Arellano García, nos dice que para lograr esa precisión es necesario recurrir al "conocimiento de las opiniones doctrinales vertidas en relación con el tema, al análisis de las convenciones internacionales bilaterales y multilaterales y a la jurisprudencia internacional" (24)

Este autor sugiere que sea la Organización de las Naciones Unidas, la que promueva la determinación exacta de los derechos de los extranjeros sin que esto dañe el desarrollo de las naciones débiles y sin que tales derechos se utilicen como pretexto para favorecer tendencias hegemónicas.

Aceptamos las sugerencias del mencionado tratadista, pues consideramos que no es correcto que a los Estados se les obligue a respetar un mínimo de derechos, cuando se desconoce de una manera confiable cómo está integrado el mínimo relativo.

Asimismo, es oportuno, como lo establece este autor, que se unan esfuerzos doctrinales e internacionales de autores y gobiernos para que se señalen los derechos que deban integrar el mínimo a respetar por los legisladores internos de cada Estado.

Se cree que la causa que ha impedido la fijación de ese mínimo de derechos, es la marcada inclinación que existe de comparar los derechos del nacional con los del extranjero. Esto se evitaría si a los extranjeros, independientemente de su situación de infe-

(24) Arellano García, Carlos., Ob. Cit., Pág. 312.

rioridad, superioridad o igualdad en relación con los nacionales de cada Estado, se les reconociera y respetara el mínimo de derechos que les corresponde.

Respecto a los derechos de los extranjeros que el Derecho Internacional ha establecido, Verdross opina: "Todos los derechos de los extranjeros que se fundan en el Derecho Internacional común, - parten de la idea de que los Estados están obligados entre sí a - respetar en la persona de los extranjeros la dignidad humana. Y - ello se debe de que hayan de concederles, los derechos inherentes - a una existencia humana digna de tal nombre.

Para él, esos derechos se reducen a los siguientes:

- 1.- Todo extranjero ha de ser reconocido como sujeto de derecho.
- 2.- Los derechos privados adquiridos por los extranjeros han de respetarse en principio.
- 3.- Han de concederse a los extranjeros los derechos esenciales relativos a la libertad.
- 4.- Han de quedar abiertos al extranjero los procedimientos judiciales.
- 5.- Los extranjeros han de ser protegidos contra delitos que amenacen su vida, libertad, propiedad y honor". (25)

En conclusión, vemos que el Derecho Internacional se ha veni-

(25) Citado por Arellano García, Carlos., Ob. Cit., Pág. 315.

do inclinando por establecer derechos del hombre como entidad humana sin hacer diferenciación de su calidad de nacional o de extranjero. De esta manera, se han celebrado algunas conferencias con el objeto de precisar con nitidez los derechos de los extranjeros, entre ellas están: la Primera Conferencia Internacional de Estados Americanos, reunida en Washington a finales de 1889 a 1890; la Segunda Conferencia Panamericana, reunida en México, del 22 de Octubre de 1901 al 22 de Enero de 1902; la Sexta Conferencia Internacional Americana celebrada en la ciudad de La Habana de Enero a Febrero de 1928; y, la Séptima Conferencia Interamericana, teniendo como sede la ciudad de Montevideo, Uruguay, en el mes de Diciembre de 1933.

Sistema Anglonamericano.

Conforme a este sistema Estados Unidos e Inglaterra, entre otros, regulan unilateralmente la condición jurídica de los extranjeros, es decir, conceden a los extranjeros el disfrute de derechos sin declararse previamente partidarios de un sistema determinado, pues de acuerdo a este criterio, el status jurídico del extranjero, no es de la competencia de la comunidad internacional.

Sistema de capitulaciones.

Se dice que el sistema de capitulaciones se extendió durante el siglo XIX a diversos países, pero se fue aboliendo paulatinamente, se caracterizó por la extracción de núcleos de extranjeros a la jurisdicción del país en el que se encontraban.

No obstante de que se cree que este sistema ya está abolido - en opinión de algunos tratadistas, el mismo, ha resurgido en épocas recientes, pues como dice Hans Kelsen "los miembros de las -- fuerzas armadas están eximidos de la jurisdicción de su propio Estado". (26)

Manuel J. Sierra, expresa que "el régimen de capitulaciones - entraña desproporcionadas limitaciones a la soberanía de los Estados que lo sufren". (27)

Los sistemas que en su mayoría en forma somera hemos señalado independientemente de las críticas a las que están sujetos, en -- nuestra opinión deben ser respetados puesto que la mayoría de -- ellos emanan de la soberanía de los Estados que integran la comunidad internacional, y cada Estado por lo tanto, es libre de adoptar el sistema que más le acomode para tratar jurídicamente a los extranjeros que se internan en su ámbito territorial.

f) INTERNACION DEL EXTRANJERO

La potestad de emitir leyes tendientes a regular todo lo referente a extranjeros, corresponde al Congreso de la Unión, su fundamento lo encontramos en el artículo 73 fracción XVI, de nuestro Máximo Ordenamiento Federal, que señala:

- - - - -

(26) Citado por Arellano García, Carlos., Ob. Cit. Pág. 325.

(27) Sierra, Manuel J. Derecho Internacional Público, Editorial - Porrúa, México, 1955. Pág. 388.

"El Congreso tiene facultad para: XVI.- Dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización e inmigración y salubridad general de la República..."

Visto lo anterior, cabe señalar que el tema de la internación e inmigración de extranjeros está en manos de la Secretaría de Gobernación. Esto se desprende de lo establecido en el artículo 27 - fracción XXV de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en relación con el artículo 32 de la Ley General de Población (L.G.P.)

El primero de los preceptos inmediatos contempla que para el estudio, planeación y despacho de los asuntos relativos a la administración pública, entre otros, el poder Ejecutivo tiene encomendado a la Secretaría de Gobernación el "formular y conducir la política demográfica, salvo lo relativo a la colonización, los asentamientos humanos y el turismo". Siendo la inmigración uno de los aspectos de la política demográfica, el segundo dispositivo antes enunciado, dispone que: "La Secretaría de Gobernación fijará, previos los estudios demográficos correspondientes, el número de extranjeros cuya internación podrá permitirse al país, ya sea por actividades o por zonas de residencia, y sujetará la inmigración de extranjeros, a las modalidades que juzgue pertinentes, según sean sus posibilidades de contribuir al progreso nacional".

Ahora bien, no obstante de que los extranjeros gozan de las garantías constitucionales, están sujetos a ciertos requisitos con

tenidos en la Ley General de Población en caso de que pretendan ingresar a nuestro país. Estos padimentos los trataremos posteriormente, antes, queremos dar a conocer las diversas opiniones que existen sobre si un Estado está o no obligado a permitir la internación de extranjeros en su territorio.

Al respecto, el autor mexicano Manuel J. Sierra expone que: "No existe en la práctica actual, obligación alguna por parte de un Estado de permitir el ingreso de los extranjeros en su territorio, a pesar de que estos cumplan con los requisitos que las disposiciones locales establezcan". (28)

Niboyet nos dice que: "Un Estado no puede impedir en su territorio el acceso a los extranjeros. Pero este principio está sujeto a ciertas limitaciones". (29)

El autor internacionalista J. L. Brieryly, expresa que: "Ningún Estado está legalmente obligado a admitir extranjeros dentro de su territorio..." (30)

Con un enfoque distinto, Alfredo Verdross afirma que "Con respecto a la admisión de los extranjeros, el derecho internacional -

(28) Sierra, Manuel J. Tratado de Derecho Internacional, Mexico, - 1965. Pág. 239.

(29) Niboyet, J. P., Ob. Cit., Pág. 151.

(30) Brieryly, J. L. La ley de las Naciones, Editora Nacional, México, 1950. Pág. 164.

común establece que un Estado no puede cerrarse arbitrariamente hacia el exterior. Pero los Estados pueden someter la entrada a determinadas condiciones, impidiendo a ciertos extranjeros o grupos de extranjeros el acceso a su territorio por motivos razonables".-

(31) Este tratadista agrega, que: "Sin embargo, el Derecho Internacional positivo no conoce un deber general de los Estados de admitir un abuso de derecho cuando, por ejemplo, un Estado poco poblado prohíba sin más la inmigración. En todo caso, será libre de excluir a grupos de extranjeros que le parezcan peligrosos". (32)

Según se dice, el problema ocasionado por la admisión de los extranjeros tiene variados y complejos matices, mismos que pueden derivarse:

- De tratados y convenciones suscritas por el Estado respectivo;
- Por la tendencia de su legislación interna;
- De sus necesidades demográficas;
- De las características de los extranjeros que pretendan su admisión, o;
- Del objeto de la internación.

Se ha dicho también, que si los Estados tuvieran la obligación de admitir extranjeros y carecieran del derecho de impedir el ingreso de ellos a su territorio, aquéllos sufrirían un menoscabo-

(31) Citado por Arellano García, Carlos. Ob. Cit.. Pág. 390.

(32) Idem.

a su facultad de someter a su jurisdicción a las personas dentro de su territorio. En base a estos razonamientos, se sostiene que un Estado soberano no tiene el deber de admitir extranjeros si -- ello no lo ha pactado en un tratado internacional y si no lo dispone así su legislación interna.

A nuestro juicio, las opiniones enunciadas, conllevan un enfoque que muy individualista, pero ésto no obsta, para que sean respetadas. Por otra parte, la posición que adoptamos en el tema que nos ocupa, se inclina hacia los lineamientos que pronuncian que los Estados soberanos no tienen el deber de admitir extranjeros excepto cuando hayan aceptado dicha internación de elementos extranjeros en tratados internacionales o porque su legislación interna así lo estipule.

El principio de la soberanía, universalmente aceptado, en nuestra opinión, debe respetarse por todos los miembros - Estados de la comunidad internacional, pues creemos que no se puede coaccionar de ninguna forma y por ningún motivo, si no media su voluntad, a un Estado para que haga o deje de hacer algo. Asimismo, si se quiere que al extranjero se le de un trato equiparable al del nacional y le sea reconocido un mínimo de derechos, debe primero, existir ese respeto entre los mismos Estados, pues de lo contrario, el avance que se ha logrado dar entre los países, sobre condición de extranjeros, se desmoronaría, trayendo como consecuencia, problemas de una gravedad inusitada.

Estamos de acuerdo en que los Estados deben proyectarse tanto

política, como económica y socialmente; lo que no apoyamos, es que se pretenda usar a estos factores como escudo de intereses propios.

Por otro lado, para que se pueda dar la internación de extranjeros, éstos deben cubrir algunos requisitos, mismos que se contemplan en diversas leyes ordinarias vigentes en nuestro país, como son: La Ley de Nacionalidad y Naturalización y la Ley de Población así como sus respectivos Reglamentos, entre otras.

Esos requisitos son:

- Requisitos Sanitarios.
- Requisitos Diplomáticos.
- Requisitos Fiscales.
- Requisitos Administrativos.
- Requisitos Económicos.

Veamos cada uno de ellos:

Requisitos sanitarios.

El elemento sanitario, se contempla en la Ley General de Salud, publicada en el Diario Oficial del 7 de Febrero de 1984, Título Décimo Quinto, así tenemos, que en su artículo 360, se establece que:

"Cuando así lo estime conveniente la autoridad sanitaria someterá a exámen médico a cualquier persona que pretenda entrar a territorio nacional". Más adelante el tercero de sus párrafos dice:

"Cuando se trate de personas que ingresen al país con intención de radicar en él de manera permanente, además de los exámenes médicos que practique la autoridad Sanitaria, deberán presentar certificado de salud obtenido en su país de origen, debidamente visado por las autoridades consulares mexicanas".

Asimismo, su artículo 361, estipula que: "No podrán internarse al territorio nacional, hasta en tanto cumplan con los requisitos sanitarios, las personas que padezcan alguna de las siguientes enfermedades: peste, cólera o fiebre amarilla".

Las anteriores disposiciones son conveniente, toda vez que la salud es uno de los aspectos que más preocupe a nuestro país, y - por ello mismo, fija a través de sus ordenamientos jurídicos, las normas de seguridad que habrán de proteger a su población.

Requisitos diplomáticos.

Sobre los requisitos diplomáticos, Arellano García, contempla la expedición de las visas y al respecto nos dice: "La visa es el acto jurídico realizado por el Estado al que pretende entrar un extranjero, mediante el cual se permite que su pasaporte produzca efectos jurídicos en el país de ingreso". (33)

El mismo autor enuncia algunos preceptos que sobre visas contempla el capítulo X del Reglamento para la Expedición y Visa de

(33) Arellano García, Carlos. Ob. Cit., Pág. 382.

de Pasaportes, mismo que fue derogado con la creación del nuevo Reglamento para la Expedición de Pasaportes, publicado en el Diario Oficial del 9 de Diciembre de 1981. Entre los preceptos que señala está el artículo 124, que establece: "Todo extranjero que se dirija al territorio de la República Mexicana en tránsito para otros países o con ánimo de residir en él temporal o definitivamente, deberá hacer visar su pasaporte por el funcionario diplomático o consular mexicano residente en el lugar de la expedición del pasaporte o en donde se encuentre el interesado durante su viaje.

Quedan exceptuados los nacionales de aquéllos Estados que por convenios vigentes entre México y el país de la nacionalidad del interesado, se encuentran eximidos de dicha formalidad".

Estamos de acuerdo con este autor, cuando dice, que este precepto sigue vigente, toda vez que no se opone ni contraviene el nuevo Reglamento para la Expedición de Pasaportes.

Es en el artículo 127 del Reglamento aludido, donde se contemplan los requisitos que deberán cubrirse, a fin de que las autoridades competentes, puedan expedir y visar los pasaportes extranjeros. Estos requisitos son:

"a) Que el pasaporte haya sido expedido con las formalidades de la ley y por las autoridades competentes del país de la nacionalidad del interesado debiéndose cerciorar de que el pasaporte no presente indicios de haber sido enmendado o alterado.

b) Que la persona que solicite la visa sea realmente aquella-

a quien fue expedido el pasaporte, y;

c) Que el interesado no esté incluido en ninguna de las restricciones establecidas en la Ley General de Población y disposiciones relativas vigentes".

Requisitos fiscales

Por lo que toca a los requisitos fiscales, se entiende que son los pagos que el extranjero debe efectuar por concepto de derechos por servicios migratorios. Para tal efecto, la Ley Federal de Derechos fija las cuotas que los extranjeros deben pagar, en cada caso concreto.

Requisitos administrativos

Los requisitos administrativos, son los trámites que han de desahogarse ante los Consulados Mexicanos en el extranjero, en la Oficina de Migración de la Secretaría de Gobernación y frente a la propia Secretaría directamente, estos trámites van encaminados a que el extranjero logre su legal internación al país, la cual podrá hacerse bajo las calidades de no inmigrante y de inmigrante.

Requisitos económicos

Sobre los requisitos económicos tenemos el que se establece en el artículo 42, fracción IX de la Ley General de Población vigente, y que a la letra dice: "...La Secretaría de Gobernación po-

drá autorizar como excepción hasta por 90 días, el desembarco provisional de extranjeros que lleguen a puertos de mar o aeropuertos con servicio internacional, cuya documentación carezca de algún requisito secundario. En estos casos deberán constituir depósito o fianza que garantice su regreso al país de procedencia, de su nacionalidad o de su origen, si no cumplen con el requisito en el plazo concedido.

Otro requisito pecuniario lo encontramos en el artículo 14, - segundo y tercer párrafos del Decreto que establece el control generalizado de cambios publicado en el Diario Oficial del 10. de Septiembre de 1982, que dice:

"Los residentes en el extranjero, que deseen internarse en el país, declararán ante la Oficina Aduanal, las divisas o moneda extranjera que traigan consigo y adquirirán a cambio de ellas moneda de curso legal en territorio nacional, expidiéndoles el certificado correspondiente, mismo que al salir del país, presentarán ante las autoridades aduanales, para que se les entregue a cambio de moneda nacional no gastada las divisas correspondientes. En todo caso la captación y entrega de divisas se hará al tipo de cambio ordinario que rija en ese momento.

El Banco de México, a través de disposiciones de carácter general podrá señalar otra forma para captar o vender divisas a los extranjeros en cumplimiento de lo dispuesto en este Decreto".

Por último, conviene señalar que en el artículo 37 de la Ley-

General de Población, así como en el artículo 73 de su Reglamento-contemplan otros supuestos por los cuales se puede prohibir la entrada de extranjeros a territorio nacional.

El primero de los preceptos menciona: "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:

- 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. No se encuentren física o mentalmente sanos a juicio de la autoridad sanitaria;
- VII. Lo prevean otras disposiciones legales.

El segundo de los preceptos mencionados se refiere a la facultad que tiene la Secretaría de Gobernación para negar la entrada o el regreso al país o el cambio de calidad o característica migratoria de los extranjeros, siempre que se contemplen las siguientes hipótesis:

- I. Cuando sea lesivo para los intereses económicos de los na-

cionales.

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

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

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

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

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

a).- En las hipótesis previstas en los artículos 101, 102, 103, 104, 107 y 118 de la Ley; y

b).- Cuando la autoridad sanitaria manifieste a la población que el extranjero no se encuentra física o mentalmente "sano".

Los requisitos y las medidas que nuestra legislación adopta para regular la internación de extranjeros, son muy oportunas, toda vez, que debido al gran ingreso de extranjeros a nuestro país, necesario es que se proteja a la población en todos los aspectos - pero principalmente en cuestiones de salud.

g) ESTANCIA DEL EXTRANJERO

La estancia de los extranjeros se encuentra regulada en la Ley General de Población. Cabe hacer notar, que según sea el objeto de la internación del extranjero, dicha estancia puede ser temporal o permanente. De acuerdo a esto, la Secretaría de Gobernación como encargada de controlar todo lo referente a la inmigración y emigración le asigna a todo extranjero que entre al territorio nacional una determinada calidad migratoria. Así en el artículo 41 de la referida Ley se establece: "Los extranjeros podrán internarse legalmente en el país de acuerdo con las siguientes calidades:

- a).- No inmigrante,
- b).- Inmigrante."

El inmigrado es otra de las calidades migratorias que permite diferenciar a los extranjeros, se precisa, que esta es una consecuencia de haber sido con anterioridad inmigrante. Tal vez por esta razón, la Ley no lo contempla en el precepto citado.

Conviene señalar que tanto el inmigrante, como el no inmigrante

te, están revestidos de ciertas características, las cuales están contenidas en la Ley General de Población (L.G.P.), y que nosotros en forma breve enunciamos, a efecto de poder tener una visión más amplia del tema que tratamos. En principio debemos precisar qué se entiende por noinmigrante, inmigrante e inmigrado.

Conforme al artículo 42 de la L.G.P., el no inmigrante "es el extranjero que con permiso de la Secretaría de Gobernación se interna en el país temporalmente". Las personas que pueden entrar al territorio nacional bajo el amparo de esta calidad migratoria son:

- El turista, que es la persona que se interna en el país -- "con fines de recreo o salud, para actividades artísticas, culturales o deportivas, no remuneradas ni lucrativas, con temporalidad máxima de seis meses improrrogables" (Art. 42 fracción I). Se nos dice que "bajo esta característica migratoria se interna el mayor número de extranjeros en México siendo las actividades de recreo -- las más favorecidas". (34)

- El transmigrante, es el extranjero "en tránsito hacia otro país y que podrá permanecer en territorio nacional hasta por 30 días" (Art. 42 Fracc. II). De acuerdo al artículo 59 de la L.G.P. -- esta característica no podrá ser cambiada por otra, ni por diferente calidad migratoria.

- - - - -
(34) Pereznieto Castro, Leonel. Derecho Internacional Privado, Harla, México, 1989. Pág. 93.

- El visitante, es el extranjero que se interna en territorio mexicano "para dedicarse al ejercicio de alguna actividad lucrativa o no, siempre que esta sea lícita y honesta, con autorización para permanecer en el país hasta por seis meses" (Art. 42 Fracción III). El término aquí señalado puede ser prorrogado por una o dos veces más, siempre que demuestre que tiene recursos suficientes para vivir por el tiempo que dure su estancia.

- El consejero, es la persona que ingresa al país para "asistir a asambleas o sesiones de consejo de administración de empresas o para prestarle asesoría y realizar temporalmente funciones propias de sus facultades" (Art. 42 Fracción IV). El término de permanencia que se concede a este tipo de extranjero es de 6 meses improrrogables.

- El asilado político, es el extranjero que penetra al territorio nacional "para proteger su libertad o su vida de persecuciones políticas en su país de origen" (Art. 43 Fracción V). Sobre esta característica migratoria cabe señalar, que a criterio de la Secretaría de Gobernación será fijado el tiempo que deberá permanecer el asilado en nuestro país.

- El estudiante, es el individuo que ingresa a México con el propósito de "iniciar, completar o perfeccionar estudios en planteles o instituciones oficiales o particulares incorporadas" (Art. 42 Fracción VI). Su estancia durará el tiempo que duren sus estudios y está autorizado para ausentarse del país cada año, hasta por 120 días.

- El visitante distinguido, es aquel extranjero que en base a su prestigio internacional se le otorga permiso de cortesía "para internarse y residir en el país, hasta por seis meses..." (Art. 42 Fracción VII). Dicho permiso podrá ser renovado a juicio de la Secretaría de Gobernación.

- Los visitantes locales, son los extranjeros autorizados para visitar puertos marítimos o ciudades fronterizas, sin que su permanencia exceda de tres días. Conviene indicar algunos razonamientos que sobre esta característica migratoria hace el profesor Pereznieto, primeramente él marca lo positivo que resulta su inclusión en la Ley, pues regula situaciones que hacía años se presentaban en nuestro país. Sin embargo, no comprende por que "tanto esta característica como la de visitante provisional, no están sujetas a la misma prohibición que la del transmigrante, es decir, que no podrán ser cambiadas por otras características o calidades migratorias". (35)

Creemos que sus apreciaciones son ciertas, ya que no es posible que la Ley deje margen, a que se considere que es factible su cambio.

- El visitante provisional, es la persona extranjera que con autorización de la Secretaría, puede desembarcar provisionalmente en puertos de mar o aeropuertos con servicio internacional, sólo por excepción y por un término de 90 días, cuando su documentación

carezca de algún requisito secundario. En estos casos, deberá constituir depósito o fianza que gerantice su regreso al país de procedencia, si no cumplen con el requisito en el plazo concedido.

Respecto al inmigrante, la L.G.P. nos dice en su artículo 44- "que es el extranjero que se interna legalmente en el país con el propósito de radicarse en él, en tanto adquiere la calidad de Inmigrado".

Las características que revisten a esta calidad migratoria son, a saber, las contempladas en el artículo 48 de la L.G.P., siendo estas, las siguientes:

- El rentista, que es el extranjero que se interna en el país para vivir de sus depósitos traídos del extranjero.

- El inversionista, que es aquél que trae su capital con él - fin de invertirlo en las industrias, o certificados.

- El profesionista, que es el que ingresa al territorio para ejercer una profesión.

- El consejero, cuyo propósito, es ejercer actos de administración en alguna empresa.

- El técnico, que se interna para desempeñar algún servicio de carácter técnico.

- Cuando vienen a vivir bajo la dependencia económica de su cónyuge o de un pariente, con limitación hasta de segundo grado.

Entrando ya al análisis sobre las características que envuelven a esta calidad migratoria, diremos en principio, que el motivo esencial de su establecimiento en la Ley General de Población, se atriba en la mayoría de ellas, en elevar el desarrollo tecnológico, económico y social del país.

Sin embargo, nos parecen interesantes algunas apreciaciones - que el profesor Pereznieta, hace en torno a las características - del rentista y del inversionista, en su opinión, tanto el ingreso - que se fija al rentista, como el monto de inversión que se establece al inversionista, dentro del Reglamento de la Ley General de Población (R. de la L.G.P.), "son muy bajos, si se toma en cuenta - que el objeto de una disposición de esta naturaleza debe alentar - el aporte de capitales al país, por lo que el objeto de tales disposiciones queda desvirtuado". (36) Estamos de acuerdo con las observaciones realizadas por este tratadista y aunque no sugiera ninguna solución al respecto, creamos que sería conveniente reformar - el artículo 114 en sus fracciones I y IV del R.L.G.P. en las que - se contemplan el ingreso y el monto referidos a fin de que se incrementen pues el conservarse en sus términos, marmá la economía - nacional.

De acuerdo a la L.G.P., los inmigrantes serán aceptados hasta

(36) Pereznieta Castro, Leonel., Ob. Cit. Págs. 96 y 97.

por cinco años, estando obligados a comprobar ante la Secretaría - de Gobernación que han cumplido con las condiciones que les fueron señaladas al autorizarse su internación, con el propósito de que - les sea refrendada anualmente su documentación migratoria. (Art. - 45)

Si el inmigrante dejare de cumplir con la condición a que es - tá supeditada su estancia, deberá notificar a la Secretaría de Go - bernación en un término de quince días, "a fin de que proceda a la cancelación de su documentación migratoria y se le señale plazo pa - ra abandonar el país o se le conceda término para su regulariza - ción, a juicio de la propia Secretaría" (Art. 46 L.G.P.). La liber - tad en que se deja al extranjero para realizar dicha notificación, en nuestra opinión no es muy conveniente, pues se corre el riesgo - de que el extranjero, temeroso a que sea cancelada su documente - ción o incluso se le expulse, prefiera mantenerse en una situación irregular, cosa que en lugar de beneficiarlo, lo perjudica. Lo más idóneo sería que las autoridades, en este caso la Secretaría de Go - bernación, adoptara medidas de vigilancia más efectivas que evita - ran esta posible anomalía.

Por último, la calidad de inmigrante se perderá, si se perma - neciere fuera del país, año y medio en forma continua o con intermi - tencias. Asimismo, los inmigrantes están impedidos para ausentarse durante los dos primeros años de su internación por más de 90 días cada año (Art. 47 L.G.P.).

Ahora pasaremos a tratar la última de las calidades migra -

rias que se contemplan en la Ley General de Población. Así tenemos que en su artículo 52 se nos dice que: "Inmigrado es el extranjero que adquiere derechos de residencia definitiva en el país".

Interpretando la L.G.P., es requisito indispensable para adquirir la calidad aludida, que el extranjero haya residido legalmente en calidad de inmigrante durante cinco años en nuestro territorio, que demuestre que ha cumplido con todas las disposiciones conducentes y que sus actividades han sido honestas y positivas para la comunidad (Art. 53). De igual forma "para obtener la calidad de inmigrado se requiere declaración expresa de la Secretaría de Gobernación".

Lo anterior permite que el extranjero pueda dedicarse a cualquier actividad, siendo lícita y también que pueda salir y entrar al país libremente. Empero esto último tiene la limitante de que si el extranjero permanece fuera del territorio mexicano por dos años consecutivos, pierde su calidad migratoria, o en su caso, si se ausenta del mismo por más de cinco años en un lapso de diez -- (Art. 56 L.G.P.).

Cabe señalar que si el inmigrante, una vez vencida su temporalidad de cinco años, no solicita en los plazos que se contemplan en el R.L.G.P., su calidad de inmigrado, o no se le concede esta - se procederá a cancelársele su documentación migratoria y se le exigirá que abandone el país. El tiempo que tendrá tal efecto, será determinado a consideración de la Secretaría de Gobernación. En esta situación, cabe la posibilidad de que el extranjero pueda so-

licitar una nueva calidad migratoria (Art. 53, segundo párrafo).

A continuación señalaremos otras disposiciones de gran importancia sobre internación y estancia de extranjeros contempladas en la Ley General de Población.

Es menester indicar, que la Ley General de Población, publicada en el Diario Oficial de fecha 7 de Enero de 1974, "tiene por objeto, regular los fenómenos que afectan a la población, en cuanto a su volumen, estructura, dinámica y distribución en el territorio nacional, con el fin de lograr que participe justa y equitativamente de los beneficios del desarrollo económico y social" (Art. 1o.- L.G.P.). De esta manera, siendo el extranjero parte de esa población, es conveniente que se regule su internación y su estancia dentro del territorio mexicano, y asimismo, se le permita participar y gozar de los beneficios que nuestra nación le brinde.

La Secretaría de Gobernación es la encargada de hacer posible el objeto y los fines para los que fue creada la Ley General de Población, y para ello debe:

I.- Adecuar los programas de desarrollo económico y social a las necesidades que planteen el volumen, estructura, dinámica y distribución de la población.

II.- Promover la plena integración de los grupos marginados al desarrollo nacional.

III.- Sujetar la inmigración de extranjeros a las modalidades - que juzgue pertinentes, y procurar la mejor asimilación de éstos - al medio nacional y su adecuada distribución en el territorio.

A esta Dependencia también le corresponde: Organizar y coordinar todo lo referente a servicios migratorios, así como vigilar la entrada y salida de nacionales y extranjeros, y revisar la documentación de los mismos, pudiendo por causas de interés público, cerrar temporalmente los puertos aéreos, marítimos y fronteras al tránsito internacional.

Oportuno es señalar, que la reciprocidad tiene un papel pre - ponderante en la internación de extranjeros, pues en base a ella - se logra eximirlos de algunas formalidades o trámites que resultan bastante molestos, un ejemplo lo tenemos en lo establecido por el artículo 18 de la L.G.P., cuando dice que: "los representantes de - gobiernos extranjeros que se internen en el país en comisión ofi - cial solos o con sus familias, quedarán exentos de que su entrada - les sea inspeccionada siempre que exista reciprocidad". Otro ejem - plo lo establece el artículo 19 de la misma ley, al decir: "Los - funcionarios de gobiernos extranjeros que en comisión oficial se - internen en el país se les darán las facilidades necesarias de - acuerdo con la costumbre internacional y las reglas de reciproci - dad.

Ahora bien, la Ley General de Población, también contempla -- algunas cuestiones de carácter familiar, como son:

El artículo 39 que a la letra dice: "Cuando los extranjeros - contraigan matrimonio con mexicanos o tengan hijos nacidos en el - país, la Secretaría de Gobernación podrá autorizar su internación - o permanencia legal en el mismo".

La benignidad de este precepto, tiene sin embargo, algunas limitaciones pues más adelante establece: "Si llegare a disolverse - el vínculo matrimonial o dejare de cumplirse con las obligaciones - que impone la legislación civil en materia de alimentos, se perderá la calidad migratoria que la Secretaría de Gobernación haya - otorgado y se le señalará al interesado un plazo para que abandone el país..."

El dispositivo anterior es correcto habida cuenta, de que es - indispensable proteger la célula de la sociedad, siendo esta la familia.

Otra disposición que tiende a contribuir a la unión familiar - es la contenida en el artículo 48 Fracción VII, que hace posible - la internación de extranjeros que vengan a "vivir bajo la dependencia económica del cónyuge o de un pariente consanguíneo, inmigrante, inmigrado o mexicano en línea recta, sin límite de grado o - transversal hasta el segundo".

Por otra parte, es importante señalar el contenido del artículo 58 de la L.G.P., que establece que: "Ningún extranjero podrá tener dos calidades o características migratorias". En nuestra opi - nión, tal dispositivo es muy oportuno, toda vez de que si se permi

tiera lo contrario, traería serios problemas en la regulación de los extranjeros y se desvirtuaría el objeto de su internación.

Respecto a los actos de estado civil de los extranjeros, la L.G.P., contiene algunas disposiciones muy atinadas, como son:

Artículo 68.- Los jueces u oficiales del registro civil no celebrarán ningún acto del estado civil en que intervenga algún extranjero, sin la comprobación previa, por parte de éste de su legal estancia en el país. Tratándose de matrimonios de extranjeros con mexicanos, deberán exigir además la autorización de la Secretaría de Gobernación.

Artículo 69.- Ninguna autoridad judicial o administrativa dará trámite al divorcio o nulidad de matrimonio, si no se acompaña la certificación que expida la Secretaría de Gobernación de su legal residencia en el país y de que sus condiciones y calidad migratoria les permite realizar tal acto.

La descripción de estos artículos nos permite afirmar que la intención del legislador al contemplarlos, ha sido principalmente el de controlar en una forma más, la situación jurídica de los extranjeros y como señala el profesor Pereznieto, también el impedir la celebración de actos como los de nulidad de matrimonio y de los divorcios, por parte de extranjeros, en condiciones con frecuencia irregulares, es decir, los llamados divorcios al vapor. (37)

(37) Confróntese a Pereznieto Castro, Leonel., Ob. Cit., Pág. 102.

Al lado de la Secretaría de Gobernación, están como auxiliares de esta, a efecto también de lograr una mejor vigilancia y control de la internación y estancia de extranjeros, el Registro de Población e Identificación Personal, el Registro Nacional de Extranjeros y el Consejo Nacional de Población. El objeto del primero de estos organismos o instituciones es: "recabar todos los datos relativos a la identificación de los habitantes de la República, mexicanos y extranjeros; clasificar los datos de los habitantes del país, de acuerdo a su nacionalidad, edad, sexo, ocupación, estado civil y lugar de residencia; llevar el padrón de los mexicanos residentes en el extranjero; crear un documento que se denominará Cédula de Identificación Personal y que tendrá el carácter de instrumento público, probatorio de los datos que contenga en relación con el titular". (38)

En relación al Registro Nacional de Extranjeros, es una obligación para los extranjeros inscribirse en él, debiendo comprobar en el momento de registrarse, su legal internación y permanencia así como también las actividades a las que se dediquen (Arts. 63 y 64 de la L.G.P.). El tercero de los organismos señalados, tiene a su cargo la planeación demográfica del país, y su objeto es incluir a la población en los programas de desarrollo económico y social, de acuerdo a las necesidades que planteen los fenómenos demográficos.

Vemos que los organismos aludidos no solamente operan como me

(38) Burgos, Ignacio., Ob. Cit., Págs. 425 y 426.

dios de control del elemento extranjero, sino que también, a través de ellos, se les proporciona algunos beneficios por medio de los programas de desarrollo que realiza el Consejo Nacional de Población.

Cabe mencionar, el dispositivo 74 de la L.G.P., que establece: "Nadie deberá dar ocupación a extranjeros que no comprueben previamente su legal estancia en el país y sin haber obtenido la autorización específica para prestar ese determinado servicio". En este caso, las autoridades deben ser más estrictas habida cuenta, de que esta disposición se viola frecuentemente, lo que trae como consecuencia, la permanencia irregular de un gran número de extranjeros en nuestro territorio.

En el capítulo IV de la Ley General de Población, se regula todo lo relacionado a la salida tanto de nacionales como de extranjeros, asimismo, se fijan los requisitos que habrán de satisfacerse a efecto de llevar a cabo dicho propósito.

Dentro del capítulo V de la Ley de referencia, denominado repatriación, se trata la situación de los inmigrantes nacionales que vuelven al país después de residir por lo menos dos años en el extranjero. Siendo la Secretaría de Gobernación la encargada de estimular la repatriación de los mexicanos, promoviendo su radicación en los lugares en donde puedan desenvolverse de acuerdo a sus conocimientos y capacidades.

Por lo que respecta al Registro de población e Identificación

Personal, mismo que está encuadrado en el capítulo VI de la L.G.P. ya vimos, el papel tan importante que desempeña en relación a la internación y residencia de los extranjeros.

Finalmente en el capítulo VII, se establecen las sanciones que han de aplicarse a todo aquel que infrinja cualquiera de las disposiciones contenidas en la L.G.P. (Arts. 93 a 123).

Las sanciones que se establecen en dichos artículos, son resumidas por el profesor Arellano García, de la siguiente forma: "A)- MULTA; B) ARRESTO ADMINISTRATIVO; C) SUSPENSION DE EMPLEO; D) DESTITUCION DEL EMPLEO; E) CANCELACION DE DOCUMENTACION MIGRATORIA; F) EXPULSION DEL PAIS; G) ABSTENCION DE DESPACHOS PARA PUERTO MEXICANOS; H) PRISION". (39)

El mismo autor nos da a conocer cuáles son las autoridades que intervienen en la imposición de las sanciones siendo a saber: "A) LA SECRETARIA DE GOBERNACION; B) LOS CONSULES MEXICANOS; C) EL MINISTERIO PUBLICO FEDERAL Y; D) LAS AUTORIDADES JUDICIALES". (40)

Ahora pasemos a revisar el Reglamento de la Ley General de Población el cual, fue publicado en el Diario Oficial el 17 de Noviembre de 1976 y consta de 12 capítulos y 156 artículos.

Dentro del primer capítulo de este ordenamiento, queda com --

(39) Arellano García, Carlos., Ob. Cit., Pág. 427.

(40) Idem.

prendido todo lo referente a su objeto, el cual, consiste en regular entre otros, las actividades del Consejo Nacional de Población la entrada y salida de personas al país, las actividades de los extranjeros durante su estancia, la responsabilidad migratoria en materia de transporte y la emigración y repatriación de los nacionales. En él, se establecen también, las autoridades que auxiliarán a la Secretaría de Gobernación, para que cumpla con las disposiciones de la Ley y de su Reglamento.

El capítulo segundo, denominado de la Política de Población, se divide en cuatro secciones siendo, a saber, las siguientes; Planeación Demográfica; Planeación Familiar; Familia, Mujer y Grupos Marginados y, Distribución de la Población.

En el tercer capítulo, se trata todo lo referente al Consejo Nacional de Población, quien tiene a su cargo la planeación demográfica del país.

Los servicios de Migración son contemplados por el capítulo cuarto, y serán atendidos en la forma que a continuación describimos:

"I.- Interior, que comprende los servicios central, de puertos marítimos, fronterizos y aeropuertos con tránsito internacional; y

II.- Exterior, integrado por los funcionarios del Gobierno Mexicano en el extranjero" (Art. 54)

Para el buen desempeño de los servicios migratorios, se enco-

miendan facultades al Servicio Central, de tramitar los asuntos de carácter general en materia migratoria; imponer modalidades al tránsito internacional; dirigir, distribuir y vigilar al personal; resolver sobre las solicitudes o casos de admisión, salida, permanencia, documentación o cambios de calidad o característica migratoria de los extranjeros; imponer las sanciones cuando se violen la Ley y el Reglamento, vigilar a la población extranjera; dar solución a las consultas formuladas por los otros servicios; estará bajo su control el registro de extranjeros y emigrantes; la formulación de declaratorias de repatriados; compilar la estadística especial; y las demás que le fija la Secretaría de Gobernación.

A los servicios de puertos marítimos, fronterizos y aeropuertos con tránsito internacional corresponde: Vigilar que el tránsito migratorio se efectúe con arreglo a las disposiciones de la Ley y del Reglamento; impedir que salgan del país las personas que no hayan llenado los requisitos correspondientes; expedir la documentación a los extranjeros de acuerdo con las instrucciones que reciban del Servicio Central; efectuar la inspección migratoria a bordo de los transportes terrestres, aéreos, marítimos y fluviales, ya sean nacionales o extranjeros; llevar la estadística que se le asigne; cumplir los acuerdos y disposiciones que emanen del Servicio Central.

El Servicio Exterior tendrá a su cargo: la documentación de los extranjeros que sean autorizados a internarse en el país; el auxilio a los emigrantes mexicanos en el extranjero; los informes estadísticos de la materia que se les requieran; y el cumplimiento

de las disposiciones y acuerdos que emanan de la Secretaría en materia migratoria.

El capítulo quinto, nos habla del Movimiento Migratorio, diciéndonos que por éste debe entenderse "el tránsito internacional de extranjeros o nacionales, ya sea de entrada o de salida, así como el tránsito local o fronterizo de aquéllos". (Art. 63)

De las disposiciones que contempla, el referido capítulo, sobresalen las siguientes:

- La facultad que se confiere a la Secretaría de Gobernación para cerrar puertos marítimos, aéreos y fronterizos y para prohibir el tránsito de nacionales y extranjeros, con el único requisito para dicha dependencia, de dar a conocer su determinación en el Diario Oficial y por otros medios de difusión pertinentes, si dicho cierre sobrepase las veinticuatro horas (Art. 65).

- El orden en que se llevará a cabo por las autoridades de policía, la revisión de la documentación migratoria, siendo el siguiente:

"1.- Los mexicanos y extranjeros que deben ser internados en centros de salud por orden de autoridad sanitaria.

2.- Los comisionados oficiales del gobierno Mexicano o de gobierno extranjero.

3.- Mexicanos.

4.- Visitantes con permiso de cortesía.

5.- Inmigrantes o inmigrados.

6.- Turistas y demás no inmigrantes" (Art.66).

- La obligación que les es impuesta a la Oficinas de población, de negar la entrada a los extranjeros que pretendan internarse sin documentación migratoria o que tengan impedimento para ser admitidos, de conformidad con los subsecuentes supuestos:

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

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

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

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

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

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

a) En las hipótesis previstas en los artículos 101, 103, 104, 107 y 118 de la Ley; y

b) El que hubiere sido expulsado del país.

IV.- Cuando la autoridad sanitaria manifieste a la de población que el extranjero no se encuentra físicamente sano" (Art. 73).

- Las condiciones a las que están sujetos los extranjeros o mexicanos que pretendan salir del país, las cuales son:

I.- Cuando sean prófugos de la justicia.

II.- Los que se encuentren sujetos a proceso penal, salvo el caso que tengan autorización del tribunal que conozca la causa.

III.- Los reos que estén gozando de libertad preparatoria o condicional a menos de que obtengan permiso de la autoridad jurisdiccional competente.

IV.- Los que estén sujetos a arraigo judicial sin perjuicio de lo dispuesto en el Artículo 109 de la Ley" (Art. 74)

- Asimismo la Secretaría se encuentra facultada para exigir cuando lo juzgue pertinente, un informe detallado de los antecedentes de cualquier extranjero y también de hacer cuanto sea posible-

para lograr la comprobación de tales datos; además podrá modificar la calidad o características migratoria, así como las condiciones a que está sujeta la estancia de aquél; aún más, estará a su juicio el conceder o no un plazo a los extranjeros, en caso de que dejen de satisfacer o de cumplir las condiciones impuestas por su estancia, para que los satisfagan, de lo contrario, decretar su salida del país (Arts. 75 a 79).

El capítulo sexto trata todo lo referente a transportes que prestan, de alguna forma, servicio de tránsito internacional, abarcando los artículos del 80 al 95. En ellos se señala la manera en que habrá de realizarse por las autoridades migratorias, la revisión de documentos de toda persona que ingrese a territorio nacional ya sea por vía marítima, aérea o terrestre; estableciéndose además los medios que se adoptarán en la inspección de salida de cualquier transporte y su detención, cuando no haya sido autorizado su despacho.

En términos generales, podemos decir, que las disposiciones que conforman el capítulo precedente, tienen como finalidad, regular en forma cuidadosa la internación y salida del elemento extranjero, brindando así mayor seguridad, tanto a la población mexicana como al país mismo.

Las calidades migratorias como son las de No Inmigrante, Inmigrante e Inmigrado, quedan comprendidas en los capítulos séptimo y octavo. Tomando en cuenta que cada una de estas calidades ya fueron tratadas en forma individual cuando tocamos lo referente a la-

estancia del extranjero, sólo nos avocaremos a mencionar algunos - preceptos, que por la importancia que revisten, no es oportuno dejar fuera.

Así tenemos, que los No Inmigrantes y los Inmigrantes para - que puedan ser admitidos, deben haber obtenido, la autorización co rrespondiente del Secretario de Gobernación o en su caso del Subse cretario o del Oficial Mayor de dicha dependencia, quienes cuando lo consideren necesario, podrán delegar tal facultad al Servicio - Interior o al Exterior (Art. 96).

Por lo que hace al inmigrado, sabemos que antes de serlo, fue inmigrante y por tanto, tuvo también que necesitar la autorización de las autoridades señaladas para lograr que se le permitiera su - residencia.

Refiriéndose al transmigrante, resulta interesante lo estable cido en el artículo 98 Fracción III, del Reglamento en estudio, el cual estipula que: "En ningún caso se autorizará la internación co mo transmigrantes al extranjero que carezca de permiso de admisión al país hacia donde se dirige y del permiso de tránsito en los -- países limítrofes de la República Mexicana comprendidos en su ruta"

El texto del precepto que antecede, nos da la oportunidad de conocer el gran control que tiene el Gobierno Mexicano sobre el e- lemento extranjero, que bajo el amparo de esta característica mi- gratoria perteneciente a la calidad de No Inmigrante, pretende in- gresar a nuestra nación.

Otras disposiciones que resultan importantes son las dirigidas al asilado político, en torno a él, se indica que no será admitido en territorio nacional, cuando proceda de país diferente de aquél en que se haya ejercido la persecución política, excepto si comprueba que en este último estuvo con carácter de transmigrante- (Art. 101 Fracción IV).

La importancia de dicha disposición, radica en el hecho de que esta figura jurídica tiene por objeto brindar protección al extranjero que se ve afectado por alguna persecución política, ya sea por parte de su país de origen o de cualquier otro, no obstante esto, si en dicha solicitud de asilo no se demuestra el objeto de la misma, es improcedente brindarla.

El artículo 101, Fracción V, dispone que los extranjeros que soliciten asilo en las Embajadas Mexicanas, tendrán que ser originarios del país en donde aquéllas se encuentren, ya que de lo contrario, no se les brindará el asilo a nombre de México.

Consideramos que la norma contenida en el precepto anterior esta encaminada a evitar posibles abusos provenientes de elementos extranjeros, que se encuentren en los lugares donde están nuestras Embajadas, y que sin pertenecer al país en donde éstas se sitúan, pudieran representar un problema a México, en caso de otorgárseles.

Asimismo, vemos que la legislación mexicana se muestra benévola a favor del asilado al estipular en su artículo 101, Fracción VII, incisos a), b) y f); que bajo este carácter podrá traer consi

go a su esposa, hijos e incluso a sus padres. Su estancia está limitada a un año, y sólo a juicio de la Secretaría de Gobernación, se les concederán las prorrogas necesarias. Una vez desaparecidos los motivos que originaron el asilo político, el interesado debe volver a su país o en todo caso abandonar el país junto con su familia, dentro de los treinta días posteriores.

Avocándonos a los visitantes locales, el ordenamiento en tratado, establece que los residentes de las poblaciones colindantes con las fronteras de la República, deben obtener tarjeta de identidad, para el tránsito diario y para tal efecto tendrán que cubrir los siguientes requisitos: que comprueben su residencia en la población colindante; que demuestren su nacionalidad y que se sujeten al exámen que las autoridades sanitarias realicen; que la tarjeta sea usada para los fines que se expidió; pues de lo contrario se harán merecedores a las sanciones que la Ley General de Población contempla. (Art. 104 Fracción III, incisos a) y f) .

Con el propósito de aclarar lo antes dicho, conviene decir que los visitantes locales, son los extranjeros autorizados para visitar puertos marítimos o ciudades fronterizas, sin que su permanencia exceda de tres días, tomando en cuenta esto, es que nos permitimos indicar el contenido del precepto antes señalado.

Por otra parte, es sorprendente ver la amplia facultad que tiene la Secretaría de Gobernación, para condicionar a su juicio, las actividades de los extranjeros que se internan a territorio nacional, ya sea en forma transitoria o permanente. Algunos ejemplos

de esto, los encontramos en los artículos 99, Fracción II y V; 101 Fracción VII, inciso a); 102, Fracción X; 104, Fracción III, inciso f); 108; 113, Fracción V; 114, Fracción IV; 120, Fracción V; - 125 Fracción VII y, 126, Fracción I.

Para corroborar lo manifestado, citamos el artículo 122 del - reglamento, materia de este estudio, que de manera precisa dispone: "Los extranjeros sólo podrán dedicarse a las actividades expresa - mente autorizadas por la Secretaría".

Continuando con el capitulado que conforma al Reglamento de - la Ley General de Población tenemos, que el capítulo noveno regula todo lo relacionado a los actos y contratos, en que formen parte, - los extranjeros en nuestro país.

El capítulo décimo nos habla del tema de Emigración, esto es, sobre la salida de personas mexicanas o extranjeras, que se diri - jan a otros países, con diversos propósitos.

Dentro del capítulo décimo primero, quedan comprendidos las - reglas que deberá seguir el Registro Nacional de Extranjeros, el - cual tiene por objeto llevar el control de los extranjeros que in - gresen a territorio nacional, así como también, asentar en los li - bros de registro, los datos personales de cada uno de ellos y así - como los cambios de calidades migratorias; de domicilio, incluyen - do el conyugal, de nacionalidad, de su estado civil y de las acti - vidades a las que se dediquen.

Finalmente, el capítulo décimo segundo, señala quienes son las autoridades facultadas para imponer las sanciones contempladas en la Ley General de Población y los procedimientos legales que deberán observar, a efecto de cumplir su cometido.

Con objeto de obtener una mayor comprensión sobre el concepto de No Inmigrante y las características que puede tener el internarse temporalmente en el país, a continuación citaremos el Art. 42 - del Estatuto Legal de los Extranjeros:

"Art. 42.- No inmigrante es el extranjero que con permiso de la Secretaría de Gobernación se interna en el país temporalmente dentro de alguna de las siguientes características:

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

II. Transmigrantes. En tránsito hacia otro país y que podrá permanecer en territorio nacional hasta por treinta días.

III. Visitantes. Para dedicarse al ejercicio de alguna actividad lucrativa o no, siempre que sea lícita y honesta, con autorización para permanecer en el país hasta por un año. Cuando el visitante extranjero, durante su estancia viva de sus recursos propios del extranjero, de las rentas que éstos produzcan o de cualquier ingreso proveniente del exterior, o su internación tenga como propósito conocer alternativas de inversión o para realizar es-

tas, o se dedique a actividades científicas, técnicas, de asesoría artística, deportivas o similares, o para ocupar cargos de confianza, podrán concederse hasta cuatro prórrogas más por igual temporalidad cada una, con entradas y salidas múltiples.

IV. Consejero. Para asistir a asambleas y sesiones del consejo de administración de empresas, con una temporalidad de un año, prorrogable hasta por cuatro veces más por igual temporalidad cada una, con entradas y salidas múltiples y en cada ocasión con estancias máximas de treinta días improrrogables dentro del país.

V. Asilado político. Para proteger su libertad o su vida de persecuciones políticas en su país de origen, autorizado por el tiempo que la Secretaría de Gobernación juzgue conveniente, atendiendo a las circunstancias que en cada caso concurren. Si el asilado político viola las leyes nacionales, sin perjuicio de las sanciones que por ello le sean aplicables, perderá su característica migratoria, y la misma Secretaría le podrá otorgar la calidad que juzgue conveniente para continuar su legal estancia en el país. Asimismo, si el asilado político se ausenta del país, perderá todo derecho a regresar en esta calidad migratoria, salvo que haya salido con permiso de la propia dependencia.

VI. Refugiado. Para proteger su vida, seguridad o libertad -- cuando hayan sido amenazadas por violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos u otras circunstancias -- que hayan perturbado gravemente el orden público en su país de origen, que lo hayan obligado a huir a otro país. No quedan comprendi

des en la presente característica migratoria aquellas personas que son objeto de persecución política prevista en la fracción anterior. La Secretaría de Gobernación renovará su permiso de estancia en el país, cuantas veces lo estime necesario. Si el refugiado viola las leyes nacionales, sin perjuicio de las sanciones que por ello le sean aplicables perderá su característica migratoria y la misma Secretaría le podrá otorgar la calidad que juzgue procedente para continuar con su estancia legal en el país. Asimismo, si el refugiado se ausenta del país, perderá todo derecho a regresar en esta calidad migratoria, salvo que haya salido con permiso de la propia Secretaría. El refugiado no podrá ser devuelto a su país de origen, ni enviado a ningún otro, en donde su vida, libertad o seguridad se vean amenazadas.

La Secretaría de Gobernación podrá dispensar la sanción a que se hubiere hecho acreedor por su internación ilegal al país, al extranjero a quien se otorgue esta característica migratoria, atendiendo al sentido humanitario y de protección que orienta la institución del refugiado.

VII. Estudiante. Para iniciar, completar o perfeccionar estudios en planteles educativos o instituciones oficiales o particulares incorporados o con autorización oficial, con prórrogas anuales y con autorización para permanecer en el país sólo el tiempo que duren sus estudios y el que sea necesario para obtener la documentación final escolar respectiva, pudiendo ausentarse del país, cada año, hasta por ciento veinte días en total.

VIII. Visitante distinguido. En casos especiales, de manera excepcional, podrán otorgarse permisos de cortesía para internarse y residir en el país, hasta por seis meses, a investigadores, científicos o humanistas de prestigio internacional, periodistas o a otras personas prominentes. La Secretaría de Gobernación podrá revocar esos permisos cuando lo estime pertinente.

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

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

Asimismo, con objeto de obtener una mayor comprensión sobre el concepto del Inmigrante y sus características, citaremos los artículos 44 y 49 del mencionado Estatuto Legal de Extranjeros:

"Art. 44.- 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."

"Art. 48.- Las características del inmigrante son:

I. Rentistas. Para vivir de sus recursos traídos del extranjero; de los intereses que le produzca la inversión de su capital en certificados, títulos y bonos del Estado o de las instituciones nacionales de crédito u otras que determine la Secretaría de Gobernación o de cualquier ingreso permanente que proceda del exterior. - El monto mínimo requerido será el que se fije en el reglamento de esta ley. La Secretaría de Gobernación podrá autorizar a los rentistas para que presten servicios como profesores, científicos, investigadores científicos o técnicos, cuando estime que dichas actividades resulten benéficas para el país.

II. Inversionistas. Para invertir su capital en la industria - comercio y servicios, de conformidad con las leyes nacionales, -- siempre que contribuya al desarrollo económico y social del país y que se mantenga durante el tiempo de residencia del extranjero el monto mínimo que fije el reglamento de esta ley.

Para conservar esta característica el inversionista deberá acreditar que mantiene el monto mínimo de inversión a que se refiere el párrafo anterior.

III. Profesional. Para ejercer una profesión. En el caso de que se trate de profesiones que requieran título para su ejercicio se deberá cumplir con lo ordenado por las disposiciones reglamentarias del artículo 50. constitucional en materia de profesiones.

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

V. Científico. Para dirigir o realizar investigaciones científicas, para difundir sus conocimientos científicos, preparar investigadores o realizar trabajos docentes, cuando estas actividades sean realizadas en interés del desarrollo nacional a juicio de la Secretaría de Gobernación, tomando en consideración la información general que al respecto le proporcionen las instituciones que estime conveniente consultar.

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

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

VIII. Artistas y deportistas. Para realizar actividades artísticas, deportivas o análogas, siempre que a juicio de la Secretaría dichas actividades resultan benéficas para el país.

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

h) LIMITACIONES AL DERECHO DE ESTANCIA.

Como ya ha quedado asentado con anterioridad, las limitaciones que la legislación mexicana establece en materia de extranjería son muy amplias, siendo algunas adecuadas, y otras inadecuadas mismas que dificulten el derecho de extranjería.

Considerando que algunas de ellas han sido tratadas, al menos por lo que respecta a las que se desprenden de las leyes ordinarias, conviene ahora avocarnos en particular a las restricciones que se derivan de nuestro Máximo Ordenamiento Federal, nos referimos a la Constitución de 1917, que hasta hoy, sigue rigiéndonos. Para tal labor, trataremos de llevar una secuencia de acuerdo a lo dispuesto en el citado Ordenamiento.

Así tenemos que en el artículo 80. constitucional, se establece una restricción dirigida a los extranjeros sobre el derecho de petición, el que a la letra dice: "Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que éste se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.

A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene la obligación de hacer lo conocer en breve término al peticionario".

De la última parte del primer párrafo se desprende que el derecho de petición está reservado a los ciudadanos de la República - y, a contrario sensu, los no ciudadanos, dentro de los que están - incluidas los extranjeros, no gozan de este derecho en materia política.

Por otra parte, el artículo 9o. contempla una restricción al derecho de asociación, al señalar:

"No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada tiene derecho a deliberar".

En el artículo precedente, nuevamente vuelve a restringirse a los extranjeros, el derecho de asociarse o reunirse para tratar so bre asuntos políticos de México.

Las limitaciones contenidas en los preceptos citados, quedan comprendidas dentro de la restricción general que en materia política enuncia el segundo párrafo del artículo 33 constitucional, al que más adelante nos referiremos.

El artículo 11, fija restricciones a los derechos de ingreso-salida y tránsito de los extranjeros, al disponer:

"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, 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".

En términos genéricos este precepto establece una igualdad entre nacionales y extranjeros, cuando se refiere a "todo hombre". - No obstante, su última parte se entraña en la posibilidad de subordinar los derechos de ingreso, salida y tránsito en la República a las facultades de la autoridad administrativa por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre extranjeros perniciosos.

Otra restricción más, es la garantía de audiencia, consagrada por el artículo 14, párrafo segundo, cuando señala:

"Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido - ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las le-

yes expedidas con anterioridad al hecho".

Ya que tal disposición no ampara a los extranjeros cuando se reúnen los extremos previstos por el artículo 33 Constitucional, - es decir cuando el Ejecutivo de la Unión 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.

Otra de las limitaciones, la encontramos en la fracción I del artículo 27 de la Carta Magna de la Nación, de la que se deriva - una restricción al derecho de propiedad a favor de los extranjeros al disponer que:

"Solo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de -- las tierras, aguas y sus acciones o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos - bienes y en no invocar por lo mismo la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquellos; bajo la pena, en caso de faltar el convenio, de perder en beneficio de la Nación, los bienes que - hubiesen adquirido en virtud del mismo. En una faja de cien kilómetros a lo largo de la frontera y de cincuenta en las playas, por - ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo - sobre las tierras y aguas".

En este sentido, es muy atinada la opinión que el profesor - Arellano García hace respecto al texto transcrito, cuando dice que: No obstante de la obligación impuesta a los extranjeros de no invocar la protección de sus gobiernos, conocida en el ámbito del Derecho Internacional con el nombre de "Cláusula Calvo", el gobierno - del extranjero no está obligado a renunciar al derecho y deber que le asiste de protegerlo. (41)

En relación a lo anterior, este mismo autor propone que: la - "Cláusula Calvo, se eleve a la categoría de norma internacional, - para que de esa manera se neutralice la presunte facultad de los - Estados poderosos a patrocinar a sus nacionales en demandas exa-geradas y desproporcionadas frente a los derechos de los nacionales". (42)

Ahora bien, el artículo 32 de nuestra Constitución Federal, - contiene cuatro tipos de restricciones dirigidas a los extranjeros las cuales son, a saber: la que se establece en materia militar; - en materia aérea y marítima; la consignada en materia aduanal, y - por último, la impuesta en servicios, cargos públicos y concesio - nes.

La primera de las limitaciones señaladas se desprende de la - segunda parte del primer párrafo de dicho precepto, el que a la le - tre dice:

(41) Confrontese a Arellano García, Carlos., Ob. Cit., Pág. 365.

(42) Idem.

"...En tiempo de paz ningún extranjero podrá servir en el Ejército, ni en las fuerzas de policía o seguridad pública".

Del texto descrito, se ve claramente la situación excluyente en que es colocado el extranjero. Tal dispositivo, restringe la libertad de trabajo consagrada por el artículo 5o. constitucional. A su vez, esta limitación se relaciona con lo que contempla el artículo 71, del mismo ordenamiento en trato, cuando establece en su fracción III el servicio militar obligatorio para los mexicanos.

Los extranjeros también están impedidos de pertenecer a la marina nacional de guerra o a la fuerza aérea y desempeñar cualquier cargo o comisión en ellos (artículo 32, párrafo segundo).

Por lo que se refiere a la restricción, en materia aérea y marítima, es requisito indispensable, ser mexicano por nacimiento para tener la calidad de capitán, piloto, patrón, maquinista, mecánico, y en general para todo el personal que tribole cualquier embarcación o aeronave que se ampare con la bandera o insignia mercante mexicana. Tanto esta limitante como la anterior, se insertan en la Constitución por razones de seguridad nacional, considerándose que en virtud de esto es lícita la restricción de garantías individuales a favor de los extranjeros.

En materia aduanal, el mismo artículo 32 exige la calidad de mexicano por nacimiento para desempeñar todas las funciones de agente aduanal en la República.

Como podemos observar, nuevamente aquí, vuelve a restringirse la esfera de acción prevista como garantía individual en el artículo 5o. de la Carta Magna.

Ya para terminar con el análisis del aludido precepto, en su parte primera postula, que los mexicanos serán preferidos a los extranjeros en igualdad de circunstancias, para toda clase de concesiones y para todos los empleos, cargos o comisiones del gobierno en que no sea indispensable la calidad de ciudadano.

La limitante que precede, a diferencia de otras, no excluye el derecho, solo lo posterga dándole preferencia a los mexicanos.

Por otra parte, refiriéndonos nuevamente al dispositivo 33, - de nuestro Ordenamiento Supremo, éste contiene una restricción general en materia política a cargo del extranjero, al estipular en su segundo párrafo que "Los extranjeros no podrán de ninguna manera inmiscuirse en los asuntos políticos del país".

Sobre este precepto, atinadamente se comenta que en él no sólo se excluye a los extranjeros del goce de los derechos políticos que competen a los ciudadanos, sino que también se le priva de tomar injerencia en los asuntos políticos del país.

La apreciación anterior, parte del hecho de que existe una diferencia entre no conceder derechos por una parte, y, por la otra imponer una obligación de abstención.

Realmente vemos que el artículo 33, impone una obligación de abstención.

La disposición en comento, es congruente con la tendencia más generalizada de excluir a los extranjeros del goce de derechos políticos. Sin embargo, la prohibición que contempla "no tiene asignada una sanción y, por tanto independientemente de que sea justificada la prohibición a los extranjeros de inmiscuirse en asuntos de índole política, sería conveniente fijar la sanción correspondiente pues la sanción no es necesariamente la expulsión del país ya que para que ésta proceda debe juzgarse inconveniente la permanencia del extranjero en el país, en el entendido de que inmiscuirse un extranjero en asuntos políticos no siempre hace inconveniente su permanencia en el país". (43)

Respecto a los señalamientos hechos por este catedrático, -- creemos que los mismos, deberían ser tomados en cuenta por nuestros legisladores, toda vez, que encierran una gran certidumbre. -- Consideramos también, que habría que valorarse el grado de injerencia, por parte del extranjero, en el terreno político a fin de que pudiera determinarse, una vez establecidas tales sanciones en un ordenamiento legal, la sanción más idónea, al caso concreto.

Concluimos este apartado, señalando la restricción contenida en el artículo 130 constitucional, que va dirigida a los extranjeros, pero esta vez, en materia religiosa. Así tenemos que en su pá

- - - - -

(43) Arellano García, Carlos.. Ob. Cit., Pág. 360.

rrafo octavo se estipula; "Para ejercer en los Estados Unidos Mexicanos el ministerio de cualquier culto se necesita ser mexicano - por nacimiento".

De todo lo expresado hasta aquí, vemos que aunque el sistema de la equiparación de nacionales y extranjeros es ampliamente sostenida y aceptada por la Doctrina en nuestro país, la realidad dice mucho de esta creencia, puesto que es a todas luces clara la desigualdad, en que sigue siendo colocado el extranjero, por la legislación mexicana.

A continuación daremos a conocer algunas de las medidas legales aplicadas por México a los extranjeros, siendo a saber, las siguientes: Deportación, Expulsión y Extradición. Como veremos más adelante, cada una de estas figuras jurídicas, son empleadas por diferentes motivos y los fines que se persiguen con las mismas, son igualmente diversos.

Deportación.

El profesor Arellano García al referirse a la deportación expresa que existe un problema de terminología en ocasión del empleo de los vocablos Expulsión y Deportación, puesto que ambas expresiones, tienen en común que hacen referencia a la orden de salida de algún extranjero.

Este mismo autor agrega que "deportar es obligar a un extranjero a salir del país cuando no reúne o deja de reunir los requisitos

tos sanitarios y migratorios necesarios para su internación y permanencia en el país". (44)

Ahora bien, partiendo de un enfoque gramatical, la palabra de deportación, se ha conceptualizado como "pena de destierro en un lugar determinado. Prisión en un campo de concentración". (45)

El término deportación se ha asimilado como pena de destierro y prisión, que se debe cumplir fuera de los límites de un país determinado.

Sobre la figura jurídica en trato, Von Henting, sostiene que en ella coinciden tres factores; "uno, es el alejamiento a un ambiente desfavorable; otro, es la ubicación en un lugar donde el reo recuerde poco su delito, tenga nuevas perspectivas, y un tercer lugar, un clima desacostumbrado que le haga plantearse nuevas tareas de adaptación". (46)

Luis Marco del Pont, es uno de los autores que se opone abiertamente en justificar la deportación pues considera que este tipo de destierro afecta enormemente al que la sufre, al separarlo más allá de las fronteras, de su familia, lo que constituye una prueba

(44) Arellano García, Carlos., Ob. Cit., Pág. 360.

(45) García Pelayo y Gross, Ramón., Pequeño Larousse Ilustrado, Ediciones Larousse, México, 1982. Pág. 326.

(46) Von Henting. La Pena, Tomo II, Ed. Espasa Calpe, Barcelona., Pág. 426.

muy difícil de superar. (47)

De las opiniones y conceptos aquí enunciados, nosotros nos apegamos más al que señala el profesor Arellano García, pues ciertamente creemos que la deportación, es el acto mediante el cual el Estado, en ejercicio de su potestad soberana, determina que un sujeto que se encuentra dentro de su territorio, debe abandonar el mismo, por no ajustarse o no reunir los requisitos legales exigidos en sus ordenamientos, al que se considera como no nacional, de conformidad con estos últimos.

Refiriéndonos específicamente a nuestro país, la figura jurídica de la deportación, se contempla en varios ordenamientos que nos rigen actualmente, si tomamos en cuenta las características que la revisten, aunque en nuestras leyes, se maneje el término expulsión. Entre ellas tenemos: A la Ley General de Población que en su artículo 105 nos da a conocer los casos en los que se hará -- acreedor el extranjero para que le sea aplicada aquélla. Estos, a saber, son:

I.- Que se interne ilegalmente al país, o no exprese u oculte su condición de expulsado, para que se le autorice su internación.

II.- Por no respetar el plazo que la Secretaría de Gobernación le fije para abandonar el territorio, ya sea que se le haya cance-

(47) Pont, Luis Marco del. véase su obra titulada Derecho Peniten-
ciario. Editorial Cárdenas. México, 1984. Pág. 47.

largo su documentación o que su permanencia en el mismo sea ilegal;

III.- Cuando se dedique a actividades ilícitas o deshonestas;

IV.- Por ayudar a otros extranjeros a cometer faltas previstas en las fracciones precedentes;

V.- Cuando en forma dolosa, use o se ostente como poseedor de una calidad migratoria distinta de la que le pertenece.

Conviene señalar también, lo que el Reglamento de la Ley General de Población contempla, tratándose de la deportación, así tenemos, que en su artículo 154, establece que para la ejecución de las órdenes de expulsión que la Secretaría de Gobernación acuerde se tomarán las medidas adecuadas, como es el caso, del separo o aseguramiento de los extranjeros en estaciones migratorias.

Por otra parte la Ley de Amparo, en vigor, en sus artículos 17 y 117, hacen referencia al término deportación, señalando en el segundo de los preceptos que: "cuando se traten de actos que imponen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera del procedimiento judicial, deportación, destierro o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Federal, bastará para la admisión de la demanda que se exprese en ella el acto reclamado".

Otro ejemplo de deportación, lo prevé el artículo 53 de la Ley General de Población, que determina que el inmigrante que no

tramite la obtención de su calidad de inmigrado, llegado el término y habiendo cumplido con los requisitos y condiciones que precisa la ley y su reglamento, o que no se le conceda esta calidad, debe salir del país en el plazo que le señale la propia Secretaría.

Asimismo, el artículo 61 de la citada ley, regula la deportación de extranjeros, en los hipótesis de alteración, violación o modificación de las condiciones migratorias, al ordenar que ellas deben ser comunicadas a la Secretaría por las empresas, instituciones o personas que tengan a su servicio o bajo su dependencia económica, a extranjeros y, además impone la obligación a estas últimas, de sufragar los gastos que originan tales deportaciones, cuando la Secretaría de Gobernación las ordene.

Dentro de la Ley General de Población, también se ordena la salida del territorio mexicano de aquellos extranjeros que hayan perdido su calidad migratoria de inmigrantes o inmigrados, por haberse ausentado del país por el término de dieciocho meses en forma continua o con intermitencias, y por dos años consecutivos.

De lo manifestado en este apartado se concluye, que los términos deportación y expulsión se usan de manera indistinta por nuestra legislación mexicana, y lamentablemente no existe en la doctrina una clara y precisa diferenciación entre ambos. Queremos entender, que no es una simple equivocación el hecho de que la Ley General de Población, como su Reglamento, se refieren a la expulsión y no a la deportación, ya que utilizar este término implicaría a las autoridades, en este caso a la Secretaría de Gobernación, a --

cumplir solamente con el principio de legalidad que consagra la autoridad, sino que al decretar la deportación, tendría que cumplir con la garantía de audiencia, ajustándose de este modo a los principios estipulados por el artículo 14 del Supremo Ordenamiento que nos rige. Sin embargo, siempre se busca el sendero más fácil, pues al hablar de expulsión indistintamente, la autoridad queda exenta de obsequiarle al extranjero la garantía de audiencia contemplada en el numeral mencionado.

De este modo, consideramos que la figura jurídica deportación es en lenguaje jurídico más adecuado, y el que debería usarse en nuestros ordenamientos legales, toda vez que el término expulsión en el sistema jurídico mexicano, tiene otra connotación, y se aplica a otras situaciones más concretas que la Constitución Federal - determina en su artículo 33, al que a continuación nos referiremos.

Expulsión.

En este espacio veremos que el Ejecutivo podrá hacer abandonar el territorio nacional al extranjero que considere pernicioso sin previo juicio, pero tal acto por parte del Ejecutivo no puede ni debe ser dictado en forma arbitraria, sino que por el contrario debe motivar y fundar el señalamiento que contenga la orden de expulsión del país contra un extranjero, y si así no lo hiciera, éste podrá promover el juicio de garantías.

A efecto de dejar clara esta idea, daremos algunos conceptos de lo que se entiende por expulsión, para posteriormente relacio -

narla con las garantías individuales.

El diccionario de la Real Lengua Española, señala que: "Expulsar viene del latín expulsare, que se traduce en expeler, lo que a su vez significa, echar. La expulsión, es la acción y efecto de expeler". (48) Más adelante, nos indica que en "la expulsión de extranjeros generalmente, los Estados se reservan el derecho de expulsar de su territorio a aquellos extranjeros que, oportunamente-admitidos, desarrollan actividades que importen un peligro para el orden social. No es derecho que pueda ejercitarse de manera discrecional, sino reglada conforme a normas preestablecidas, que determinan en que consiste la calidad de extranjeros indeseables". (49)

La figura jurídica de la expulsión fue, a principios del siglo XIX, considerada como una violación de los derechos imprescindibles del hombre. Posteriormente, la misma se admitió pero con ciertas restricciones, entre las cuales, se pretendió autorizar el derecho de reclamar y pedir indemnización al Estado que hubiera ordenado la expulsión del extranjero.

Actualmente, la doctrina europea reconoce el ejercicio del derecho que tienen los Estados de expulsar a los extranjeros, sin que medie restricción alguna, salvo cuando proceda de tratados. Inclusive admite la reclamación, solo si hubiere abuso de derecho en las modalidades de su ejecución.

(48) Diccionario Enciclopédico Quillet, Tomo IV., Grœlier, Pág. 44.

(49) Idem.

El autor, Haroldo Texeiro, conceptúa a la expulsión, en los siguientes términos: "La expulsión del extranjero es un acto político-jurídico, cuya competencia es privativa del Presidente de la República, para lo que atañe a la conveniencia o la oportunidad de la medida, e implica la observancia de los preceptos constitucionales y legales para lo que se refiere a las circunstancias y formalidades garantizadoras de los derechos de la persona que será expulsada". (50)

Manuel J. Sierra, define a la expulsión de extranjeros como: "un derecho que surge a consecuencia del derecho de los Estados para admitir o no en su territorio a los extranjeros". (51) Asimismo considera que "el ejercicio de ése derecho puede darse independientemente de la calidad migratoria que se le haya asignado al extranjero". (52)

En opinión de Arellano García, la expulsión es, "una medida - enérgica, drástica y lesiva a los intereses de los extranjeros, -- por lo 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 -

(50) Texeiro Vallado, Haroldo. Derecho Internacional Privado (Introducción y parte general) Editorial Trillas, Traducción de Leonel Péreznieto, México, 1987, Pág 491.

(51) Sierra, Manuel J., Tratado de Derecho Internacional, México, - 1965, Pág. 239.

(52) Idem.

la expulsión los intereses del estado que, de no producirse la expulsión se afectarían en mayor grado o simplemente se afectarían". (53)

Nos resulta muy interesante el enfoque que sobre expulsión de extranjeros adopta el tratadista Charles G. Fenwick, dado que para él, es aceptable el derecho que tienen los Estados de expulsar de su territorio a los extranjeros que puedan perturbar su bienestar público, sin embargo, considera que en ejercicio de ese derecho no debe mostrarse discriminación alguna contra ciudadanos de un Estado en particular pues esto daría derecho al gobierno extranjero para investigar las razones de la expulsión de sus ciudadanos. (54)

Desde un punto de vista muy particular, creemos que las apreciaciones que anteceden encierran un cierto grado de certeza; pero apoyamos totalmente el juicio emitido por el doctor Arellano García; principalmente, cuando señala que: "una actuación arbitraria que culmina con la expulsión afecta la legalidad a que deben estar sujetos los actos de autoridad conforme a la legislación interna de los estados". (55)

Una vez dada a conocer la situación que guarda la figura jurídica de la expulsión, a nivel internacional, nos concretaremos a analizarla de acuerdo a nuestra legislación mexicana.

(53) Arellano García, Carlos., Ob. Cit., Pág. 437.

(54) Citado por Arellano García, Carlos., Ob. Cit., Pág. 436.

(55) Arellano García, Carlos., Ob. Cit., Pág. 103.

Así tenemos, que la misma se encuentra contemplada dentro de la Constitución que nos rige, en su artículo 33, que a la letra dice:

"Son extranjeros los que no poseen 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 de hacer abandonar de territorio nacional inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente".

Sobre el texto descrito, Ignacio Burgoa, nos da a saber las consideraciones que la Comisión Dictaminadora, designada por el -- Congreso Constituyente de Querétaro, tomó en cuenta para proponer que se redujera la facultad expulsoria que en el artículo 33 se estaba concediendo al Ejecutivo, y se dejara por lo menos, el juicio de amparo, al extranjero que fuese amenazado de expulsión. Aquellas fueron las siguientes:

A).- Que la amplitud de la facultad que se estaba otorgando al Ejecutivo era contraria a lo que el texto disponía, es decir, por una parte se establecía que los extranjeros gozarían de todas las garantías individuales, y por la otra, se dejaba al arbitrio del Ejecutivo suspenderlas en cualquier momento, dado que no se fijaban reglas a las que tuviera que sujetarse para resolver cuando era inconveniente la permanencia del extranjero, ni tampoco se le concedía a este último el derecho de ser oído, ni medio alguno de defensa.

B).- La Comisión también creyó oportuno que la expulsión se ajustara a las formalidades que dicta la justicia, debiendo además precisarse los casos en que podría proceder y la manera de llevarla a cabo.

C).- La Comisión justificaba el recurso de amparo basándose en la experiencia, pues señalaba, que ya se habían dado casos de expulsión de extranjeros que eran notoriamente injustas, y en cambio, existían otros en que la justicia nacional reclamaba la expulsión y, sin embargo, no se decretaba. (56)

El citado tratadista, comenta que "aunque el Presidente de la República no tiene la obligación de escuchar en defensa al extranjero, previamente a la admisión del acuerdo expulsorio, si éste es sujeto a la garantía de la motivación legal que consagra el artículo 16 constitucional, en el sentido de que dicho funcionario debe basar la estimación sobre la inconveniencia de que aquél permanezca en el país en datos, hechos o circunstancias objetivas, reales o trascendentes que la justifiquen, factores todos estos que deben ser apreciados prudente y racionalmente por el Ejecutivo Federal.- Por ende, la facultad presidencial a que nos referimos no debe considerarse como potestad arbitraria en cuyo desempeño sólo opere el capricho inconsulto que conduce a la injusticia, sino como una atribución que debe ejercitarse con criterio lógico orientado hacia la preservación de los valores e intereses humanos, morales, socia

les o económicos del pueblo de México que se vean amenazados o en peligro por extranjeros perniciosos o indeseables. Debe enfatizarse, además, que el extranjero, frente a la aplicación del artículo 33 constitucional, está legitimado para promover el juicio de amparo contra el acuerdo expulsorio o decreto presidencial de expulsión, en cuya demanda puede invocarse hipotéticamente como violada todas las garantías del gobernado con excepción de la de audiencia, la que según dijimos, no condicione dicho acto de autoridad". (57)

Estamos totalmente de acuerdo con los señalamientos hechos por el doctor Burgos, pues realmente pensamos que para que el acto de autoridad en el que se ordene la expulsión de algún extranjero tenga validez y a su vez no sea tachado de arbitrario, debe fundarse y motivarse conforme lo establece el artículo 16 de nuestra Carta Magna a efecto de evitar que la garantía que ahí se contempla sea quebrantada.

Por otra parte, se ha considerado que la expulsión sólo podrá ser aceptada como materia pacífica en el derecho doctrinario y positivo, si se realiza en forma individual y no masiva.

Se ha dicho también, que el objeto principal de la expulsión, es la retirada del extranjero del territorio nacional; pero que el Ejecutivo de la Unión no puede enviarlo a un país determinado coar

(57) Burgos, Ignacio., Ob. Cit., Págs. 124 a 125.

tándole su libertad de elegir su destino, sobre todo, a un país - donde estuviera siendo procesado por un delito, ya que en este caso, estaría ofendiendo un derecho humano fundamental.

Cabe señalar, que la doctrina mexicana está acorde en que el artículo 33 constitucional constituye una de las excepciones a la garantía de audiencia.

Así también lo ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su tesis Jurisprudencial número 473, sentando en ella la interpretación obligatoria en el sentido de que no debe satisfacerse previamente la garantía de audiencia, esto no quiere decir - que no se cumpla con otras garantías como la de legalidad. (58)

Verdaderamente, ante la claridad del texto del artículo 33, - al consagrarse la facultad exclusiva que tiene el Ejecutivo de la Nación de hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente - y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente, hace casi innecesario citar el dato de - que la Suprema Corte, de igual manera, ha corroborado que no habrá juicio previo y que por tal motivo contra el ejercicio de esa facultad es improcedente conceder la suspensión. (59)

- - - - -
(58) Tesis Jurisprudencial número 473. Compilación Jurisprudencial 1917-1955, Pág 908.

(59) Véase Tesis Jurisprudencial. 101 a fojas 128 del Apéndice de Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia 1917-1965. 3a. parte. Segunda Sala.

Convenimos con el señalamiento que realiza el profesor Arellano García, cuando dice que la permanencia del extranjero en territorio nacional debe ser juzgada por el Presidente de la República como inconveniente, en base a razones objetivamente válidas que lo lleven a esa resolución, ya que si dicha permanencia no puede ser juzgada como inconveniente no puede el Ejecutivo Federal decretar su expulsión del país. (60)

Podría considerarse que el artículo 60. de la Convención sobre Condiciones de los Extranjeros, firmada en La Habana, el 20 de Febrero de 1931 limita el derecho de expulsión, al establecerse en él, lo siguiente:

"Artículo 60.- 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".

Sin embargo nuestro país al respecto, hizo reserva para ejercer dicho derecho conforme a lo que la Constitución Mexicana contempla. A manera de aclarar esto, transcribiremos los términos en que se realizó la reserva referida:

"El Gobierno Mexicano hace reserva de que lo que concierne al

(60) Confrontese a Arellano García, Carlos., Ob. Cit., Pág. 440.

derecho de expulsión de los extranjeros, instituido por el artículo sexto de la convención; dicho derecho será siempre ejercido por México en la forma y con la extensión establecido por su Ley Constitucional".

Es interesante la observación, que de lo anterior, realiza el doctor Arellano García, cuando dice que el alcance del artículo 33 de nuestro Ordenamiento Supremo es más amplio que el artículo 60.º de la Convención de La Habana, puesto que en la Constitución, basta con que la permanencia del extranjero se juzgue inconveniente, mientras que en el segundo de los preceptos es menester que el motivo de expulsión sea de orden o de seguridad pública. (61)

La apreciación citada, nos conlleva a emitir un juicio muy particular, en el sentido de que creemos que nuestro gobierno debería ajustarse a lo dispuesto en el artículo 60.º de la Convención en comento, reformándose para ello, lo establecido en el artículo 33 constitucional, para que la facultad que ahí se le confiere al Ejecutivo de la Unión, de hacer abandonar el territorio nacional inmediatamente y sin necesidad de juicio previo a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente, se sujete al ejercicio de la misma, a motivos de orden o seguridad pública. Sentimos que de esta manera, se evitaría que en un momento dado, dicho Ejecutivo, pudiera hacer mal uso de la facultad constitucional que le es brindada.

(61) Confrontese a Arellano García, Carlos.. Ob. Cit., Pág. 441.

Al igual que Carlos Arellano García, estimamos que sería oportuno que se reglamentara la facultad del Ejecutivo Federal, contenida en el artículo 33 de nuestro máximo ordenamiento legal, y se otorgara al extranjero la garantía de audiencia mediante un procedimiento debidamente planeado, o en su caso, se diera la expulsión inmediata pero con posibilidad de que el extranjero fuese oído a través de un representante que designase la República. (62)

Extradición.

El estudioso en Derecho, Carlos Arellano García, comenta que "etimológicamente la palabra extradición está formada por el prefijo "ex" que significa: fuera de, así como del vocablo "tradición"- que en lenguaje jurídico significa entrega". (63)

Bajo estos términos agrega que "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". (64)

Se piensa que la extradición es una consecuencia del principio internacional de inmunidad de jurisdicción. De esta manera --

(62) Idem.

(63) Arellano García, Carlos., Ob. Cit., Pág. 442.

(64) Idem.

Charles G. Fenwick, nos informa que: "...la jurisdicción de un estado se ejerce sobre todas las personas que se encuentran dentro - de sus límites territoriales por lo que el delincuente puede eludir esa jurisdicción fugándose y amparándose en la jurisdicción de un estado vecino". (65) Tal señalamiento lo funda, cuando dice que: "La soberanía e independencia de los Estados ha sido interpretada en una forma tan estricta, que ni siquiera la represión de los crímenes más monstruosos ha autorizado el ejercicio por un estado del más ligero acto de autoridad jurisdiccional dentro del territorio de otro". (66)

La Enciclopedia Mundial de Relaciones Internacionales y Naciones Unidas, la define como: "la entrega de personas sospechosas de haber cometido un delito, hecha por las autoridades de un Estado a las de otro Estado". (67)

Por otro lado, existe debate doctrinario sobre si un Estado - requerido de entregar un individuo a otro que lo solicita, está o no, obligado a entregarlo.

En respuesta a lo anterior han surgido tres corrientes:

(65) Citado por Arellano García, Carlos., Ob. Cit., Pág. 442.

(66) Idem.

(67) Osmańczyk, Edmund Jan. Enciclopedia Mundial de Relaciones Internacionales. Fondo de Cultura Económica, México, 1976.

A) La que considera que no hay norma de derecho internacional que establezca la obligación de entregar a los individuos que solicita el Estado requirente. El punto de apoyo de esta opinión parte del principio de la protección a la libertad humana y el derecho de asilo llevado a su máxima expresión.

B) La que estima que la obligación internacional de la extradición existe y tiene como fundamento los principios de cooperación internacional y de evitar la impunidad del crimen.

C) Una tercera, que apunta que la extradición constituye un deber impuesto a los Estados por el derecho natural.

A estas habría que agregar las apreciaciones de Alfredo Verdross y de Arellano García. El primero manifiesta que "el deber de extradición sólo puede fundarse en un convenio expreso". (68) El segundo autor comparte la opinión sostenida por Verdross, y agrega que: "En aras de la protección a la libertad humana y del reconocimiento expreso al derecho de asilo, los Estados han establecido exenciones al deber jurídico de extraditar, pactadas en los Convenios Internacionales y de este manera se han exceptuado los delitos políticos y los delitos que no tienen el carácter de tales en ambos Estados, o sea en el Estado requirente y el Estado requerido. Que a falta de un deber jurídico de extraditar, los Estados pueden unas veces por conveniencia propia para no recibir extranjeros in-

(68) Citado por Arellano García, Carlos., Ob. Cit., Pág. 443.

deseables, otras veces por reciprocidad y otras por cooperar internacionalmente y otras más para combatir la impunidad del crimen, acceder a una petición de extradición. Esto será consecuencia de un acto de gracia hacia el Estado que lo solicita y no será de ninguna manera el cumplimiento de un deber jurídico". (69)

Este mismo tratadista sigue diciendo que en cuanto a desprender la obligación jurídica del Derecho Natural, conviene hacer la observación de que "el Derecho Natural está formado por normas intrínsecamente válidas, por lo que puede ser valioso extraditar para evitar la impunidad y para cooperar internacionalmente pero puede no ser valioso extraditar afectando indebidamente la libertad humana y afectando el derecho de asilo". (70)

Nosotros, al igual que la mayoría de los autores, creemos que no es atinado obligar a los Estados a actuar indeliberadamente sobre cualquier hecho o acontecimiento, sino que sus conductas deben estar previamente concientizadas y programadas, llevándose intrínsecamente en ellas, el consentimiento libre de los Estados, pues sólo de esta manera pensamos que podría avanzarse, no únicamente en el terreno de la extradición, sino en cualquier otro.

El tema de la extradición se ha pretendido justificar en una y mil razones, sin embargo, se estima que su principal justificación parte de la necesidad de hacer efectiva la defensa social con

(69) Arellano García, Carlos., Ob. Cit., Pág. 443.

(70) Idem.

tre la delincuencia, pues tomando en cuenta la extraordinaria rapidez de las comunicaciones, gran parte de los delitos quedarían impunes.

Para Montiel y Duarte, la figura jurídica extradición "sólo - se puede dar por medio de tratados internacionales, o sea, a través de un acuerdo de voluntades entre el país que requiere al delincuente y el país en que se encuentra el requerido". (71) Agrega que "es en la Constitución de 1857, donde por primera vez se dan reglas sobre extradición en sus artículos 14, 15, 85, 10, 70 y 73". (72)

Cuello Calón, es otro de los tratadistas que acepta la extradición, sólo a través de tratados internacionales, definiendo a los tratados de extradición "como los acuerdos verificados entre dos o más Estados que se comprometen recíprocamente a entregarse determinados delincuentes previo el cumplimiento de determinadas formalidades". (73)

Arjona Colomo, nos indica que: "En América existen dos tratados colectivos, el Código de Montevideo y de Bustamante, principales

(71) Montiel y Duarte, Isidro. Estudio de las Garantías Individuales. 3a. ed., facsimilar, Ed. Porrúa S.A., México, 1979. Pág. 17.

(72) Idem.

(73) Cuello Calón, Eugenio. Derecho Penal: Ed. Bosch, 1951. Pág. - 236.

mente, donde se regula la extradición y sirve de Ley aplicable para resolver los conflictos que surjan entre los Estados firmantes del mismo". (74) El Código Bustamante, se encuentra en vigor en quince países americanos, y constituye una especie de alianza colectiva contra la criminalidad por delitos comunes, unificados entre ellos, no sólo las reglas de competencia, sino los procedimientos y las normas de la extradición misma. En otras palabras establece el compromiso fundamental de esa unión americana contra la delincuencia. (75)

Se habla además de si los tratados o las leyes de extradición pueden aplicarse retroactivamente, es decir, si siendo el tratado o la ley posteriores a la fecha en que se cometió la infracción -- pueden aplicarse. Sobre este tema el Instituto de Derecho Internacional declaró que una ley o un tratado de extradición pueden aplicarse a hechos cometidos anteriormente a la fecha en que entró en vigor. Aunque algunos países si la aceptan, entre ellos El Salvador y Suiza, nosotros nos negamos rotundamente a la citada declaración, ya que se estaría echando abajo el principio de la irretroactividad de leyes en perjuicio de persona alguna que se contempló en el artículo 14 de la Constitución de 1857, mismo que se contiene también en la del 17, que nos rige actualmente.

Por otra parte, se dice que los convenios y tratados que las-

(74) Arjona Colomo, Miquel., Ob. Cit., Pág. 571.

(75) Idem.

naciones celebren serán su primera ley a la que habrán de sujetarse, pero si en ellos, se extralimitan los poderes de uno de los contratantes, el tratado será nulo en lo que importe a esa extralimitación.

Asimismo, se considera que la jurisdicción territorial de la ley penal, es admitida ahora por todos los Estados, pero que en otra época la ley penal fue también personal y siguió al sujeto a cualquier lugar al que se trasladara.

Nuestra legislación mexicana regula el tema de la extradición en principio, en la Constitución de 1917, en su artículo 15 el cual establece:

"No se autoriza la celebración de tratados para la extradición de reos políticos, ni para la de aquellos delincuentes del orden común que hayan tenido en el país en el que cometieron su delito, la condición de esclavos; ni de convenios o tratados en virtud de los que se alteren las garantías y derechos establecidos por esta Constitución para el hombre y el ciudadano".

En opinión de algunos estudiosos de la materia, la disposición transcrita, recoge un sentimiento que está impregnado de los más puros ideales de libertad, pues, el Estado al imponer las limitaciones que enmarcan, estas se traducen en derechos de los gobernados.

Estamos plenamente de acuerdo con la apreciación precedente -

ya que ciertamente los gobernados, y no sólo ellos, sino todo individuo que se encuentre en territorio mexicano tiene derecho a gozar de las garantías que la Constitución establece, las cuales por ningún motivo deben verse alteradas en detrimento de persona alguna.

La Ley de Extradición Internacional, aplicable a falta de tratado o estipulación internacional, publicada en el Diario Oficial del 29 de Diciembre de 1975, es un ordenamiento federal que regula los casos y las condiciones para entregar a los Estados que lo soliciten cuando no exista, como ya señalamos, tratado internacional, a los acusados ante sus tribunales o condenados por ellos, por delitos del orden común (artículo 1o.).

Por lo que se refiere a las extradiciones solicitadas por el gobierno mexicano tienen preeminencia los tratados internacionales y a falta de éstos se aplica la citada ley de Extradición (artículo 3o.).

México concede la extradición respecto a individuos reclamados por habérselos incoado un proceso penal o para ejecutarse una sentencia judicial (artículo 5o.).

Los principios por los que se rige la extradición internacional son los siguientes (artículos 6, 7, 8 y 9):

a) La extradición únicamente prospera con referencia a delitos intencionales;

- b) El delito debe ser punible en ambos Estados;
- c) Si la ley penal mexicana exige querrela de parte legítima-
deberá cumplirse con este requisito;
- d) El delito debe ameritar una pena con un término aritmético
de un año por lo menos;
- e) No debe extraditarse si el reclamado fue objeto de absolu-
ción, indulto o amnistía o si cumplió la condena relativa del deli-
to que motive el pedimento;
- f) No opere la extradición si prescribió la acción o la pena-
conforme a la ley del Estado requerido o requirente;
- g) No debe extraditarse al delincuente respecto a delitos co-
metidos dentro de la jurisdicción de tribunales de la República,
- h) No se concederá la extradición respecto de personas que -
puedan ser objeto de persecución política del Estado solicitante o
si el reclamado tuvo la condición de esclavo en el país en donde -
se cometió el delito;
- i) No se concederá la extradición si el delito por el cual se
pide es del fuero militar.

Para que el Estado mexicano tramite la petición de extradi -
ción exigirá el Estado requirente que éste se comprometa en los -

siguientes términos (artículo 10):

I.- Que llegado el caso, otorgará la reciprocidad;

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

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

IV.- Que será oído en defensa y se le facilitarán los recursos legales aún cuando ya haya condena en rebeldía;

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

VI.- Que no se le concederá la extradición del mismo individuo a un tercer Estado, salvo en los casos de excepción que prevé la fracción II del artículo 10;

VII.- Que proporcionará al Estado mexicano una copia auténtica de la resolución ejecutoriada que se pronuncie en el proceso.

Si la petición de extradición procede de dos o más Estados y respecto de todos o varios de ellos fuese procedente, se preferirá (artículo 12):

I.- Al que reclame en virtud de un tratado;

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

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

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

El Estado que obtenga preferencia puede declinarla (artículo-13).

Ningún mexicano podrá ser entregado a un Estado extranjero si no en casos excepcionales a juicio del Ejecutivo o cuando la nacionalidad mexicana haya sido adquirida con posterioridad a los hechos que motivan la petición de extradición (artículos 14 y 15).

Los artículos del 16 al 37 de la Ley de Extradición Internacional norman el procedimiento.

Para concluir damos a conocer los tratados de extradición que México tiene celebrados con otros países, entre ellos están:

Los realizados con Bélgica de fecha 20 de Marzo de 1882 y del 15 de Agosto de 1939; con España, de fecha 14 de Marzo de 1883, -- con Gran Bretaña el 5 de Febrero de 1889; el efectuado con los Estados Unidos de Norteamérica el 25 de Abril de 1889; la Convención de Montevideo el 26 de Diciembre de 1933; con Colombia, el 4 de Octubre de 1937; con Brasil, el 12 de Abril de 1938, etc...

Sobre los anteriores tratados, Alberto G. Arce comenta que: - "En todos se ha exigido cumplimiento de las garantías constitucionales a que tienen derecho el individuo en nuestro territorio y - que eran los mismos en la Constitución del 57 y en la que ahora rige". (76)

Cabe señalar que en nuestro país opere la extradición de reos entre los Estados que lo integran y sus reglas se establecen dentro de la Ley Reglamentaria del artículo 119 de la Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial del 9 de Enero de 1964.

Es menester hacer notar que en materia de extranjeros, la extradición se va a aplicar en base a lo que se estipule en los Tratados Bilaterales que México tenga celebrados, debiéndose observar en ellos, los principios internacionales ampliamente aceptados por la mayoría de los Estados que conforman la comunidad internacional los cuales, como ya vimos, no deben contener disposiciones violato

(76) Arce, Alberto G., Ob. Cit., Pág. 282.

rias de las garantías individuales que consagra nuestra Carta Magna, pues de ser así, tales tratados serán nulos.

En conclusión podemos decir, que las figuras jurídicas aquí tratadas (deportación, expulsión y extradición), tienen un papel muy importante sobre el elemento extranjero, ya que cada una de ellas se va a aplicar por motivos específicos, siendo a saber, los siguientes:

1.- La Deportación - manejada por nuestra legislación como ex -
-
- expulsión - se dará cuando los extranjeros no cumplan con los requisitos que se establecen en las leyes ordinarias.

2.- La Expulsión será aplicada a los extranjeros, cuando el -
-
- Ejecutivo de la Unión considere inconveniente la permanencia de los mismos en territorio nacional, conforme lo estipula el artículo 33 de la Constitución que nos rige.

3.- La extradición se aplicará a los extranjeros que se refugien en nuestro país, cuando hayan cometido un delito, el que deberá reunir las características que ya mencionamos para que pueda darse, exceptuándose los delitos políticos, y también cuando dichos extranjeros hayan tenido calidad de esclavos en el país que los requieran.

Puede decirse asimismo, que la deportación y la expulsión son medidas jurídicas internas de los Estados, mientras que la extradición, es una medida internacional que los Estados acuerdan con un fin reconocido, que es el de evitar la impunidad de los delitos.

CAPITULO II. LAS INVERSIONES EXTRANJERAS EN MEXICO

a) CONCEPTO.

Empezaremos este capítulo exponiendo las ideas de lo que es una inversión según destacados tratadistas, teniendo primero las nociones de lo que es una inversión según dos diccionarios: El Larousse Enciclopédico nos dice que es "la acción y efecto de invertir; colocación de dinero en una empresa; una inversión rentable" (77) de lo que deducimos que el inversionista es aquel que invierte su capital en una empresa. Por su parte el Diccionario de la Lengua Española menciona que "la inversión es la acción y efecto de invertir y, a su vez, invertir, hablando de caudales, se refiere a su empleo, gastos y colocación en aplicaciones productivas" (78).

Teniendo preciso el primer concepto podemos decir que la inversión extranjera, es el dinero o la aplicación productiva que proceden o tienen su origen en otro país, es decir, el inversionista y su capital no tienen el carácter de nacionales del lugar donde se lleva a cabo la inversión. La calificación de extranjera a una inversión deriva de la circunstancia inmediata de su procedencia de los recursos del exterior al país en que la inversión se coloca.

Ricardo Méndez cita que la riqueza no nacional que se coloca

(77) Diccionario Enciclopédico Larousse, pág 402.

(78) Diccionario Enciclopédico Quillet, Tomo VII, Grolhier, México-1972. pág. 212.

en el país donde se realiza la inversión puede presentar varias formas:

"a).- moneda extranjera, divisa o títulos representativos de los mismos.

b).- maquinaria o equipo industrial.

c).- activos intangibles como patentes y marcas." (79)

El maestro Arellano García agrega que para él hay una forma más de inversión y que son; "los ensamblados o terminados, las materias primas, los servicios y la tecnología." (80) y entiende por inversión extranjera "la acción y efecto de colocar caoital, representado en diversas formas en un país diferente al que pertenecen y residen las personas físicas o morales beneficiarias de la aplicación de recursos". (81)

Empero el concepto anterior no tiene validez absoluta en virtud de que puede haber extranjeros inversionistas que residan en el país en que se efectúa la inversión, por lo tanto no se puede considerar la inversión como nacional por las ligas del extranjero con los intereses exteriores. Por lo cual tiene mayor precisión cuando dice: "La inversión extranjera es el efecto de colocar cari

(79) Méndez Silva, Ricardo. El Régimen de las Inversiones Extranjeras en México. U.N.A.M., México, 1969. pág. 17.

(80) Arellano García, Carlos. Ob. Cit., pág. 483.

(81) Idem.

tal, representado en diversas formas en país diferente de aquel en donde se obtienen los beneficios de la aplicación de recursos". (8?)

La exposición de motivos de la iniciativa presidencial de la Ley para promover la Inversión Mexicana y regular la Inversión Extranjera define a la inversión extranjera como "aquella que realicen las personas físicas o morales extranjeras y la que se efectúe a través de sociedades mexicanas con mayoría de capital extranjero o controladas por extranjeros". Según este concepto, la nacionalidad de la inversión extranjera no se deriva de la nacionalidad de la persona titular del capital sino, de la procedencia del capital. Ya que la inversión que efectúen los inversionistas inmigrados le da el carácter de inversión mexicana, salvo que los inversionistas estén vinculados, por razón de su actividad, con centros de decisión económica en el exterior y por tal circunstancia, no se identifican con los objetivos de desarrollo trazados por el país.

La Ley de Inversión Extranjera califica de inversión extranjera la que realizan en el país los sujetos que indica el artículo segundo en sus cuatro fracciones, las cuales mencionamos a continuación: Las dos primeras fracciones se refieren a personas extranjeras, la I Fracción a las personas morales mientras que la II Fracción a las personas físicas. La III Fracción considera a un sujeto que no es persona, puesto que se trata de "unidades económicas extranjeras sin personalidad jurídica; la IV Fracción habla de dos -

(8?) Arellano Garcíá, Carlos. Ob. Cit., pág. 483.

supuestos: de las empresas mexicanas con participación mayoritaria de capital extranjero y de las sociedades mexicanas que no tienen una personalidad jurídica propia (asociaciones en participación y sociedad conyugal).

Desde nuestro particular punto de vista la inversión extranjera es : La colocación de caudales en un país por personas morales o físicas, así como de unidades económicas sin personalidad jurídica.

b) CLASIFICACION.

Según Ricardo Méndez las inversiones extranjeras pueden ser clasificadas desde muy diversos puntos de vista, la más usual de las clasificaciones es la que se refiere a la inversión directa e indirecta: la primera es : "el desplazamiento de capital por personas privadas para emprender negocios en el exterior" en esta inversión hay "un control del inversionista sobre la marcha de los negocios".(83) La indirecta es "la que se celebra fundamentalmente a través de préstamos, entre organismos públicos o entre gobiernos, incluyendo las emisiones de títulos y su colocación en el mercado de valores de otro Estado que es el que realiza la inversión al adquirirlos". (84) En esta inversión el tenedor de capital no interviene en los negocios del exterior, se concreta a colocar su capital mediante la celebración de empréstitos o a través de la adquisición de títulos financieros y la erogación del capital la reali-

(83) Méndez Silva, Ricardo. Ob. Cit., pag. 13.

(84) Méndez Silva, Ricardo. Ob. Cit., pag. 14.

za el Estajo huésped por medio de gasto público o por medio de financiamiento a empresarios locales. En la Inversión directa el inversionista adquiere o participa en los rendimientos de una empresa con actividades en el país huésped.

Desde el punto de vista que asume el sujeto con respecto a sus obligaciones, es decir, la obligación extranjera puede consistir en una obligación de dar, v.gr. aportaciones de dinero, bienes o derechos para constituir sociedades y para suscribir acciones o pagos fijos, o pagos de rentas; la obligación de hacer, como es el caso de prestación de servicios técnicos, empleados, administrador gerente, apoderado e incluso puede consistir en un no hacer, en una abstención cuando a virtud de ella recae en el inversionista extranjero; por ejemplo, cuando a virtud de pactos con el socio extranjero, el mexicano no concurre a asambleas, o se abstiene de votar en ellas, cuando el inversionista extranjero imponga un pacto de no concurrencia en contra de las empresas mexicanas.

En cuanto al destino de las inversiones directas clásicas eran "las orientadas a industrias o actividades extractivas y cuya finalidad es realizar exportaciones a los países industrializados y por tanto escaparar fuentes de producción, y materias primas en beneficio del crecimiento industrial del país donde proceden las inversiones". "Las inversiones productivas son las que se canalizan hacia industrias manufactureras, de transformación que representan una aportación a la industrialización del país y a su desarrollo económico". (85)

(85) Méndez Silva, Ricardo. Ob. Cit., pág. 14.

Se puede ver una evolución en el destino de las inversiones - extranjeras directas ya que en los años veinte, "se dirigían casi - exclusivamente a la producción de materias primas y alimentos para la exportación, en los treinta comienza a notarse una tendencia - nueva que ha recibido el nombre de migración de industrias. Aprove - chando que los mercados internos de algunos países latinoamerica - nos ofrecían ya justificación para fabricar en ellos ciertos bie - nes, y escudándose también en el aparato proteccionista que se fue exigiendo por aquellos años, algunos capitales extranjeros comien - zan a establecer plantas de armado o de fabricación". (86)

Actualmente se puede decir que la inversión extranjera direc - ta "anota destinos más concretos como la instalación de fábricas - filiales; asociación con capitales nacionales; la adquisición de - empresas locales; la coparticipación con maquinaria, asesoramiento o licenciamiento de patentes, procesos, etc.; la realización de es - tudios técnicos y económicos de reinversión, o para el desarrollo del sector o de algunas ramas determinadas". (87)

Ricardo Méndez Silva hace una clasificación desde el punto de vista de la existencia de condiciones de la inversión extranjere - se refiere a inversiones atadas o libres.

(86) Dorfman, Adolfo. La Industrialización en la América Latina y - la Política de Fomento, F.C.F., México, 1969. pág. 158.

(87) Dorfman, Adolfo. Ob. Cit., pág 191.

La inversión atada es la que está sujeta a la condición de que "en un determinado porcentaje, el crédito se destine a la adquisición de mercancías o equipo en el país que otorga el crédito, mientras que la inversión libre queda a disposición del país para aplicarse sin condiciones, correspondiente esta clasificación a la inversión indirecta". (88)

Otro punto que podemos desarrollar en este tema sería el rendimiento que produzca la inversión en el exterior, cuando las utilidades son considerablemente mayores al valor del interés en el mercado de dinero hablamos de una inversión de alto rendimiento, - rendimiento normal cuando hay una equivalencia con el valor del interés y de bajo rendimiento cuando la utilidad es menor al valor del interés. También hay inversiones sin rendimiento cuando el objetivo es el truísta auxiliando a países en vías de desarrollo económico, también hay inversiones sin rendimiento para ejercer una hegemonía política en lo que suele denominarse el "colonialismo económico" (89) según Arellano García.

En cuanto al origen, las inversiones extranjeras pueden proceder de un solo país o de varios países; de empresas privadas o de empresas públicas extranjeras, de Organismos Internacionales, de -

(88) Wionczek, Miguel D., El Endeudamiento Público Externo y los Cambios Sectoriales en la Inversión Privada Extranjera en América Latina, pág. 14.

(89) Arellano García, Carlos, Ob. Cit., pág. 495.

Gobiernos Extranjeros y aún de personas físicas o morales nacionales pero ligadas con el extranjero.

Por lo que hace al beneficio obtenido en el país receptor de las inversiones extranjeras éstas pueden ser de gran beneficio, de beneficio relativo, sin beneficio y de carácter perjudicial.

c) VENTAJAS E INCONVENIENTES.

En los países en vías de desarrollo es necesario el capital foráneo para satisfacer las necesidades imperiosas ya que constituyen un medio de completar el escaso ahorro nacional y de iniciarse en nuevas tareas de industrialización, o de mejorar los sistemas productivos, de incrementar las fuentes de trabajo y de reducir las importaciones de productos elaborados.

La inversión extranjera tiene por lo tanto dos aspectos, uno positivo y otro negativo, por una parte es un medio de desarrollo y por otra puede configurar una fórmula de dependencia económica y política.

La opinión pública la repudia por lo que tiene de negativo y el aparato gubernamental la admite en razón de las ventajas que ofrece y la necesidad de fomentar la nivelación de la balanza de pagos. El debate planteado sobre la admisión o rechazo de la inversión extranjera directa no debe concluir con una solución extrema. Debe culminar con la aceptación de la inversión extranjera beneficiosa y el rechazo de la inversión extranjera dañina. Para estar en -

condiciones de juzgar objetivamente de la inversión extranjera idoneas es menester analizar las ventajas y los inconvenientes ello, - conducirá al aprovechamiento de las ventajas y a la eliminación de los inconvenientes en lo posible.

Para Victor L. Urquidi estas son las ventajas de las inversiones extranjeras directas:

1.- Mejoran la situación de la balanza de pagos si esta es deficitaria. En los países de subdesarrollo hay demanda de importaciones para tender hacia el mejoramiento, existe una creciente presión del incremento demográfico sobre las necesidades corrientes - de consumo que retrasa la elevación de la tasa de ahorro interno y predomina una delantera tecnológica que determina un intercambio - muy lucrativo a favor del país desarrollado, factores que conducen al déficit en la balanza de pagos. (90)

2.- Contribuyen al desarrollo del país huésped al producir artículos manufacturados que, de otra manera tendrían que importarse del extranjero, sin recibirse los beneficios inherentes a la producción local como son, entre otros ocupar trabajadores locales, - ahorrarse y aún, obtener divisas. (91)

(90) Urquidi, L. Victor, Significación de la Inversión Extranjera- para la América Latina, F.C.E., Mexico, 1969. pág. 89 y 93.

(91) Urquidi, L. Victor, Ob. Cit., pág. 102.

Bohrisch y König pronorcionan dos ventajas más sobre la Inver
sión extranjera.

3.- Transfieren los conocimientos tecnologicos que permiten -
elevar la productividad y el ingreso. (92)

4.- Capacitan a la fuerza de trabajo local dotandola de la -
formación profesional necesaria para producir satisfactores pro -
pios del mundo moderno. (93)

Wionczek menciona más ventajas de la Inversión extranjera.

5.- Permiten la excoartación de productos elaborados y hacen -
posible la concurrencia a los mercados internacionales en renglo -
nes nuevos y en el peor de los casos, desde el punto de vista del -
mercado internacional permiten la sustitución de importaciones. -
(94)

6.- Al lado de las industrias formadas con capital foráneo -
florócen industrias suministradoras locales que de otra manera no -
hubieran surgido. (95)

(92) Bohrisch y König W., La Política Mexicana sobre Inversión Ex-
tranjera, Jornada 62, Colegio de México, México, 1968, pág. -
54.

(93) Bohrisch y König W. Ob. Cit. pág. 55.

(94) Wionczek, Miguel S., Ob. Cit. pág. 135.

(95) Idem.

7.- Favorecen la elevación del ingreso fiscal global al incrementar la vida económica. (96)

8.- Sanean la economía local al reducirse el costo del producto manufacturado al no pagarse fletes y aranceles, tanto a la ida de la materia prima como al regreso del producto elaborado; propicia el pago de sueldos, fletes e impuestos. (97)

9.- Sirven de ejemplo a la inversión local. El inversionista-extranjero explota oportunidades redituables a las que por desconfianza o desconocimiento no penetra la inversión nacional. El capital local se orienta a las inversiones seguras en el comercio, la construcción o industrias satélites y evita introducirse en nuevos campos. (98)

Francisco Zamora opina que "Las empresas extranjeras introducen nuevas técnicas de producción, modernos equipos, sistemas avanzados de dirección". (99)

(96). Wionczek, Miguel S., Ob.Cit., pág. 135.

(97) Consejo de Fomento y Coordinación de la Producción Nacional - Ediciones del INJUVE, Tomo 2. pág. 458.

(98) Hirschman, Albert. A., La Estrategia del Desarrollo E., pág. 205.

(99) Zamora, Francisco, La Sociedad Económica Moderna, pág. 252

Las desventajas para Francisco Zamora son:

1.- Las empresas fruto de las inversiones extranjeras adquieren predominio monopolístico en las ramas industriales donde se establece a virtud de la superioridad financiera y técnica que tienen sobre las empresas nativas del mismo género. (100)

2.- Dificultan el crecimiento de las empresas locales en el ramo en que han desplegado su actividad, (101)

Mientras que Ricardo Méndez cita:

3.- Producen un desplazamiento de las empresas locales, las hacen quebrar o las adquieren. (102)

4.- Pueden dar lugar a una descapitalización a virtud de los pagos realizados a los titulares por concepto de intereses, dividendos, regalías, pagos de tecnología y hasta elevados sueldos. (103)

Bohrisch y König dicen con respecto a las desventajas que "Las empresas pasan por una etapa de consolidación y posteriormente pueden iniciar la etapa de transferencia al extranjero de cuan-

(100) Zamora, Francisco, Ob. Cit., pág. 252.

(101) Idem.

(102) Méndez, Silva Ricardo, Ob. Cit., pág. 17.

(103) Consejo de fomento, Ob. Cit., pág. 459.

tiosos rendimientos". (104)

5.- "Las empresas extranjeras inversionistas pueden estar ligadas a intereses políticos del exterior y servir de medio de presión política". (105)

6.- Las inversiones extranjeras atienden básicamente al ánimo de lucro, no les interesa el desarrollo regional sino en función de ellas mismas, no tienen relevancia para ellos las necesidades sociales del país receptor. (106)

La desventaja más importante para Dorfman es:

7.- "Importan al país huésped maquinaria obsoleta" (107) la cual no puede producir rendimiento en el mercado de origen ni mucho menos al mercado internacional.

8.- Pretenden ejercer amplia influencia en el país huésped sobre su forma de desarrollo, sus instituciones políticas y sociales y su trayectoria histórica. Llegando al extremo de intentar derrocamientos gubernamentales. (108)

(104) Bohrisch y W. König, Ob.Cit., pág. 64.

(105) Bohrisch y W. König, Ob.Cit., pág. 10.

(106) Méndez, Silva Ricardo, Ob.Cit., págs. 17 y 18.

(107) Dorfman, Adolfo, Ob.Cit., pág. 191.

(108) Urquidí, L. Víctor, Ob.Cit., pág. 108.

9.- " Impiden la exportación en acatamiento a compromisos empresariales y gubernamentales en aras del cuidado a los mercados tradicionales del producto o productos de la matriz extranjera". - (109)

El maestro Arellano García propone las siguientes ideas para evitar los efectos negativos de la inversión extranjera:

"A.- Abstenerse de dar financiamiento interno nacional a la inversión extranjera pues, el fortalecimiento de la inversión extranjera sin la participación nacional reeditarán beneficios que saldrán al exterior.

B.- Identificar en la forma más cercana a la realidad la empresa nacional de la empresa extranjera con apariencia de nacional.

C.- Recordar la experiencia obtenida en materia de interposición diplomática para la protección de intereses extranjeros.

D.- Revisar la política tributaria para evitar trato de privilegio y eliminar la evasión de impuestos.

E.- Combatir prácticas monopólicas que en otros países están sancionadas.

F.- Evaluar la magnitud de la inversión extranjera y sus consecuencias benéficas o perjudiciales en la economía del país receptor". (110)

(109) Arellano, García Carlos., Ob. Cit., pág. 488.

(110) Idem.

d) POLITICA GUBERNAMENTAL SOBRE LA MATERIA.

Ante la presencia de ventajas indiscutibles y graves inconvenientes, es preciso que los gobernantes del país receptor de capital extranjero definan su posición hacia las inversiones extranjeras. La tendencia gubernamental puede ser eclética, es decir, admitir en ciertos casos y bajo determinadas condiciones las inversiones del exterior y rechazarlas parcial y razonadamente. Esta inclinación del gobierno es mejor que las tendencias extremas. En opinión de Ricardo Méndez es necesario "sentar bases legislativas de control de capital extranjero, señalar los campos y los renglones económicos en los que puede participar, con objeto de que sus efectos no sean dañinos, sino por el contrario benéficos". (111) La manera de pensar de este autor es eclética.

Victor L. Urquidí consigna la recomendación de que debe realizarse un máximo esfuerzo para impedir las importaciones no esenciales e intensificar el proceso de sustitución de importaciones - conforme a esta sugerencia, toda inversión extranjera enfocada en este sentido sería conveniente, en diferentes países latinoamericanos se ha logrado extraer parte de su poder a los inversionistas extranjeros al someterlos a los tribunales, como obligarlos a dar a conocer su contabilidad, a adoptar determinadas prácticas de empleo, hacer participar a los nacionales en la dirección de la em -

(111) Méndez, Silva Ricardo, Ob. Cit., pág. 18.

presa, implantar normas comerciales equitativas, cumplir con las disposiciones de cambios y control de importaciones, etc.; y asienta "... se ha hecho uso de una diversidad de métodos para reglamentar la participación de dicho capital en la actividad económica nacional" y se refiere a disposiciones "para excluir a los extranjeros de la propiedad de determinada clase de activos o para reservar ciertas actividades bien definidas al Estado, a los requisitos relativos a la proporción de capital extranjero y nacional exigida en algunas ramas de la producción o al empleo de personal técnico y obrero nacional; y comprenden además el uso de diversos dispositivos legales y administrativos para dar ventajas al capital nacional sobre el extranjero. Gran parte de la política y de la actitud de los países latinoamericanos es en esencia defensiva y carente de propósitos definidos..."(112)

Los principios que enuncia Victor L. Urquidí para encauzar la inversión extranjera deseable hacia la obtención de beneficios y la eliminación de inconvenientes es la siguiente:

1.- Las inversiones deben contribuir al desarrollo y al bienestar del país a través de la transferencia de tecnología, elevar la productividad, el ingreso y los niveles de educación y bienestar.

2.- Debe permitirse una participación nacional en el proceso-

(112) Urquidí, L. Victor. Ob. Cit., págs. 93 y 94.

de decisión relativo a las inversiones, su operación corriente y - su aplicación futura.

3.- La inversión foránea no debe predominar en el desarrollo de ningún recurso natural.

4.- En las industrias básicas o en renglones de elevada sensibilidad política el capital nacional debe tener una posición dominante.

5.- Ha de retirarse gradualmente el capital extranjero de las actividades industriales de tecnología estable o donde haya un fácil acceso a tecnología libre.

6.- En las áreas de tecnología dinámica ha de contribuir al desarrollo de la investigación científica aplicada en el país.

7.- Son preferibles las empresas mixtas con creciente incorporación de personal directivo nacional.

8.- El capital extranjero debe contribuir al desarrollo de -- empresas locales medianas y pequeñas.

9.- Las inversiones extranjeras deben estar sometidas a los tribunales locales y no pretender más que una igualdad de derechos y obligaciones.

10.- La política gubernamental debe explicar sus lineamientos".
(113)

Bohrisch y König consideran que el gobierno debe seguir una política selectiva en México, ya que las inversiones extranjeras no son necesarias en todos los campos y juzgan que deben cumplir con las obligaciones que emanan de la constitución. (114)

El Consejo de Fomento y Coordinación de la Producción Nacional expresa los siguientes postulados:

1.- Los inversionistas deben respeto a las leyes nacionales y no pueden exigir privilegios.

2.- El principio general debe ser igualdad de trato con capital nacional. Este último puede excepcionalmente ser privilegiado en aquellas actividades en que lo exige la soberanía, la defensa y la utilidad pública.

3.- La libertad de cambios es un indiscutible atractivo para el inversionista.

4.- El capital extranjero debe asociarse con el capital nacional para adquirir arraigo proscribiéndose cualquier tendencia a la simulación jurídica.

(113) Urquidí, L. Víctor. Ob.Cit., págs. 110 y 111.

(114) Bohrisch y König. Ob.Cit., pág. 65.

5.- Debe procurarse el arraigo del capital extranjero.

6.- Ha de capacitarse técnicamente a los mexicanos, los mexicanos deben tener acceso a altos puestos.

7.- Para que la canalización de las inversiones directas extranjeras traiga mayores beneficios al país es menester:

- a) que la inversión vaya a sectores a los que no va el ahorro interno;
- b) que la inversión se dirija a donde haya deficiencia de conocimientos técnicos;
- c) que se destine a sectores de baja productividad;
- d) que realice proyectos que por su magnitud sea difícil obtener financiamiento interno;
- e) que ahorre divisas la inversión extranjera o que las produzca". (115)

Producto de la vasta experiencia que tiene en la materia de inversión extranjera Dorfmen apunta como máximas las siguientes:

1.- Han de destinarse a sectores vitales de la producción y no a los prescindibles, secundarios o suntuarios.

2.- Debe promoverse una economía de divisas.

(115) Consejo de demento y Coordinación de la Producción Nacional.

Ob. Cit., págs. 462 a 464.

3.- Las inversiones extranjeras no deben realizar un drenaje de divisas con la exportación de las unidades.

4.- El interés de las inversiones extranjeras debe ser equitativo y aceptable.

5.- Deben realizar un aporte de conocimientos tecnológicos.

6.- Han de asociarse con capitales nacionales.

7.- No debe haber un desplazamiento de industrias que ya funcionan satisfactoriamente". (116)

Con respecto a la política nacional en materia de inversiones extranjeras el maestro Siqueiros comenta "que dichas políticas NO-ESTAN GENERALMENTE FUNDADAS EN LA LEGISLACION ORDINARIA. En la mayor parte de los casos derivan de criterios intersecretariales de alto nivel, de ideologías económicas en boga, de tendencias a la mexicanización, de control indirecto para evitar fugas de divisas-extranjeras". (117)

En cuanto a la Secretaría de Relaciones Exteriores, considera que los permisos que otorga y las consultas que dicta pretenden -

(116) Dorfman, Adolfo. Ob.Cit., pág. 230.

(117) Siqueiros, José Luis. Síntesis de Derecho Internacional Privado, 2a. ed., Instituto de Investigaciones Científicas, UNAM., México, 1965. pág.56.

tener como fundamento las leyes reglamentarias del artículo 27 constitucional, el decreto de 29 de Junio de 1944 y el artículo 3o. transitorio de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado para, dicho ministerio goza de un amplio margen de discreción en el otorgamiento de permisos para establecer fideicomisos a favor de extranjeros en zonas prohibidas y en el aumento o disminución de los campos económicos restringidos a la participación mayoritaria de capital mexicano.

Por lo que hace a la Secretaría de Gobernación, nuestro sistema jurídico le permite ejercitar facultades discretionales para resolver sobre la internación de extranjeros inversionistas, o sobre cambio de situación migratoria, pudiendo resolver negativamente por no existir reciprocidad internacional, por exigirle al equilibrio de intercambio demográfico o por ser lesivo para los intereses económicos de los nacionales, independiente del permiso para adquirir bienes raíces, acciones o derechos sobre los mismos conforme al artículo 71 de la Ley General de Población y artículo 14 del Reglamento.

En cuanto a la Secretaría de Industria y Comercio comenta Siqueiros que dicha dependencia "ha dado un fuerte impulso a la mexicanización de la industria. Sin embargo, esta saludable política la ha logrado a través de presiones administrativas que no tienen fundamento legal. Empresas que están en la necesidad de obtener permisos de importación para artículos que distribuyen en México, o de partes componentes de aquello que ensamblan en el país, no lo

grarán obtener dichos permisos si no se encuadran dentro de los programas de integración.

Al aceptar dichos programas, los interesados deben aceptar los cambios necesarios en sus escrituras constitutivas; entre otras, el dividir su capital social en dos series de acciones, la ordinaria con carácter nominativo en poder de nacionales mexicanos y con un porcentaje no menor al 51%. (118)

Las empresas que cumplen con las disposiciones de la Secretaría de Industria y Comercio pueden obtener ventajas importantes tales como:

a.- Cierre de la frontera para la importación de productos similares a los que se fabricarán en el país y protección arancelaria en general.

b.- Mayores cuotas de producción en relación con industrias competidoras no integradas.

c.- Otorgamiento de exenciones fiscales con base en una interpretación extensiva y tendenciosa de la ley de Industrias Nuevas y Necesarias. Estas franquicias se tramitan y se aprueban conjuntamente por las Secretarías de Hacienda y de Industria y Comercio, con intervención del Banco de México.

(118) Siqueiros, José Luis. Ob. Cit., págs. 56 y 57.

"En resumen, directrices oficiales y políticas administrati -
vas, económica o patrióticamente justificadas, pero que no encuen -
tran apoyo en ninguna Ley. Cada caso se resuelve en atención a las
condiciones particulares de los interesados y con la elástica y -
subjetiva interpretación del funcionario en turno". (119)

Es de nuestra total simpatía y coincidiendo en lo enunciado en
el párrafo anterior en el sentido de que, una regulación adminis -
trativa sin base legal, se presta al subjetivismo, además de que -
es violatorio de nuestra Carta Magna en su numeral 16 que plasma -
ampliamente el principio de legalidad como fuente de apoyo necesar -
io a los actos de autoridad.

(119) Siquiros, José Luis. Ob. Cit., pág. 57.

**CAPITULO III. ANALISIS DE LA LEY PARA PROMOVER LA INVERSION MEXICANA
Y REGULAR LA INVERSION EXTRANJERA Y SU REGLAMENTO.**

a) ANTECEDENTES.

La Ley para promover la Inversión Mexicana y regular la Inversión Extranjera publicada en el Diario Oficial el 9 de Marzo de 1973, entró en vigor a los 60 días siguientes a partir de esa fecha, constituye el ordenamiento básico que establece el régimen jurídico de la inversión extranjera en México y tiene como antecedente la Constitución del 5 de Febrero de 1917, además de tener un carácter social, agrario, tiene la independencia y autodeterminación económica del país, frente a la inversión extranjera.

La disposición del artículo 27 de la Carta Magna, al declarar que el dominio del suelo, subsuelo y las aguas pertenecen a la nación, la cual puede otorgar a los particulares concesiones para la explotación minera y petrolera, sentó las bases para la legislación posterior en esta materia.

El tercer párrafo del mismo artículo 27 Constitucional, establece que la nación tendrá derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público.

Por otra parte los párrafos cuarto y quinto del precepto en comentario señalan cuales son los bienes del dominio directo de la nación, por lo tanto no pueden adquirirlos los extranjeros, en la inteligencia de que la explotación, el uso o el aprovechamiento de esos bienes únicamente puede realizarse mediante concesiones otorgadas a los particulares o a las Sociedades Constituidas conforme-

a las leyes mexicanas. En particular, tratándose de los hidrocarburos el artículo 27 establece que no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán las que se hayan otorgado y la nación llevará a cabo la explotación de esos productos. Además corresponde exclusivamente a la nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines.

Del anterior corte esquemático de los primeros seis párrafos del artículo 27 de nuestra Carta Magna el maestro Arellano García establece las siguientes máximas:

- "A) El Estado tiene la propiedad originaria y puede constituir la propiedad privada.
- B) La propiedad privada está sujeta a las modalidades que impone la nación por razones del interés público.
- C) Los bienes del dominio directo no pueden ser enajenados a particulares pero, pueden concesionarse en lo que hace a su aprovechamiento, uso y explotación a particulares y a sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas.
- D) No habrá concesiones tratándose de petróleo, carburos de hidrógeno ni concesiones para generar, transformar, distribuir

buir y abastecer energía eléctrica". (120)

Asimismo, enumera las limitaciones comprendidas en la fracción primera del artículo 27 Constitucional que afectan a los extranjeros y son los siguientes:

"I.- La regla general es que sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen el derecho para adquirir el dominio de las tierras y aguas y sus acciones o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas.

II.- la anterior regla tan general está limitada a continuación con la facultad que tiene el Estado Mexicano para conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convengan con la Secretaría de Relaciones Exteriores en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar por lo mismo la protección de sus Gobiernos por lo que se refiere a aquellos; bajo la pena, en caso de faltar al Convenio, de perder en beneficio de la nación, los bienes que hubieran adquirido en virtud del mismo. En esa parte de la fracción I del artículo 27 Constitucional se consigna constitucionalmente la "Clausula Calvo" como una medida de protección a los intereses mexicanos contra la interposición diplomática". (121)

(120) Arellano García, Carlos. Ob.Cit., pág. 456.

(121) Idem.

Respecto a la Cláusula Calvo consideramos necesario mencionar en que consiste: Es la renuncia que hace un extranjero a la protección diplomática de su Estado Nacional ante el Estado de su residencia.

Alfred Verdross dice "La Cláusula Calvo consiste en que un extranjero se compromete ante el Estado de su residencia a renunciar a la protección diplomática de su Estado nacional, carece de eficiencia jurídica internacional. Este es el punto de vista que se impone en la práctica internacional". (122)

Charles Fenwick señala que las comisiones mixtas y los tribunales de arbitraje internacionales muchas veces han dado fallos -- contradictorios respecto a la Cláusula Calvo y afirma que no les reconocen suficiente eficacia internacional. (123)

"III.- La tercera regla que se desprende de la fracción I del artículo 27 Constitucional consiste en la posibilidad de que el Estado Mexicano, de acuerdo con los intereses públicos internos y los principios de reciprocidad, y a juicio de la Secretaría de Relaciones Exteriores, conceda autorización a los Estados extranjeros para que adquieran en el lugar permanente de la residencia de los poderes Federales, la propiedad privada de bienes inmuebles neces-

(122) Verdross, Alfred. Derecho Internacional Público, Editorial - Aguilar, pág. 300.

(123) Fenwick, Charles. Derecho Internacional, Bibliográfica Omeba, pág. 373.

ricos para el servicio diplomático de sus embajadores o legaciones.

IV.- La cuarta regla que se desprende de la fracción I del artículo 27 Constitucional es que, en una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio de las tierras y aguas. Esta regla amara el comentario de que independientemente de otro tipo de sanciones, debiera establecerse, en el precepto Constitucional, la inexistencia jurídica de cualquier acto que tendiera a producir la infracción de este precepto". (124)

Jorge Barrera Graf manifiesta que está última disposición dejó de aplicarse, en cuanto a extranjeros que estaban en posesión de estos bienes hasta la vigencia en 1926 de las fracciones I y IV del artículo 27 Constitucional. (125) Ya que posteriormente hubo un acuerdo "del presidente Obregón, publicado en el Diario Oficial del 6 de Febrero de 1922, según el cual entretanto el poder legislativo dicta la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional, no serán inquietados los extranjeros que estén en posesión de esta clase de terrenos pendientes de titulación". (126)

(124) Arellano García, Carlos. Ob.Cit., pág. 457.

(125) Barrera Graf, Jorge. La Regulación Jurídica de la Inversión Extranjera en México, U.N.A.M., México, 1982. pág 12.

(126) Idem.

Ricardo Méndez Silva apunta sobre la zona prohibida prevista por el artículo 27 Constitucional, en la cual en una franja de cien kilometros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas no pueden ser propiedad de extranjeros que "una gran parte de autores en esta materia coinciden en considerar este enunciado como anacrónico e injustificado atendiendo a la realidad presente". (127)

Con referencia a la zona prohibida, el maestro José Luis Siqueiros indica: "Estas prohibiciones, justificadas plenamente en su época y colorario de amargas experiencias históricas, resultan un tanto anacrónicas en la actualidad, sería conveniente analizar, a la luz de las realidades actuales y despojados de nacionalismos dogmáticos, la procedencia de una nueva reglamentación en el régimen jurídico de las zonas prohibidas". (128)

La política que constituye el antecedente de nacionalización del petróleo en 1938, nace de las luchas que se entablaron con posterioridad a 1917, entre facciones y líderes para lograr la consolidación del poder, surgió la oposición a los programas oficiales en materia petrolera, por parte de poderosas empresas inglesas, norteamericanas y holandesas que controlaban la producción del petróleo y que incluso acudieron a armar ejércitos sicarios, para sostener sus intereses.

(127) Méndez Silva, Ricardo. Ob.Cit., pág. 92.

(128) Siqueiros, José Luis. Ob.Cit., pág. 41.

Los esfuerzos para reglamentar la industria petrolera durante los gobiernos de Alvaro Obregón (1920 - 1924) y de Plutarco Elías Calles (1924 - 1928) y cuya principal manifestación legislativa - fue la Ley Organica de las fracciones I y IV del artículo 27 constitucional publicada en el Diario Oficial el 21 de Enero de 1926 y su Reglamento, fueron constantes, como también la oposición de las empresas para admitir cualquier regulación fiscal o laboral.

Ciertamente podemos afirmar que la Carta Magna en su numeral - 27 nos da la base constitucional de las inversiones extranjeras - posteriormente a estos antecedentes en los cuales se expusieron - una serie de comentarios referentes a este artículo, nos referiremos a la controversia que se ha generado respecto a que la inversión extranjera no tiene un fundamento Constitucional.

b) FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE LA INVERSION EXTRANJERA.

Gustavo Valesco en el prólogo del libro de Ramón Garza ha negado que la legislación sobre inversiones extranjeras tenga fundamento constitucional, porque a los extranjeros corresponde una situación de igualdad ante la Ley, como lo dispone el artículo primero constitucional, salvo que ella establezca expresamente limitaciones, y porque además, no corresponde al Congreso de la Unión legislar sobre esta materia, en especial sobre las llamadas inversiones directas, sino sobre el Derecho Privado Mercantil.

Para Jorge Barrera no son válidos dichos argumentos, ya que -

Los esfuerzos para reglamentar la industria petrolera durante los gobiernos de Alvaro Obregón (1920 - 1924) y de Plutarco Elías Calles (1924 - 1928) y cuya principal manifestación legislativa - fue la Ley Organica de las fracciones I y IV del artículo 27 constitucional publicada en el Diario Oficial el 21 de Enero de 1926 y su Reglamento, fueron constantes, como también la oposición de las empresas para admitir cualquier regulación fiscal o laboral.

Ciertamente podemos afirmar que la Carta Magna en su numeral - 27 nos da la base constitucional de las inversiones extranjeras - posteriormente a estos antecedentes en los cuales se expusieron - una serie de comentarios referentes a este artículo, nos referiremos a la controversia que se ha generado respecto a que la inversión extranjera no tiene un fundamento Constitucional.

b) FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE LA INVERSION EXTRANJERA.

Gustavo Velasco en el prólogo del libro de Ramón Garza ha negado que la legislación sobre inversiones extranjeras tenga fundamento constitucional, porque a los extranjeros corresponde una situación de igualdad ante la Ley, como lo dispone el artículo primero constitucional, salvo que ella establezca expresamente limitaciones, y porque además, no corresponde al Congreso de la Unión legislar sobre esta materia, en especial sobre las llamadas inversiones directas, sino sobre el Derecho Privado Mercantil.

Para Jorge Barrera no son válidos dichos argumentos, ya que -

de serlo no permitiría distinción alguna entre mexicanos y extranjeros, la cual tiene su base en los artículos 30 y 35 de nuestra Carta Magna, en los cuales respectivamente se describe como se adquiere la nacionalidad mexicana y en el segundo artículo citado - las prerrogativas de los ciudadanos mexicanos; ni toleraría someter a los extranjeros a controles y permisos para su estancia en el país, lo que contravendría el contenido del artículo 11 Constitucional. El principio de igualdad ante la ley, que deriva del artículo primero, quiere decir que en ausencia de disposiciones legales restrictivas, que provengan del constituyente, es decir de la Constitución y sus reformas, del Congreso de la Unión, y solo de él, como dispone la fracción XVI del artículo 73 de la propia Constitución, los extranjeros gozan de los mismos derechos y están sujetos a las mismas obligaciones que los mexicanos. La facultad de reglamentar la condición jurídica del extranjero, que esta última norma de la ley fundamental concede al Congreso Federal, supone precisamente, que éste, y no las legislaturas de los Estados, es el único que puede dictar leyes que condicionen o que restrinjan el status jurídico del extranjero en el país.

En cuanto a que el legislador federal solo pueda dictar normas sobre el derecho privado mercantil, y que por tanto, carezca de facultades para legislar sobre inversiones nacionales o extranjeras, en cuanto estas formen parte de un derecho público del comercio; no cree que el argumento pueda sostenerse seriamente. No hay base alguna, ni para limitar el alcance del artículo 73 de la Constitución en su fracción X, el cual faculta al Congreso Federal

para legislar sobre comercio, ni para distinguir un derecho privado y un derecho público del comercio. Ambos forman parte del derecho mercantil, o derecho del comercio, que aún se considera que forma parte del derecho privado, pero que cada vez en mayor medida adquiere carácter público, por el creciente y necesario intervencionismo estatal, y por los nuevos fenómenos económicos (el nuevo derecho económico), que han surgido y siguen surgiendo: la regulación de la empresa privada y pública, nacional y extranjera (y de estas principalmente las transnacionales), y la reglamentación de grupos, sectores y medios colectivos (los llamados intereses difusos), como en el caso de la protección al consumidor, el sistema nacional de abasto, la protección de la inversión mexicana frente a la extranjera.

Consecuentemente, si corresponde al poder legislativo federal la facultad de dictar leyes que controlen y restrinjan la inversión extranjera; por lo que son plenamente constitucionales, tanto la vigente Ley de Inversión Extranjera, como las disposiciones pertinentes de las leyes de minas, de petróleo, de comunicaciones, de instituciones bancarias, de seguros, de fianzas, etcétera.

Desde nuestro particular punto de vista estamos de acuerdo con lo aquí vertido por el maestro Jorge Barrera ya que la Constitución en sus artículos 71 y 73 facultan a nuestros órganos legislativos a dictar leyes en materia de inversión extranjera.

c) PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DE LA LEGISLACION.

Antes de enumerar los principios fundamentales de la Ley de Inversión Extranjera consideramos necesario mencionar, que uno de los principios fundamentales es el que consagra el artículo 2o., y que se refiere a los sujetos que realizan la inversión el cual trataremos en el siguiente inciso, por lo que comenzaremos por referirnos a la adquisición de bienes por extranjeros, el artículo 3o. de la ley en estudio consagra la Cláusula Calvo a determinar que los extranjeros que adquieren bienes de cualquier naturaleza en la República Mexicana, aceptan por ese mismo hecho, a considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y no invocar la protección de su Gobierno por lo que se refiere a aquellos, bajo pena, en caso contrario, de perder en beneficio de la nación los bienes que hubieren adquirido.

Como ya se ha citado la Cláusula Calvo esta consagrada en la fracción I del artículo 27 Constitucional siendo ampliamente comen-
tada en el primer inciso de este capítulo, sin embargo cabe mencionar que Arellano García, estima que, la ley en estudio, no se apega en esta modalidad al artículo Constitucional que exige que es necesario que los extranjeros convengan ante la Secretaría de Relaciones Exteriores en considerarse como nacionales, en esta ley -
"hay una presunción legal de sumisión y una presunción legal de renuncia a la posibilidad de invocar la protección de su Gobierno".
(129)

(129) Arellano García, Carlos. Ob.Cit., pág. 480.

El artículo 7 de la Ley para la Inversión Extranjera, está acorde con el principio constitucional citado en la fracción primera del artículo 27, en el cual las Sociedades extranjeras y las Sociedades mexicanas que no tengan cláusulas de exclusión de extranjeros no podrán adquirir el dominio directo sobre las tierras y aguas en una faja de 100 Km. a lo largo de las fronteras y 50 en las playas. Arellano García comenta que la fracción tercera del artículo 7o. de la ley va más allá que el numeral de la Carta Magna que este "faculta a las personas físicas extranjeras para adquirir estos bienes previo permiso de la Secretaría de Relaciones Exteriores" (130), y que está sin delimitar en la Constitución.

En la Ley de Inversión Extranjera, en el artículo 17 exige que se recabe permiso previo de la Secretaría de Relaciones Exteriores para la adquisición de bienes inmuebles por extranjeros y para la constitución y modificación de sociedades.

d) SUJETOS DE LAS INVERSIONES EXTRANJERAS.

Los sujetos inversionistas están contemplados en la Ley de Inversión Extranjera en su 2o. artículo, el cual califica de inversión extranjera la que realizan los distintos sujetos que enumera en sus cuatro fracciones. De ellas, las dos primeras se refieren a personas extranjeras, a las físicas la fracción II y a las morales la fracción I. En cambio la fracción III considera a un sujeto que

(130) Arellano García, Carlos. Ob. Cit., pág. 480.

no es persona, puesto que se trata de unidades económicas extranjeras sin personalidad jurídica.

La fracción IV comprende dos supuestos distintos: uno el de empresa mexicana en la que participa mayoritariamente capital extranjero; con esta inapropiada terminología, la norma alude a sociedades o asociaciones mexicanas, a las que no siempre corresponde una personalidad jurídica propia, por lo que también en estos casos se trata de sujetos que no son personas.

El segundo supuesto, es el de los extranjeros que por cualquier título tengan la facultad de determinar el manejo de la empresa, que no siempre se refiere a personas físicas o jurídicas, puesto que cabe atribuir tal facultad a un trust, a una asociación sin personalidad.

Para la Ley de Inversión Extranjera existe diferencia entre una persona y un sujeto; es persona quien tiene tanto la capacidad general de goce como la de ejercicio y, consecuentemente, quien es legítimamente para exigir el cumplimiento de sus derechos (legitimación activa) y para responder del cumplimiento de sus obligaciones (legitimación pasiva); quien puede nombrar representante para el ejercicio de derechos o la satisfacción de obligaciones y quien, por último, es dueño o titular de un patrimonio propio y autónomo. A la persona le corresponde una capacidad general, que se restringe solamente a virtud de norma expresa.

Sujeto sin personalidad, o sea, sujeto que no es persona, es-

aquel ente, aquella figura o situación jurídica, a la que el sistema legal no atribuye plena capacidad de goce o de ejercicio, ni un patrimonio propio, pero que le otorga ciertas facultades y determinados derechos, que son distintos a los que corresponden a la persona o personas que constituyen dicha figura; como sería el caso de ciertas actividades como inversiones, de las asociaciones sin personalidad, o de las cajas y uniones de seguros de los organismos profesionales que sin expedir póliza o contratos concedan a sus miembros seguros en caso de muerte, etc.

El sujeto sin personalidad carece de patrimonio, como en los casos antes mencionados, así como en ciertos estados de comunidad o de copropiedad, como en la sociedad conyugal. Es posible, inclusive hablar de personalidad de un patrimonio afectado a un fin benéfico como sucede con las fundaciones.

Los sujetos enumerados en el artículo 2o. se distinguen en primer lugar, en función de la nacionalidad; todos son extranjeros excepto las empresas a que se refiere la fracción IV, que deben ser mexicanos. En función de la inversión; los de las tres primeras fracciones son entidades que realizan directamente una inversión propia, es decir, transmiten bienes o derechos, en cambio la fracción IV las empresas mexicanas reciben la inversión, o sea que estos últimos son los sujetos activos de la inversión extranjera, y aquella, la empresa mexicana, el sujeto pasivo, que recibe los bienes o derechos del socio inversionista.

En tercer lugar, se distinguen los sujetos en relación con -

las obligaciones de dar o hacer que asuman en el caso de las tres primeras fracciones así como la primera parte de la fracción IV, - la inversión consiste en Dar, en cambio en la segunda parte de la fracción IV, la inversión extranjera consiste en hacer, es decir, - manejar la empresa mexicana, como la norma lo indica.

e) ACTOS Y NEGOCIOS DE LA MISMA.

De acuerdo con la disposición 2a. de la Ley de Inversión Extranjera en su último párrafo son tres los grupos de inversión comprendidos en la Ley; Inversiones en el capital de empresas, adquisición de bienes a los que la ley se refiere y ejecución o intervención en operaciones que también se refiere la ley.

Los medios más sobresalientes dentro de los grupos de inversión son los siguientes:

1.- Participación en el capital de sociedades mexicanas que se organicen, o bien, que ya estén organizadas, a través de la suscripción en el primer caso, o de la adquisición posterior, en el segundo caso, de acciones y partes sociales.

2.- Suscripción de certificados de participación inmobiliaria a que se refieren los artículos 18 in fine y 21 de la Ley de Inversión Extranjera.

3.- Adquisiciones por el inversionista extranjero de una empresa, o de sus activos fijos o esenciales artículo 8o. párrafo -

10. de la Ley de Inversión Extranjera.

4.- Arrendamiento de una empresa o de los activos fijos o esenciales para su explotación.

5.- Inversiones a través de fideicomisos referidas en la Ley de Inversión Extranjera en los artículos 18 a 22 y 23 fracción III.

6.- Constitución de nuevos establecimientos y relocalización de los existentes.

7.- Realización de nuevas actividades económicas y elaboración de diferentes productos o prestación de otros servicios. A estas nuevas actividades se refiere el artículo 12 fracción IV.

8.- Negocios de dirección y de administración o de gestión y representación, a cuya virtud el manejo de una empresa mexicana recaiga en un extranjero.

9.- Actos o negocios que sometan al inmigrado a centros de decisión económica del exterior. Cuáles sean aquellos, es cuestión de examinar el caso concreto. De cualquier manera, el centro de decisión económica del que el inmigrado dependa, debe coincidir con el interés directo o indirecto que tenga en la inversión que realice de tal manera que si ésta es totalmente ajena a aquél, no se aplican las restricciones de la Ley de Inversión Exterior, y no se considerará inversión extranjera.

10.- Contratos de garantía en virtud de los cuales el inversionista extranjero, o un tercero designado en el contrato, reciba bienes cuya adquisición esté sometida por la Ley de Inversión Extranjera a restricciones, como son los bienes "representativos de capital" de sociedades mexicanas; o bien, que aquél no obtenga el control de una empresa mexicana. Los casos de contrato de garantía en los que no es el inversionista extranjero quien recibe los bienes o derechos, sino que los reciben o conservan los mexicanos, no parecen estar regidos por la Ley de Inversión Extranjera.

f) EL REGISTRO NACIONAL DE INVERSIONES EXTRANJERAS.

El control de la inversión extranjera se realizará mediante suscripción en el Registro Nacional de Inversión Extranjera, la Ley en su artículo 23, crea dicho organismo y establece las personas, negocios, documentos y actos que deben registrarse.

Según la exposición de motivos, el registro se establece con el propósito de dar autenticidad a los actos relacionados con la materia de inversiones extranjeras y con la intención de recabar una información completa y permanente del comportamiento de las inversiones extranjeras en el país.

En el artículo 3o, transitorio se da un plazo de 180 días contados a partir de la fecha en que entró en vigor la Ley, para que las personas obligadas a hacerlo se inscriban en el registro y son:

I.- Las personas físicas o morales extranjeras que realicen -

inversiones reguladas por esta ley.

II.- Las sociedades mexicanas en cuyo capital participen las -
personas a las que se refiere el artículo 2o. de la Ley.

III.- Los fideicomisos en que participen extranjeros y cuyo ob-
jeto sea la realización de actos regulados por esta Ley.

IV.- Los títulos representativos de capital que sean propiedad
de extranjeros o estén dados en garantía a favor de éstos y sus -
transmisiones.

V.- La resoluciones que dicte la Comisión.

El artículo 28 en el primer párrafo de la Ley menciona que se
rán nulos y en consecuencia no podrán hacerse valer ante ninguna -
autoridad los actos que debiendo inscribirse en el Registro Nacio -
nal no se inscriben.

El Registro de Inversión Extranjera no es público, sino privo
do y confidencial, salvo respecto a todas las resoluciones genera
les que dicte la Comisión Nacional de Inversión Extranjera, y las
resoluciones específicas que acuerde la propia Comisión que sean -
consultadas libremente.

Finalmente el régimen de Registro permite que contra las resq
luciones que denieguen, rectifiquen o concedan una inscripción, pro
cede la acción de reconsideración y la acción de impugnación, ten-

diente a la rectificación o cancelación de la inscripción, por quien acredite interés legítimo.

g) LA COMISION NACIONAL DE INVERSIONES EXTRANJERAS.

La Ley de Inversión Extranjera creó en su artículo 11 la Comisión Nacional de Inversión Extranjera que se integra por los titulares de la Secretaría de Gobernación, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Patrimonio Nacional, Industria y Comercio (ahora Secretaría de Comercio y Fomento Industrial), Trabajo y Previsión Social y de la Presidencia (ahora Secretaría de Programación y Presupuesto). Serán suplentes de los titulares, los subsecretarios que cada uno de ellos designe.

Las atribuciones de la Comisión que se hacen en forma enunciativa se encuentran en el artículo 12 de la Ley de Inversión Extranjera.

Las atribuciones que implican derechos y obligaciones de la Comisión se pueden clasificar en facultades decisorias, consultivas, reglamentarias, coordinadoras y de proyección legislativa y reglamentaria.

1.- Facultades decisorias. Tiene la facultad que le concede el artículo 5o. y la fracción I de la Ley de aumentar o disminuir el porcentaje de capital en que pueda participar el capital extranjero y de fijar las condiciones conforme a las cuales se reciba en casos específicos, la inversión extranjera.

Resolverá sobre la inversión extranjera tendiente a la adquisición de empresas establecidas o del control sobre ellas.

Resolverá sobre la inversión extranjera que pretenda efectuarse en empresas por establecerse en México, o en nuevos establecimientos.

Determinará la participación de inversión extranjera existente en México, en nuevos campos de actividades económicas o nuevas líneas de productos.

2.- Facultades consultivas. Es obligatorio para la Comisión servir de órgano de consulta para las dependencias gubernamentales mencionadas en la Ley. A su vez, es obligatorio consultar a la Comisión en materia de inversiones extranjeras, para las dependencias del Ejecutivo Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones fiduciarias, de los fideicomisos constituidos por los gobiernos de las entidades federativas y para la Comisión Nacional de Valores.

No es obligatorio para las dependencias estatales y paraestatales seguir el sentido de la consulta emitida por la Comisión por no establecerse así la Ley.

3.- Facultades reglamentarias. El artículo 12 en su fracción VI concede a la Comisión una facultad reglamentaria al determinar que tiene la atribución de establecer los criterios y requisitos para la aplicación de las disposiciones legales y reglamentarias -

sobre inversiones extranjeras. Por otra parte, conforme al artículo 16 de la Ley, las Secretarías y Departamentos de Estado deben resolver los casos concretos conforme a los criterios generales de la Comisión.

4.- Facultades coordinadoras. Según el artículo 12 fracción VII, corresponde a la Comisión coordinar la acción de las dependencias del Ejecutivo Federal, organismos descentralizados y empresas de participación estatal para el cumplimiento de sus atribuciones en materia de inversión extranjera.

5.- Facultades de proyección legislativa y reglamentaria. La fracción VIII del artículo 12, le otorga a la Comisión la atribución de someter a la consideración del Ejecutivo Federal proyectos legislativos y reglamentarios así como medidas administrativas en materia de inversiones extranjeras.

h) SANCIONES.

Jorge Barrera Graf clasifica las sanciones que establece la Ley de Inversión Extranjera en tres categorías, las de carácter civil o mercantil, como son las nulidades de los artículos 8o. y 28, la responsabilidad de representantes de empresas y sociedades legales y miembros de órganos sociales de administración y vigilancia (artículo 29), y la prohibición de pagar dividendos al que se refiere el artículo 27. Segunda, las de índole administrativa, que estriban en multas (artículos 28, 29 y 31), pérdida de oficios y cargos (artículo 30), y de acuerdo con la resolución general núme-

ro 12, la de clausura de establecimientos. (131)

En el caso que no se cumpla la obligación de inscripción en el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras, ya hemos visto que la sanción general es la nulidad.

Cuando se contraviene la Ley hay multa que se impone a administradores, directores y gerentes generales que son responsables solidariamente en lo concerniente a sus funciones, de la observancia de las obligaciones que establece la Ley, tanto de las acciones como de las omisiones.

Cabe señalar que el artículo 30 de la Ley menciona que los notarios y corredores están obligados a insertar en los documentos en que intervengan las autorizaciones que deben expedirse en los términos de la Ley. Si autorizan documentos en los que no consten las autorizaciones, perderán su patente respectiva.

La más drástica de las sanciones es la prevista en términos del artículo 31 de la ley: "Se sancionará con prisión hasta de nueve años y multa hasta de cincuenta mil pesos, a quien simule cualquier acto que permita el goce o la disposición de hecho, por parte de las personas o unidades económicas a que se refiere el artículo 2o., de esta ley de bienes o derechos reservados a los mexicanos, o cuya adquisición estuviere sujeta a requisitos o autorizaciones que no se hubieren cumplido u obtenido, en su caso.

(131) Barrera Graf, Jorge. Ob.Cit., pág. 145.

La acción delictuosa consiste en que, mediante una simulación fraudulenta, se permita a uno de los sujetos de la Inversión Extranjera gozar o disponer de bienes reservados a mexicanos, o que estén sujetos por la Ley a requisitos que no se hayan cumplido u obtenidos. Del Villar señala que esta disposición de la Ley parecer ser letra muerta, ya que ha habido una ostensible ausencia de esfuerzos administrativos dirigidos a combatir este mercado negro de nombres mexicanos al que puede recurrir la Inversión Extranjera de modo de evitar las restricciones concernientes a su participación en la economía mexicana.

**CAPITULO IV. ANALISIS DE LEY GENERAL DE POBLACION Y SUS RELACIONES
CON LA INVERSION EXTRANJERA.**

a) LA LEY GENERAL DE POBLACION HASTA LA REFORMA DE 1990.

Hasta la reforma de 1990 según lo dispuesto por el artículo 127 del Reglamento de la Ley General de Población estipulaba que los extranjeros no inmigrantes en calidad de turistas, transmigrantes, visitantes locales y visitantes provisionales en ningún caso se les concedería permiso para que celebraran actos relativos a la adquisición de bienes inmuebles, derechos reales sobre los mismos, acciones o partes sociales de empresas dedicadas en cualquier forma al comercio o tenencia de dichos bienes y sólo en casos excepcionales a juicio de la Secretaría se les concedería a los visitantes, consejeros, asilados políticos, estudiantes y visitantes distinguidos; y solamente a los inmigrantes se les concedería para adquirir sus casas habitación, pudiendo ser igualmente autorizados para adquirir derechos reales, o acciones o partes sociales siempre que estas operaciones no contrariaran su condición migratoria.

b) ANALISIS DE LAS REFORMAS DE 1990.

De acuerdo a las reformas que sufrió el Reglamento de la Ley General de Población de 1990 se puede concluir lo siguiente: Que ahora cualquier extranjero a excepción del transmigrante podrá celebrar actos y contratos de cualquier tipo en nuestro país, se piensa que esta circunstancia se traduce en un mayor incremento de las inversiones extranjeras en nuestro país, y que este aumento en las inversiones atraerá capitales al Estado obteniendo de este modo ingresos para su propia existencia.

La práctica nos está demostrando que en ocasiones la política fiscal del Estado es contraria a las aspiraciones que se pretenden alcanzar con las reformas que se han comentado, no obstante que - los pocos empresarios o personas físicas extranjeras que llegan a invertir es probable que en el transcurso de unos años se formen - grupos de presión que obliguen a las autoridades a tomar decisiones a su favor.

En síntesis podemos decir que una medida de carácter económico pueda tornar el problema en político y como consecuencia con representaciones sociales bastante amplias como lo sería el ocultamiento de artículos necesarios para la población y el control de ciertas ramas de la industria manejando los extranjeros a su antojo la capacidad productiva de la misma.

CONCLUSIONS

CONCLUSIONES.

Primera.- Extranjero es toda persona que no es Nacional de un Estado, este es un concepto que se obtiene por exclusion, es decir, extranjero es toda persona que no reúne los requisitos que marca la ley para otorgarle la nacionalidad ya sea por nacimiento o por naturalización.

Segunda.- Todo extranjero goza de derechos y obligaciones, a esta circunstancia se le conoce como condición jurídica del extranjero.

Tercera.- Cualquier persona considerada como no nacional debe acreditar su legal estancia en el país, misma que tiene sus limitaciones como lo son la deportación, la expulsión y la extradición.

Cuarta.- La inversión extranjera es el acto de colocar capitales provenientes de otros países en la economía nacional con las limitaciones que marca la ley.

Quinta.- La inversión extranjera es buena para el país, siempre y cuando no se exceda en sus pretenciones de lucro, un riesgo que puede presentarse es que se formen nuevos grupos de presión y los ya existentes se fortalezcan poniendo en riesgo la soberanía nacional y la paz social.

Sexta.- La inversión extranjera tiene su fundamento en los siguientes cuerpos legales: Artículos 27 y 73 fracción XVI de la --

Constitución General de la República, la Ley para promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, y su Reglamento.

Séptima.- Son sujetos de la Inversión Extranjera las personas físicas, y las morales extranjeras, las unidades económicas extranjeras sin personalidad jurídica y finalmente empresas mexicanas en que participe mayoritariamente capital extranjero o bien cuando los extranjeros tienen la facultad del manejo de la empresa.

Octava.- Los extranjeros podrán celebrar actos de inversión extranjera en las siguientes áreas: a) La participación en el capital de sociedades mexicanas; b) La suscripción de certificados de participación inmobiliaria; c) Adquisición de una empresa, o de sus activos fijos; d) Arrendamiento de una empresa o de los activos fijos; e) Inversiones a través de fideicomisos; f) Constitución de nuevos establecimientos y relocalización de los existentes; g) Realización de nuevas actividades económicas y elaboración de diferentes productos o prestación de otros servicios; h) Negocios de dirección y de administración o de gestión y representación, a cuya virtud el manejo de una empresa mexicana recaiga en un extranjero; i) Actos o negocios que sometan al inmigrado a centros de producción económica del exterior y; j) Contratos de garantía en virtud de los cuales el inversionista extranjero, o un tercero designado en el contrato, reciba bienes cuya adquisición este sometida por la ley de inversión extranjera a restricciones.

Novena.- El Registro Nacional de Inversiones Extranjeras tie-

ne como finalidad dar autenticidad a los actos relacionados con la materia de inversiones extranjeras, así como su comportamiento, en cambio la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras tiene como finalidad estudiar en todas sus facetas la conveniencia de autorizar las inversiones extranjeras.

Décima.- Las sanciones que establece la ley de Inversión Extranjera se dividen en tres y son de tipo mercantil o civil, administrativa y penales.

Décima Primera.- Las sanciones que se establecen de carácter civil o mercantil, son las nulidades a que se refieren los artículos octavo y vigésimo octavo de la propia ley, la responsabilidad de representantes de empresas y sociedades legales y miembros de órganos sociales de administración y vigilancia (artículo 29) y la prohibición de pagar dividendos (artículo 27).

Las sanciones de carácter administrativo estriban en multas (artículos 28, 29 y 31) pérdida de oficios y cargos (artículo 30) y de acuerdo con la resolución general número 17, la clausura de establecimientos.

La tercera de las sanciones, es decir, las de carácter penal se encuentran previstas en el artículo 31 de la ley estipulándose que se sancionará con prisión hasta de nueve años y multa hasta de cincuenta mil pesos, a quien simule cualquier acto que permita el oculto o la disposición de hecho, por parte de las personas o unidades económicas a que se refiera el artículo 2o., de esta ley de -

bienes o derechos reservados a los mexicanos, o cuya adquisición -
estuviera sujeta a requisitos o autorizaciones que no se hubieren-
cumplido u obtenido, en su caso.

Décima Segunda.- Es de esperarse que con estas Reformas se -
canten mayores capitales para el país ya que cualquier persona po-
drá invertir sin tantas limitaciones, reactivándose la Economía Na-
cional.

BIBLIOGRAFIA

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

- 1.- ARCE, Alberto G. Derecho Internacional Privado, 2a. ed., Guadalajara, México, Imprenta Universitaria, 1955.
- 2.- ARELLANO García, Carlos. Derecho Internacional Privado, - México, Editorial Porrúa, 1984.
- 3.- ARJONA Colomo, Miguel. Derecho Internacional Privado (parte especial), Barcelona, Bosh, 1954.
- 4.- BARRERA Graf, Jorge. La Regulación Jurídica de la Inversión Extranjera en México, México, U.N.A.M., 1982.
- 5.- BOHRISCH y König W. La Política Mexicana sobre Inversión Extranjera, México, Jornada 62, Colegio de México.
- 6.- BRIERLY, J.L. La Ley de las Naciones, México, Editora Nacional, 1950.
- 7.- BURGUA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano, 3a. ed., México, Porrúa, S.A., 1979.
- 8.- CUELLO Calón, Eugenio. Derecho Penal, Buenos Aires, Eosh, 1951.
- 9.- DORFMAN, Adolfo. La Industrialización en la América Latina y la Política de Fomento, México, Fondo de Cultura Económica, 1969.
- 10.- FENWICK, Charles. Derecho Internacional, Buenos Aires, Bibliográfica Umeba, 1972.
- 11.- GARCIA Pelayo y Gross, Ramón. Pequeño Larousse Ilustrado, México, Ediciones Larousse, 1982.
- 12.- HIRSCHMAN, Albert A. La Estrategia del Desarrollo Económico, S/E, S/A.
- 13.- MENDÍZ Silva, Ricardo. El Régimen de las Inversiones Extranjeras en México, México, U.N.A.M., 1969.

- 14.- MONTIEL y Duarte, Isidro. Estudio de las Garantías Individuales, 7a. ed., facsimilar, México, Editorial Porrúa, - S.A., 1979.
- 15.- NIBOYET, J. P.. Principios de Derecho Internacional Privado, México, Editorial S.A., 1957.
- 16.- ORUE y Arregui, José Ramón. Manual de Derecho Internacional Privado, 3a. ed., Madrid, Instituto Editorial Reus, - 1952.
- 17.- OSMANČZYK, Edmund Jan. Enciclopedia Mundial de Relaciones Internacionales. México, Fondo de Cultura Económica, 1976.
- 18.- PEREZNIETO Castro, Leonal. Derecho Internacional Privado, México, Harla, 1989.
- 19.- PONT, Luis Marco del. Derecho Penitenciario, México, Editorial Cárdenas, 1984.
- 20.- SIERRA, Manuel J.. Derecho Internacional Público, México, Ed. Porrúa S.A., 1955.
- 21.- SIERRA, Manuel J.. Tratado de Derecho Internacional, México, Ed. Porrúa S.A., 1965.
- 22.- STOUERROS, José Luis. Síntesis de Derecho Internacional Privado, 2a. ed., México, Instituto de Investigaciones Científicas, U.N.A.M., 1965.
- 23.- TEXEIRO Vallado, Haroldo. Derecho Internacional Privado - (Introducción y Parte General), Traducción de Leonel Pereznieto, México, Editorial Trillas, 1987.
- 24.- URQUIDI, I. Victor. Significación de la Inversión Extranjera para la América Latina, México, Fondo de Cultura Económica, 1969.
- 25.- VERDROSS, Alfred. Derecho Internacional Público, Madrid, Editorial Aguilar, 1980.

- 26.- VON HENTING. La Pena, Tomo II, Barcelona, Ed. Espasa Calpe S/A.
- 27.- WIONCZEK, Miguel S. El Endeudamiento Público Externo y los Cambios Sectoriales en la Inversión Privada Extranjera en América Latina, S/E, S/A.
- 28.- ZAMORA, Francisco. La Sociedad Económica Moderna, S/E, S/A.