



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
CAMPUS ARAGON

"LA FACULTAD CONSTITUCIONAL DEL EJECUTIVO
FEDERAL PARA EXPULSAR EXTRANJEROS
PERNICIOSOS DEL TERRITORIO NACIONAL"

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
VICTOR GUSTAVO CONTRERAS GOMEZ

ASESOR: LIC. JOSE EDUARDO CABRERA MARTINEZ

MEXICO,

1998.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

235380



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 esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

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

**A JOSÉ CONTRERAS Y EVA GÓMEZ
MIS QUERIDOS PADRES**

Por su bondad, cariño y fuerza
sin los cuales no hubiera logrado
mis metas, ni mis anhelos y por
que la grandeza no se enseña; ni
se adquiere, se hereda.

**A JOSÉ, MILKA Y ZAIRA LIGIA
MIS ENTRAÑABLES HERMANOS**

Por que perdure la unidad
entre nosotros en todo momen-
to como hasta ahora, y por que
siempre quiero tener el orgu-
llo de tenerlos a mi lado

**A JESÚS CIRILO GÓMEZ ALMANZA
MI APRESIADO TÍO CIRO**

Sea éste sencillo agradecimiento
por tu apoyo, siempre
sincero, siempre a tiempo y so-
bre todo siempre incondicional

A MI ALMA MATER
A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
Y A LA ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
POR BRINDARME LA CODICIADA OPORTUNIDAD DE INGRESAR
A SUS AULAS

A MIS MAESTROS
POR SU GRAN GENEROSIDAD AL BRINDARME TANTOS
CONOCIMIENTOS.

A MI ASESOR
LIC. JOSÉ EDUARDO CABRERA
MARTÍNEZ POR SU INVALUABLE
AYUDA Y COMPENSIÓN PARA LA
REALIZACIÓN DE ESTE TRABAJO.

A MIS COMPAÑEROS Y
AMIGOS POR TODOS
AQUELLOS MOMENTOS
IRREPETIBLES PERO
TAMBIÉN
INOLVIDABLES.

AL H. JURADO

INDICE

INTRODUCCION.....	I
CAPITULO I.....	1
LA DIVISION DE PODERES.....	1
1.1 Equilibrio de poderes.....	1
1.2 La organización del Poder Ejecutivo Federal.....	10
1.3 Características.....	17
1.4 Las facultades del Poder Ejecutivo Federal.....	22
A) FACULTADES LEGISLATIVAS.....	25
B) FACULTADES ADMINISTRATIVAS.....	27
C) FACULTADES JURISDICCIONALES.....	30
CAPITULO II.....	31
LA FACULTAD DISCRECIONAL DEL EJECUTIVO FEDERAL DISCRECIONAL PARA EXPULSAR EXTRANJEROS PERNICIOSOS.....	31
2.1 La condición del extranjero en México.....	31
2.2 Facultades del Ejecutivo Federal con relación a los extranjeros.....	37
2.3 La expulsión.....	41
2.3.1 Concepto.....	46
2.3.2 Fundamento legal de la expulsión.....	48
2.4 Causas de expulsión.....	52
CAPITULO III.....	59
DISPOSICIONES LEGALES PARA LA FIGURA DE LA EXPULSIÓN.....	59
3.1 El artículo 11 constitucional.....	59
3.2 El artículo 33 constitucional.....	64
3.3 Procedimiento de expulsión de extranjeros del territorio nacional.....	68
3.4 Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de la expulsión de extranjeros.....	75
CAPITULO IV.....	82
NECESIDAD DE REGULAR LA FACULTAD DEL EJECUTIVO FEDERAL PARA EXPULSAR EXTRANJEROS.....	82
4.1 La expulsión como protección de la soberanía del Estado mexicano.....	82
4.2 La posible coordinación entre el Poder Judicial y el Poder Ejecutivo para la expulsión de extranjeros.....	85
CONCLUSIONES.....	91
BIBLIOGRAFIA.....	i
DOCTRINA.....	i
LEGISLACIÓN.....	v

INTRODUCCION

El motivo del presente tema nace de cuestionar la razón por la cual se deposita en el Ejecutivo Federal una facultad que por su característica de discrecionalidad debería estar limitada en determinados casos, para preservar la soberanía del Estado mexicano y sus integrantes.

El objetivo que principalmente se pretende con el presente trabajo no es el de proponer una restricción a la facultad del Ejecutivo para expulsar extranjeros, sino que simplemente se pretende una propuesta de limitación de su carácter discrecional en determinados casos, ya que a lo largo de la historia de el Estado mexicano se han expulsado extranjeros que si bien son perniciosos y nocivos para el país, el Ejecutivo Federal en el ejercicio de su facultad constitucional, viola preceptos contenidos dentro de nuestra Constitución restando y arrogando así, facultades inherentes al Poder Judicial y además confirmando las teorías que cuestionan el supuesto equilibrio de poderes en el Estado mexicano.

Así pues, para el presente trabajo de "La Facultad Constitucional del Ejecutivo Federal para Expulsar Extranjeros Perniciosos del Territorio Nacional", estudiaremos dentro del primer capítulo una breve referencia

histórica de la División de Poderes, mencionando a sus principales precursores, así como los aspectos que los llevaron a proponer esta que es considerada como una de las más grandes ideas del pensamiento político y, uno de los más grandes esfuerzos del hombre para garantizar un mejor ejercicio del Poder Público del Estado

Una vez que se examine la División de Poderes se podrá establecer cual es la organización del Poder Ejecutivo Federal, sus características y las facultades inherentes contenidas en nuestra Constitución Política.

Hecho el análisis general de las facultades del Ejecutivo de la Unión, dentro del segundo capítulo se tratarán diferentes conceptos y criterios de autores respecto de la expulsión, el extranjero, condición jurídica de los extranjeros en México así como el fundamento de la expulsión.

Dentro del tercer capítulo se estudiaron algunas disposiciones legales que tienen estrecha relación con la figura de la expulsión como lo son el artículo 11 constitucional que es base de la reglamentación sobre emigración e inmigración y extranjeros perniciosos; contemplaremos también algunos preceptos legales contenidos en la Ley General de Población y su reglamento; el artículo 33 constitucional que contiene la facultad del Ejecutivo para expulsar extranjeros del territorio nacional; y también algunas tesis jurisprudenciales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que resultan de

gran apoyo para la realización del presente trabajo.

Por lo que respecta al cuarto capítulo, analizamos a la expulsión como un acto que tiende a proteger la soberanía del Estado mexicano y el grave problema que representa la discrecionalidad de la facultad expulsoria del Ejecutivo Federal, ya que esta puede ser empleada de una manera que puede ser nociva tanto para los extranjeros como para el Estado mexicano.

Finalmente enunciaremos una serie de conclusiones que a manera personal, desprendemos del presente trabajo de investigación, el cual se realizó aplicando métodos y técnicas de investigación documental auxiliándose en una amplia bibliografía y además de la legislación más relevante para la realización del mismo.

CAPITULO I

LA DIVISIÓN DE PODERES

1.1 Equilibrio de poderes

No obstante el hecho de que nos encontramos viviendo dentro de un Estado, y que en consecuencia esa convivencia nos debería aportar los elementos necesarios para comprender la forma en que el Estado, por medio de sus órganos de poder guía el destino de sus gobernados, nos es imposible entender de una manera cierta y concreta el imperio del que está investido el Estado

Para comprender este poder o imperio del que está investido el Estado, es necesario entender que el Estado según muchos autores es el conjunto de seres humanos, establecidos en un territorio que les corresponde y regidos por un orden público, creado y sancionado por un poder público para la obtención de un bien común.

Hans Kelsen al respecto nos dice: "El Estado es concebido como un agregado de individuos, es decir, como un pueblo que vive dentro de una parte limitada de la superficie de la tierra, y se encuentra sujeto a un determinado poder un Estado, un territorio, una población y un poder"¹, además afirma que la soberanía es la característica que define a ese poder.

Como ya se ha mencionado el Estado tiene como finalidad genérica la obtención de un bien común, y que para la obtención de este, el Estado debe estar investido de un poder o un imperio dinámico que no es más que el poder público el cual, en virtud de la evolución histórico social se ejerce separadamente por órganos estatales diferentes de tal manera que no se concentra en uno sólo y que aun, cuando la unidad del poder debe estimarse tan esencial como la del territorio y la del pueblo, se admite sin embargo, que cabe la posibilidad de hablar de tres poderes del Estado. Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial.

Esta separación de poderes no es otra cosa que la división de poderes que es uno de los más trascendentes esfuerzos del hombre por evitar los abusos cometidos en el ejercicio del poder y representa sólo una manifestación de la actitud del hombre ante los hechos sociales y políticos, ya que, los regímenes de gobierno no deben establecerse para el beneficio de unos

¹Hans Kelsen. Teoría General del Estado y el Derecho 2a de. México 1979 p 302

cuantos privilegiados o de una sola clase, sino para salvaguardar y garantizar los derechos y la libertad de todos en general o sea, la prosecución del bien común

Los antecedentes de la división de poderes los encontramos desde épocas remotas. Aristóteles en su obra "La Política", distinguía ya de la existencia en la Ciudad-Estado de la asamblea general integrada por todos los ciudadanos, el grupo de magistrados y el cuerpo judicial estos tres elementos deberían estar bien integrados por el legislador.

Pero no es sino hasta el año de 1690 cuando aparece la obra "Ensayo sobre el Gobierno Civil" de John Locke, filósofo inglés que retoma la idea de separar el poder y, además establece los fundamentos de una verdadera división de poderes al afirmar que los hombres son por naturaleza iguales e independientes, que la sociedad es un pacto de convivencia, un contrato social y la autoridad del soberano no tiene origen divino, sino histórico y social: "... el poder absoluto, arbitrario o el gobernar sin leyes fijas establecidas, no pueden ser compatibles con las finalidades de la ley y el gobierno. Los hombres no renunciarían a la libertad del estado naturaleza para entrar en sociedad, ni se obligarían a un gobierno, no siendo para salvaguardar sus vidas, libertades y bienes, y para asegurarse la paz y la tranquilidad mediante normas establecidas de derecho y propiedad."²

²John Locke Ensayo sobre el gobierno civil Editorial Aguilar Madrid, España 1981 p 110

Sin embargo, el principio que lo coloca como defensor de la libertad y la justicia frente a la autoridad lo encontramos cuando escribe. "Sería una tentación demasiado fuerte para la debilidad humana, que tiene tendencias a aferrarse en el poder, confiar la tarea de ejecutar las leyes a las mismas personas que tienen la misión de hacerlas. Ello daría lugar a que eludiesen la obediencia de esas mismas leyes hechas por ellos o que las redactasen y aplicasen de acuerdo con sus intereses particulares, llegando por ello a que esos intereses fuesen distintos de los del resto de la comunidad"³.

Por estas razones el hombre forma un estado en el que deba existir una ley establecida, aceptada por todos, que señale lo que es justo o injusto, y que sea el criterio conforme al cual se puedan resolver las controversias entre los hombres. De igual manera debe existir un juez que sea imparcial y resuelva esas diferencias de acuerdo con la ley y por consiguiente un poder que respalde y ejecute la sentencia.

Como ya hemos mencionado John Locke establece los fundamentos para la división de poderes, más no una división de poderes en sí, ya que dicha división debe suponer un equilibrio en el ejercicio del poder del Estado y Locke coloca al poder Legislativo en una situación de preeminencia frente a los otros dos poderes, pero a pesar de dicho predominio, sostiene que el Legislativo no actúa arbitrariamente y su actuación tiene ciertas limitaciones

³Ibid p 111

que debe observar

En tal virtud John Locke señala un poder Legislativo que es al que concede mayor importancia por ser el que tiene derecho de señalar como debe emplearse la fuerza de la comunidad política y de los miembros de la misma y por tanto debe elaborar las leyes sin que estas sean arbitrarias ni opresivas pues el fin de las mismas es el bien del pueblo; además no debe transferir su poder de elaborar leyes a nadie, un poder ejecutivo encargado de aplicar las leyes en el interior de la sociedad y a los mismos de ésta sin distinción de clase, sea por igual a pobres y ricos, cortesanos y campesinos, y el poder federativo que se encarga de la seguridad de los intereses externos de la comunidad, le corresponde el derecho de la guerra y de la paz, el de constituir ligas y alianzas y el de llevar adelante todas las negociaciones que sea preciso realizar con las personas y comunidades políticas ajenas

Pero finalmente es en 1748, año en que se publicó la obra "Del Espíritu de las Leyes" escrita por Charles Louis de Secondat, barón de la Brede y Montesquieu, cuando se desartolla en toda su extensión y en su sentido moderno, la teoría que habría de convertirse en uno de los pilares de la doctrina constitucional a tal grado que en la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano, en Francia en 1789, se incluyó un artículo que decía que aquel Estado que no tuviera declaración de derechos ni división de poderes, carecía de Constitución.

Como se ha visto fue John Locke quien en primera instancia maneja más que la división de poderes, la separación de poderes, por lo que corresponde a Montesquieu ser quien aporte a la historia de las ideas políticas los lineamientos principales de la División de Poderes, como un instrumento que asegura el respeto de los derechos y de la libertad

En realidad no toda la obra de Montesquieu está dedicada a la cuestión que nos ocupa, sino que la esencia de la idea se encuentra en algunos pasajes del libro XI, donde el célebre pensador define la libertad política al establecer que en un Estado que tiene leyes, la libertad política consiste en "poder hacer lo que se debe querer y en no ser obligado a ser lo que no debe quererse. La libertad es el derecho de hacer lo que las leyes permitan⁴".

Pero para que la libertad sea completa, no sólo es hacer lo que las leyes permitan, sino que también es indispensable en un Estado de leyes que no se abuse del poder, al respecto Montesquieu escribe. " nos ha enseñado una experiencia eterna que todo hombre investido de autoridad abusa de ella. No hay poder que no incite al abuso y a la extralimitación⁵"

Y dentro del mismo orden de ideas insinúa el remedio: "Para que no se abuse del poder, es necesario que le ponga límites la naturaleza misma de las

⁴Montesquieu Del espíritu de las leyes Editorial Porrúa, México 1982 p 103

cosas”⁶; en otras palabras que sea el poder el que limite al mismo poder.

Montesquieu para documentarse sobre cuestiones relacionadas con su obra, a la cual dedicó veinte años, viajó por diversos países de Europa estudiando la forma en que se comportaban sus gobiernos para finalmente permanecer dieciocho meses en Inglaterra, en su afán de que Francia se transformara en una monarquía constitucional a semejanza de Inglaterra.

Tras este estudio, en su obra son admirablemente definidos algunos de los principios de gobierno generalmente aceptados en aquella época en varios Estados, y que aun en la actualidad tienen gran vigencia, como la conveniencia de la división e independencia de los poderes expresando: “En cada Estado hay tres clases de poderes: El Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo de las cosas relativas al derecho de gentes, y el Poder Ejecutivo de las cosas que dependen del derecho civil. En virtud del primero el príncipe o jefe de Estado hace leyes transitorias o definitivas o deroga las existentes. Por el segundo, hace la guerra, envía o recibe embajadas, establece la seguridad pública y precave invasiones. Por el tercero, castiga los delitos y juzga las diferencias entre particulares. Se llama a éste último Poder Judicial y al otro Poder Ejecutivo del Estado”⁷

⁶Ibid p 103

⁶Idem

⁷Ibid p 104

Así Montesquieu de su estudio deslinda este poder del Estado en tres diferentes poderes, pero también advierte, que si bien se divide el poder, el ejercicio de estos poderes no debe ser encomendado a una sola persona o grupo de personas y al respecto sentencia: “Cuando el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo se reúnen en una misma persona o en el mismo cuerpo, no hay libertad, falta confianza, porque puede temerse que el monarca o el senado hagan leyes tiránicas y las ejecuten ellos tiránicamente. No hay libertad si el poder de juzgar no está bien deslindado del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo. Si no está bien separado del Poder Legislativo, se podrá disponer arbitrariamente de la libertad y de la vida de los ciudadanos, como que el juez sería legislador. Si no está separado del Poder Ejecutivo el juez podría tener la fuerza de opresor.”⁸

Finalmente Montesquieu abunda al señalar: “Todo se habría perdido si el mismo hombre, la misma corporación de próceres, la misma asamblea del pueblo ejerciera los tres poderes: el dictar las leyes, el ejecutar las resoluciones públicas y el juzgar los delitos particulares”⁹

Hasta aquí tenemos dos preceptos fundamentales de la obra de Montesquieu, el primero la división de poderes en legislativo, ejecutivo y judicial, segundo el ejercicio de estos tres poderes no puede ser encomendado a una sola persona o grupo, luego entonces, ¿quiénes deben ejercer estos poderes?

⁸Ibid p 103

Por lo que respecta al primer aspecto, la palabra “poder” tiene diferentes significaciones, de acuerdo con esos distintos usos, pero al referirse al poder del Estado se está en presencia de un poder supremo de imperio, de mando o de gobierno al cual se subordinan los individuos que se encuentran dentro del territorio del Estado.

Por otra parte aunque se admita el término de división de poderes aun cuando, el poder del Estado (caracterizado por la soberanía de este), es indivisible, la palabra poder es entendida en su sentido de función de Estado, como de igual forma lo afirma el maestro Burgoa Orihuela al asentar: “ hemos sostenido que el poder público del Estado es uno e indivisible y que por lo tanto, no existen tres poderes como indebidamente se supone y asevera, sino tres funciones en que se desenvuelve dinámicamente mediante múltiples y variados actos de autoridad que provienen de los diversos órganos del Estado.”¹⁰

En cuanto al segundo aspecto Montesquieu señala que el Poder Judicial debe encomendarse a personas salidas de la masa popular, lo que debe entenderse como lo opuesto a la aristocracia o de la nobleza, a quienes se renueva periódicamente y que el criterio que dé fundamento a su fallo debe ser uniforme y apoyado en el texto de la ley.

¹⁰Ibid p 104

El Poder Legislativo, ante la imposibilidad de que sea ejercido por todos los ciudadanos, debe depositarse en personas que los representen y que sean elegidas por votación, además debe correr a cargo de dos cuerpos uno integrado por nobles y otro por representantes del pueblo.

Por lo que se refiere al Poder Ejecutivo, considera que contra lo que resulta conveniente en el legislativo, debe conferirse a una sola persona por tratarse de una función que requiere celeridad en la toma de decisiones y en la acción.

1.2 La organización del Poder Ejecutivo Federal

En el Estado mexicano, el Poder Ejecutivo de la Federación de acuerdo con el artículo 80 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, recae en una sola persona al establecer que.

“Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo en un solo individuo que se denomina Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.”

¹⁰Burgoa Orihuela, Ignacio Derecho Constitucional Mexicano 9a ed Editorial Porrúa México 1995 p 134

Así pues, como se desprende de la lectura de éste precepto constitucional, es claro observar que la titularidad del Ejecutivo Federal solamente puede ser ostentada por una persona, y nada más, prohibiendo implícitamente, que ésta se delegue en junta alguna o cuerpo colegiado como llegó a suceder en nuestra historia política en el año de 1814 al promulgarse el decreto constitucional de Apatzingán, bajo la influencia de José María Morelos y Pavón, en el cual se estableció un ejecutivo colegiado; pero a partir de la Constitución de 1824 siempre hemos tenido un ejecutivo unitario o unipersonal.

Como se ha afirmado anteriormente, el llamado Poder Ejecutivo es una función pública del Estado, por lo que no debe confundirse el Poder Ejecutivo o función ejecutiva, con el individuo que la detenta, ya que el Poder Ejecutivo Federal no es el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, sino que es su único depositario y para cuyo ejercicio cuenta con diversos colaboradores o auxiliares denominados, "Secretarios de Estado" que tienen asignada una determinada competencia en razón de los diferentes ramos de la administración pública federal.

Una vez que se ha dejado en claro que el ejercicio del Poder Ejecutivo es facultad de una sola persona, y que esta cuenta con diversos colaboradores o auxiliares a quienes hace participe de sus decisiones, ya que sería

completamente imposible que una persona contara con la diversidad de conocimientos suficientes en tan diversas materias que entraña el ejercicio del Poder Ejecutivo, y que exige por imperativos prácticos ineludibles, que el Presidente sea auxiliado por diversos funcionarios, que a su vez, son jefes de las entidades gubernativas que tienen a su cargo la atención de todos los asuntos concernientes a los distintos ramos de la administración pública.

Cabe destacar que si el Presidente no es el Poder Ejecutivo, los auxiliares de éste tampoco lo son y que como hemos mencionado son únicamente ayudantes por así decirlo, del Presidente que es el único responsable ante el Estado de los actos que se desarrollan como consecuencia del ejercicio de su cargo.

La necesidad de que el Presidente sea auxiliado en las diferentes y variadísimas actividades administrativas, que son la naturaleza y la esencia de la función del Poder Ejecutivo, y que en razón de su cargo, al Presidente le son encomendadas, es prevista en el artículo 91 de la Constitución que dispone:

“Para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación, habrá el número de secretarios que establezca el Congreso por una ley, la que distribuirá los negocios que han de estar a cargo de cada Secretaría.”

El maestro Daniel Moreno al respecto nos indica: “Tradicionalmente y por influencia del lenguaje político usado por el parlamentarismo, se ha llamado gabinete al conjunto de funcionarios: Secretarios de Estado y Jefes de Departamento, al igual que los directores de organismos descentralizados, que auxilian al Presidente de la República. No constituyen el Poder Ejecutivo, que hemos dicho, es unipersonal y lo desempeña exclusivamente el Presidente, pero son sus colaboradores y de acuerdo con nuestro sistema político, los ejecutores, en gran parte de la función administrativa ”¹¹

Por otra parte resulta de gran importancia mencionar la manera en que la administración pública se desarrolla, para después enumerar los órganos que auxilian al Presidente en su tarea de administrar

Conforme al artículo 90 de la Constitución, la administración pública será centralizada y paraestatal:

“La administración pública será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estará a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación ”

¹¹Moreno, Daniel Derecho Constitucional Mexicano 5a ed Editorial Porrúa México, 1993 p 408

La distribución mencionada por este precepto constitucional es para que las tareas de gobierno se lleven a cabo a través de la administración pública por medio de la prestación de servicios públicos, en la ejecución de programas y proyectos federales, en la promoción de la actividad productiva de los particulares y en la coordinación con estados y municipios.

Por consecuencia, el objetivo principal es contribuir a la construcción de un gobierno que actúe con la oportunidad y eficiencia requeridas

En la consecución de este objetivo, la administración pública federal debe conducirse bajo esquemas de organización que tiendan a ordenar y agrupar funciones de una misma materia, así será más eficaz en el cumplimiento de sus metas, pues evitará duplicaciones que diluyen responsabilidades y tienden a paralizar la vida pública.

La estructura de la Administración Pública Federal debe distinguir con precisión, las funciones que competen al Estado en su carácter de autoridad reguladora, respecto de los medios de producción, a fin de fomentar adecuadamente el desarrollo de la economía del Estado y evitar posibles conflictos de intereses.

Así nos encontramos con que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal es el ordenamiento que distribuye las atribuciones de las dependencias auxiliares del Poder Ejecutivo Federal, y que en su artículo 2 nos dice:

“En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión habrá las siguientes dependencias de la administración pública centralizada:

- I Secretarías de Estado
- II Departamentos Administrativos y,
- III Consejería Jurídica “

En relación a la fracciones I y III del mencionado precepto, el artículo 26 del mismo ordenamiento jurídico establece que para el despacho de los asuntos del orden administrativo el Poder Ejecutivo de la Unión contará con 18 Secretarías que a continuación enumeraremos:

- 1.- Secretaría de Gobernación
- 2 - Secretaría de Relaciones Exteriores
- 3.- Secretaría de la Defensa Nacional
- 4.- Secretaría de Marina
- 5.- Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- 6 - Secretaría de Desarrollo Social
- 7.- Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca
- 8.- Secretaría de Energía
- 9.- Secretaría de Comercio y Fomento Industrial

- 10.- Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural
- 11 - Secretaría de Comunicaciones y Transportes
- 12.- Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo
- 13.- Secretaría de Educación Pública
- 14.- Secretaría de Salud
- 15.- Secretaría del Trabajo y Previsión Social
- 16.- Secretaría de la Reforma Agraria
- 17 - Secretaría de Turismo
- 18 - Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal

Es interesante observar que el Legislativo por alguna razón desconocida no contempla al Procurador General de la República dentro de los auxiliares del Ejecutivo Federal, pero podría deducirse que la posible causa sea que, los Secretarios de Estado pueden ser nombrados libremente por el Presidente de la República, y aunque el Procurador General de la República es nombrado de igual forma por el Presidente, para que éste nombramiento surta todos sus efectos, debe ser ratificado por el Senado o por la Comisión Permanente

De igual manera el Procurador General de Justicia del Distrito Federal es nombrado hasta la actualidad por el Presidente de la República en su todavía hasta la fecha cargo de Gobernador del Distrito Federal

Por lo que respecta a los citados Departamentos Administrativos,

podemos decir que esta figura de la administración pública no existe en la actualidad, dado que dejaron de ser Departamentos Administrativos para convertirse en Secretarías de Estado o en el caso del Departamento del Distrito Federal que es considerado como Departamento Administrativo, a partir de la reforma en virtud de la cual el Presidente ya no nombrará al Jefe del Departamento, sino que por medio de la elección directa lo nombrarán (o más bien lo elegirán), los habitantes del Distrito Federal, por lo que esta figura de los Departamentos Administrativos no tiene vigencia.

Finalmente la Administración Pública paraestatal está compuesta de diversos organismos descentralizados así como empresas de participación estatal y fideicomisos.

1.3 Características

El ejercicio del Poder Ejecutivo en el Estado mexicano engendra sin lugar a dudas el sistema presidencial, en el cual su depositario denominado Presidente, debe cumplir con ciertos requisitos establecidos en el artículo 82 constitucional y que señala.

“Para ser Presidente se requiere:

I Ser ciudadano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, e hijo

de padres mexicanos por nacimiento

II Tener treinta y cinco años cumplidos al tiempo de la elección

III Haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección. La ausencia del país hasta por treinta días, no interrumpe la residencia

IV No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto

V No estar en servicio activo, en caso de pertenecer al Ejército, seis meses antes del día de la elección

VI No ser secretario o subsecretario de Estado, jefe o secretario general de Departamento Administrativo, Procurador General de la República, ni gobernador de algún Estado, a menos de que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección y;

VII No estar comprendido en alguna de las causas de incapacidad establecidas en el artículo 83”

Vale la pena aclarar que la fracción I tiene vigencia hasta el treinta de diciembre de 1999 y posterior a esta fecha, la tendrá la fracción citada a continuación:

“ Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, hijo de padre o madre mexicanos y haber residido en el país al menos durante veinte años”

Por otra parte el artículo 83 constitucional, acorde con la fracción VII de el artículo 82, nos enmarca las causas de incapacidad que derivan del principio de no reelección señalando que,

“El Presidente entrará a ejercer su cargo el primero de diciembre y durará en él seis años El ciudadano que haya desempeñado el cargo de Presidente de la República, electo popularmente, o con el carácter de interino, provisional o sustituto, no podrá volver a desempeñar ese puesto ”

De tal manera que la duración del ejercicio del Poder Ejecutivo es un período improrrogable, y haciendo énfasis en la conclusión del período presidencial, la Constitución prevé en su artículo 85, en el supuesto de que el Presidente electo no se presentase a ocupar el cargo o si la elección no estuviere hecha y declarada válida el primero de diciembre cesará, sin embargo el Presidente cuyo período haya concluido, es decir, que por ningún motivo el exmandatario podría permanecer, bajo ningún pretexto al mando de la nación

Así mismo el depositario del Poder Ejecutivo Federal en el ejercicio del mismo cuenta con dos facetas básicas; una como jefe de Estado y otra como jefe de gobierno.

Como jefe de Estado, representa a la nación, protocolariamente se le rinden honores que corresponden a esa investidura y tiene todas las funciones inherentes a la misma; le incumbe la dirección de la política nacional e internacional, es decir, representa al Estado interna y externamente mediante la adopción de decisiones normas de conducta y medidas fundamentales que considere pertinentes, siendo el único responsable de sus resultados, repercusiones y consecuencias

Como jefe de gobierno, encabeza la administración pública federal, da contenido político a su estructura, señala las líneas fundamentales de la actividad política y administrativa del Estado; nombra y remueve a los secretarios de Estado y jefes de departamento, etcétera

Una de las actividades fundamentales del Poder Ejecutivo Federal es la administración, mediante la cual los órganos del mismo atienden la realización de servicios públicos, además de cuidar y conservar los bienes del Estado con el objeto de mantenerlos en estado satisfactorio para el cumplimiento de un fin en beneficio colectivo. Esta misma administración se concreta a veces a la simple ejecución de la ley y en otras desborda ésta, adoptando medidas de convivencia ocasional o de prudente gestión, en fin acuerda el destino y la utilización de todo el conjunto de elementos que integran el patrimonio del Estado para realizar las actividades de éste; su carácter administrativo se aprecia en que verdaderamente administra en todos los ramos y en todas las materias en que interviene el Estado.

Aunque este poder recibe legalmente el nombre de Ejecutivo, no todos los actos que realiza son de simple ejecución puesto que actúa aún en casos en que no existe ley por ejecutar, ya que materialmente legisla en ejercicio de las facultades que le conceden los artículos 29, 89, fracción I y 131, párrafo segundo constitucionales, además, de la Constitución casi todas las reformas a la misma han sido iniciativas presidenciales

También realiza infinidad de actos políticos por lo que hace declaraciones políticas, da cuentas de la actividad del gobierno del Estado, orienta filosóficamente, elabora planes y programas políticos, cuando interviene en la convocatoria del Poder Legislativo a sesiones extraordinarias, la firma de tratados internacionales, informa anualmente al Congreso de la Unión de la situación económica y social que guarda el Estado; estos actos no son administrativos, son políticos en el más alto sentido de la palabra

El ejercicio del Poder Ejecutivo Federal como ya se ha mencionado anteriormente es unipersonal, ya que mientras el Poder Legislativo y el Poder Judicial se depositan en cuerpos colegiados dada la complejidad de su respectiva función, el Ejecutivo por motivos prácticos debe depositarse en un sólo individuo para que ejecute su función de manera pronta, expedita y sin duda alguna, por ello que el maestro Felipe Tena Ramírez acertadamente establece que: "Al hacer la ley, se requiere tiempo bastante para cambiar

opiniones, para agotar la consulta, para deliberar en suma, pues por su propio destino de generalidad y permanencia, la ley debe ser un acto madurado y seguro, de aquí el dilatado proceso que la Constitución establece en la confección de las leyes. Pero una vez que existe la norma general, su aplicación debe ser rápida y enérgica, lo cual no admite discrepancias de opiniones, sino la unidad en la decisión y en la acción”¹²

La tradición histórica de México es la que ha determinado como en otros países hispanoamericanos, el establecimiento de un Poder Ejecutivo Federal vigoroso, fuerte y de una manera u otra, predominante sobre los restantes poderes.

1.4 Las facultades del Poder Ejecutivo Federal

Para un debido ejercicio de sus funciones el Ejecutivo Federal cuenta con facultades expresamente concedidas por nuestra Ley Suprema y que se encuentran contenidas en distintos preceptos de la misma, pero la mayoría de estas facultades las encontramos en el artículo 89 que a la letra dice:

“Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes.

¹²Tena Ramírez, Felipe Derecho Constitucional Mexicano 9a ed Editorial Porrúa México 1989 p 445

I Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia,

II Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no este determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes;

III Nombrar a los ministros, agentes diplomáticos y cónsules, con aprobación del Senado,

IV Nombrar con aprobación del Senado, los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacional, y los empleados superiores de Hacienda;

V Nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales con arreglo a las leyes;

VI Disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente, o sea, del Ejército terrestre, de la Marina de Guerra y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación;

VII Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción IV del artículo 76;

VIII Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos previa ley del Congreso de la Unión,

IX Designar con ratificación del Senado, al Procurador General de la República;

X Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado en la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la

autodeterminación de los pueblos, la no intervención, la solución pacífica de controversias, la proscripción de la amenaza o uso de la fuerza en las relaciones internacionales, la igualdad jurídica de los Estados, la cooperación internacional para el desarrollo, la lucha por la paz y la seguridad internacionales;

XI Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la Comisión Permanente,

XII Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones;

XIII Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas y designar su ubicación;

XIV Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales Federales y a los sentenciados por delitos del orden común en el Distrito Federal;

XV Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria;

XVI Cuando la Cámara de Senadores no esté en sesiones, el Presidente de la República podrá hacer nombramientos de que hablan las fracciones III, IV y IX, con aprobación de la Comisión Permanente;

XVII Derogada. (Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de octubre de 1993),

XVIII Presentar a consideración del Senado, la terna para la designación de Ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter sus licencias y renuncias a la aprobación del propio Senado

XIX Derogada (Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de

diciembre de 1982);

XX Las demás que le confiere expresamente esta Constitución”

A continuación vamos a desglosar estas facultades dando una breve explicación de éstas, además de incluir otras facultades no mencionadas en este artículo.

A) FACULTADES LEGISLATIVAS

Esta facultad del Ejecutivo deriva del artículo 49 constitucional, el cual establece que el Congreso de la Unión puede conceder facultades extraordinarias al Ejecutivo Federal para legislar y se da en ciertos casos.

El primero en relación al artículo 29 constitucional, cuando en caso de emergencia en la vida constitucional del país y previa suspensión de garantías, el Congreso puede otorgar al Presidente la calidad de legislador extraordinario al autorizarlo para tomar las medidas necesarias a efecto de hacer frente a dicha situación y, además, tales medidas no sólo son de carácter administrativo, sino legislativo también, y estas normas jurídicas que en situación de emergencia dicta el Ejecutivo tendrán vigencia limitada a la duración o subsistencia de la situación anómala o emergente

El siguiente caso lo encontramos en relación al segundo párrafo del artículo 131 de la Constitución cuando el Congreso faculta al Presidente para expedir leyes que aumenten, disminuyan o supriman las cuotas de las tarifas de exportación o importación que restrinjan o prohiban las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país.

El Presidente también interviene en el proceso legislativo como enuncia el artículo 71 de la Constitución en su fracción I, al concederle la facultad para iniciar leyes.

Otra de las facultades consideradas como legislativas es la de el veto, que es la facultad que tiene el Presidente para hacer observaciones a los proyectos de ley o decretos que ya hubiesen sido aprobados por el Congreso de la Unión. El veto presidencial no es absoluto sino suspensivo, es decir, su ejercicio no significa la prohibición, sino la mera formulación de objeciones a fin de que, conforme a ellas el Congreso vuelva a discutir el proyecto de ley o decreto

El artículo 89, fracción I, de nuestra Ley Suprema contiene la siguiente facultad legislativa consistente en promulgar y ejecutar las leyes que expida el

Congreso de la Unión, "proveyendo en la esfera administrativa a la exacta observación de las leyes", es decir, proporcionar los medios adecuados suficientes para llegar a un fin

B) FACULTADES ADMINISTRATIVAS

Estas facultades son las que en su mayoría enumeramos con anterioridad y entre ellas encontramos a la facultad de nombramiento, en virtud de la cual el Presidente puede designar libremente a los secretarios del despacho, oficiales del Ejército y Fuerza Armada, tratándose del Procurador General de la República, Agentes Diplomáticos y Cónsules generales, coroneles y oficiales superiores de las fuerzas armadas y empleados superiores de Hacienda, el Presidente podrá nombrarlos pero hasta que no sean ratificados por el Senado o la Comisión Permanente, no surtirán efectos este nombramiento.

En relación con la facultad de nombramiento tenemos a la facultad de remoción que el Presidente ejercita libremente en lo que corresponde a los Secretarios de Estado, pero en cuanto a los demás únicamente podrá removerlos indicando al Senado o a la Comisión Permanente el motivo de tal remoción

De igual forma compete al Presidente de la República las facultades de defensa y seguridad nacional, en virtud de esta facultad el Presidente se coloca en calidad de Jefe Supremo de las fuerzas armadas para así cuidar de la seguridad interior del país y de la defensa exterior de la misma.

A continuación hacemos referencia a las facultades en materia diplomática, dando al Presidente el carácter de director de la política internacional de México y sólo a él compete definirla, dictando cualesquiera medidas que tiendan a establecer y mantener las relaciones de nuestro país con todas las naciones del orbe, sobre la base del respeto recíproco de su independencia, libertad y dignidad.

Como ya se mencionó anteriormente, el Presidente en ejercicio del Poder Ejecutivo, tiene muchas actividades políticas que de una manera u otra se consideran facultades de relación política, así que dada la situación constitucional de interdependencia Legislativo-Ejecutivo se generan actos en los que ambos tienen injerencia como cuando la Comisión Permanente por excitativa del Presidente, convoca al Congreso a las sesiones extraordinarias También encontramos estas facultades de relación política cuando el Ejecutivo rinde su informe anual al Congreso siendo estos sólo algunos ejemplos a este respecto.

El Ejecutivo de igual forma tiene estrecha relación con el Poder Judicial,

por lo que cuenta con facultades en relación a la justicia, al tener que facilitar los auxilios necesarios que los órganos del Judicial requiera para el expedito ejercicio de sus funciones mediante la suministración de la fuerza pública necesaria a efecto de que los jueces y los tribunales puedan hacer valer coactivamente sus determinaciones en cada caso.

Por otra parte conforme al artículo 89, fracción IV de la Constitución, el Ejecutivo puede conceder, conforme a las leyes indultos a reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales y por delitos del orden común en el Distrito Federal

La siguiente facultad es el motivo del siguiente trabajo y será desarrollada con mayor extensión en los siguientes capítulos, por lo pronto únicamente expondremos que la facultad de expulsar extranjeros está contenida en el artículo 33 constitucional, siendo exclusiva del Presidente de la República y consiste en hacer abandonar el territorio nacional inmediatamente y sin juicio previo, a un extranjero cuando estime inconveniente su permanencia en el país

La facultad de expropiar prevista en el artículo 27 de nuestra Ley básica incumbe únicamente al ejecutivo en su carácter de órgano supremo administrativo de la federación.

C) FACULTADES JURISDICCIONALES

Por último tenemos las facultades jurisdiccionales, que se refieren a la materia agraria, ya que el Presidente representa a la máxima autoridad en esta materia por lo que dicta resoluciones definitivas.

Es así como después de este breve estudio nos podemos dar cuenta que el Poder Ejecutivo Federal a pesar de las múltiples formas por las que se intenta limitar su procedencia sobre los otros dos poderes de la República, desempeña una gran cantidad de funciones que incluso sobrepasan su esfera, su naturaleza, dándole esa hegemonía ante los poderes restantes.

CAPITULO II

LA FACULTAD DISCRECIONAL DEL EJECUTIVO FEDERAL DISCRECIONAL PARA EXPULSAR EXTRANJEROS PERNICIOSOS

2.1 La condición del extranjero en México

Para comenzar el estudio de éste segundo capítulo, es necesario establecer primeramente, el concepto de extranjero, que en su significación etimológica proviene del vocablo latín "extraneus", es decir, que es o que viene de otro país y que es natural de una nación con respecto a los naturales de cualquier otra, ostentando diferente soberanía o nacionalidad.

Por otra parte, el concepto del maestro Orué y Arreguí tiene dos sentidos, en sentido vulgar se entiende por extranjero el individuo que no es nacional, y en orden general como un individuo sometido simultáneamente a más de una soberanía.

Niboyet menciona que los individuos están divididos en dos categorías, los nacionales y los no nacionales o extranjeros y que el objeto de la nacionalidad es la de establecer esta separación.

Charles G. Fenwick, no define propiamente al extranjero, pero hace notar que el Derecho Internacional reconoce la diferencia entre los extranjeros visitantes transitorios en un país extraño, y aquellos que han establecido ahí una residencia permanente, y que manifiesta la intención de prolongar su permanencia indefinidamente.

Y. A. Korovin conceptúa al extranjero como el individuo que está en el territorio de un Estado del que no es ciudadano y que sí en cambio lo es de otro.

Nuestra Constitución define por exclusión quiénes son los que deben considerarse extranjeros en nuestro país al determinar a sus nacionales, así el artículo 33 constitucional nos dice que:

“Son extranjeros los que no posean las calidades determinadas en el artículo 30. .”

El artículo 30 constitucional señala textualmente que:

“La nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización

A) Son mexicanos por nacimiento:

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

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

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

B) Son mexicanos por naturalización:

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

II La mujer o el varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o con mujer mexicanos y tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional”.

Conforme a lo anterior, son extranjeros los que no tengan la calidad de nacionales, llámese por nacimiento o por naturalización.

Es de hacer notar que tanto los autores que mencionamos como nuestra Constitución al definir al extranjero únicamente conceptúan a la persona física y no se ocupan de dar una noción del extranjero como persona moral, pero la Ley de Nacionalidad en su artículo 9 nos da por exclusión la definición de extranjero como persona moral:

“Son personas morales de nacionalidad mexicana las que se constituyan conforme a las leyes de la República y tengan en ella su domicilio legal

Por lo tanto las personas morales que no se constituyan conforme a las leyes mexicanas y que además no establezcan su domicilio legal dentro del país, serán personas morales extranjeras

En base a los conceptos dados por los diferentes autores y por nuestra propia legislación se puede definir al extranjero como la persona física o moral que para un Estado es súbdito de otro Estado, que ha dejado su país de origen para residir en otro, en una forma temporal o permanente.

Una vez que se ha conceptualizado al extranjero, enseguida se estudia el tema propiamente dicho: la condición jurídica de los extranjeros en México.

La condición jurídica del extranjero en México es determinada por los derechos y obligaciones que tienen los extranjeros en el país de acuerdo con las leyes mexicanas, prevaleciendo en la legislación mexicana el criterio del principio general de equiparación entre los nacionales y los extranjeros como se desprende de la lectura del artículo 1 de la Constitución que establece

“En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni

suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece ”

Como ya se ha establecido el artículo 33 de nuestra Ley fundamental define a los extranjeros como aquellos que no poseen las calidades determinadas por el artículo 30 de la misma, manifestando que tienen derecho a las garantías individuales que otorga el capítulo primero, título primero.

El derecho de igualdad ante la ley y de igual protección ante la misma, los derechos a la vida, a la libertad y a la seguridad de las personas, así como la seguridad de contar con un recurso efectivo ante los tribunales que ampare al individuo contra los actos de autoridad que violen tales derechos, son garantías que definitivamente han quedado consagradas en nuestra Constitución, para beneficio tanto de los nacionales como de los extranjeros

Así pues, el Estado mexicano reconoce a los extranjeros domiciliados o transeúntes en su territorio, todas las garantías individuales que reconoce a favor de sus propios nacionales, así como el goce de los derechos civiles esenciales, sin perjuicio por lo que respecta a los propios extranjeros, de sujetarse a las prescripciones legales relativas a la extensión y modalidades de dichos derechos y garantías; por lo que el principio general de equiparación entre nacionales y extranjeros queda sujeto a las restricciones y limitaciones que la Constitución Política, sus leyes reglamentarias y la legislación ordinaria

establecen como forma legalmente aceptada, tanto a nivel nacional como internacional, de proteger y salvaguardar los intereses del Estado mexicano y sus nacionales.

Por otra parte, una vez que hemos establecido los derechos que gozan los extranjeros por mandato constitucional, correlativas a sus derechos, el extranjero tiene las mismas obligaciones que el nacional por cuanto se refiere al pago de sus contribuciones, así como sujetarse al orden jurídico mexicano, por lo que el extranjero está obligado a obedecer y respetar las instituciones, leyes y autoridades del país, así como someterse a los fallos y sentencias pronunciados por sus tribunales, sin poder intentar otros recursos que los que las leyes mexicanas conceden a los mexicanos, ya que de otra manera se situaría a éstos en desventaja respecto de aquellos

Además de las obligaciones contempladas para los nacionales, los extranjeros deberán acatar las restricciones impuestas por la legislación mexicana, ya que de no hacerlo facultarán a los órganos competentes para sancionarlos y en su caso, al Ejecutivo Federal para expulsarlos del territorio nacional.

2.2 Facultades del Ejecutivo Federal con relación a los extranjeros

El Ejecutivo de la Unión tiene la facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente, facultad consagrada en el artículo 33 constitucional, es decir, que ningún ciudadano común, servidor público, magistrado, etc., tiene esa facultad, por lo que la hospitalidad que se le concede al extranjero cuando éste entra al país de manera transitoria o permanente, puede ser revocada si el mismo extranjero se hubiera hecho indigno de ella

Ahora bien, si analizamos algunos artículos de la Constitución, nos daremos cuenta que aunque no se expresa la facultad exclusiva del Ejecutivo sobre dichos artículos, en caso de que el extranjero los violase, inmediatamente quedaría en calidad de ser expulsado por el Ejecutivo de la Unión.

Como ejemplo tenemos el artículo 8 constitucional que restringe el derecho de petición a los extranjeros, ya que en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.

El artículo 9 coarta el derecho de asociarse o reunirse para tomar parte en los asuntos políticos del país, ya que de igual forma que en el caso anterior, este derecho es exclusivo de los ciudadanos mexicanos.

El artículo 27 manifiesta que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada. Esta capacidad de adquirir el dominio de las tierras y las aguas de la Nación tiene sus restricciones para los extranjeros, puesto que sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de dichas tierras y aguas además de sus accesiones, o para obtener concesiones de explotación de minas y aguas; los extranjeros tendrán el mismo derecho siempre y cuando convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar, por lo mismo la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquellos, bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la Nación los bienes que hubieren adquirido en virtud del mismo.

El mismo artículo establece otra restricción en cuanto a que por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas en una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las

playas.

El artículo 32 constitucional prevé que los mexicanos serán preferidos a los extranjeros en igualdad de condiciones y además restringe a los extranjeros para poder servir en el Ejército ni en las fuerzas de policía o seguridad pública, así como en la Marina Nacional de Guerra o a la Fuerza Aérea; tampoco podrán ser capitanes, pilotos, patronos, maquinistas, mecánicos o en general, personal que tripule cualquier embarcación o aeronave que se ampare con bandera o insignia mexicana. Por otra parte no podrán desempeñar los cargos de capitán de puerto y todos los servicios de practica y comandante de aeródromo así como todas las funciones de agente aduanal.

El artículo 33 reafirma lo contemplado en los artículos 8 y 9 de la Constitución, toda vez que los extranjeros no podrán de ninguna manera inmiscuirse en los asuntos políticos del país.

Como se ha visto los mencionados artículos constitucionales no contienen una facultad expresa del Ejecutivo de la Unión pero sin embargo, se debe considerar que si los extranjeros llegasen a violentar cualquiera de los mencionados artículos, estos facultan automáticamente al Ejecutivo Federal para ejercer su derecho a expulsarlos del país.

Por otra parte el artículo 11 constitucional subordina el derecho de tránsito de los extranjeros, facultando a las autoridades administrativas, (que como se mencionó con anterioridad son propias del Poder Ejecutivo), por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre inmigración, emigración y salubridad general de la República, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país

Retomando éste último artículo, tenemos que destacar que todo aspecto relacionado con los extranjeros es de orden federal, en virtud de que su regulación compete al Congreso de la Unión, según lo establecido en el artículo 73, fracción XVI de la Constitución. La legislación correspondiente se encuentra dispersa, pero debe mencionarse entre las principales disposiciones que regulan la materia, además de la Ley de Nacionalidad, la Ley General de Población y el Reglamento de la Ley General de Población, la Ley de Inversión Extranjera, algunas disposiciones en materia de trabajo etc

Un común denominador en las mencionadas leyes es que de alguna manera u otra facultan al Ejecutivo para el manejo de los extranjeros, como ejemplos podemos citar el artículo 1 de la Ley de Nacionalidad que nos dice “Las disposiciones de esta ley son de orden público y de observancia general en toda la República. Su aplicación corresponde al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

En los casos de naturalización, pérdida de la nacionalidad y recuperación de la misma, la Secretaría de Relaciones Exteriores recabará previamente la opinión de la Secretaría de Gobernación”.

Por otra parte el artículo 3 de la Ley General de Población en su fracción VII indica: “Para los fines de esta ley, la Secretaría de Gobernación dictará y ejecutará o en su caso promoverá ante las dependencias competentes o entidades correspondientes, las medidas necesarias para:

VII 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 ”

Una vez que se han determinado las facultades del Ejecutivo con respecto a los extranjeros, es el momento para comenzar el estudio de la figura jurídica de la expulsión.

2.3 La expulsión

A decir de Hans Kelsen “por regla general, solo los nacionales tienen derecho de residir dentro del territorio del Estado, ...”¹³ Usualmente, el

¹³Hans Kelsen p 280

gobierno se reserva el poder de expulsar a los extranjeros en cualquier tiempo y por alguna razón determinada.

Para poder establecer el concepto de expulsión, primeramente se debe tener en cuenta que el Estado faculta de manera general la entrada y salida del país a nacionales y extranjeros pero esta misma facultad que es sin discusión un auténtico derecho de admitir a extranjeros en su territorio, genera consecuentemente el derecho de no admitirlos o inclusive sacarlos del mismo, esta hipótesis da origen a la figura jurídica de la expulsión.

Para comprender la expulsión como una facultad discrecional del Estado, es necesario hacer uso de lo que indica la doctrina que presenta básicamente dos criterios; uno justifica la expulsión en tanto que otros no la aceptan.

Por lo que respecta a los que aceptan a la expulsión, existe el criterio de que todo Estado tiene la libertad para expulsar, por motivos de orden público a los extranjeros que residen temporalmente en su territorio; si éstos han adquirido en el país un domicilio fijo, tienen derecho a la protección de las leyes, lo mismo que los nacionales.

Este mismo criterio sostiene que los estados pueden expulsar a los extranjeros perniciosos por razones de orden público pero este derecho de

expulsarlos deberá usarse de un modo justificado para que no se convierta en fuente de desavenencias de nación a nación, y para que no dé motivo de acusar a un Estado de malevolencia para con los extranjeros, ya que si un gobierno prohíbe a un extranjero la entrada a su territorio sin motivo justificado o lo expulsa sin causa o en términos ofensivos, el Estado del que éste es ciudadano tiene derecho a reclamar contra tal violación del Derecho Internacional y de exigir satisfacción si fuera necesario.

Del análisis de este criterio se puede comentar que en lo que respecta a la expulsión en nuestro país, se puede expulsar a cualquier extranjero, cualquiera que sea su calidad migratoria, es decir, que no sólo los extranjeros que han adquirido en el país un domicilio fijo pueden ser expulsados, sino que todo extranjero sea permanente o transitoria su estancia en el territorio nacional, sea susceptible de ser expulsado con causa justificada. Por otra parte a nuestro particular punto de vista, no es necesario que un extranjero sea considerado como pernicioso para que sea expulsado del territorio nacional, dado que, basta el simple hecho de que un extranjero no acate las restricciones impuestas por la legislación mexicana para ser expulsado sin que sea necesario que se le considere como pernicioso.

En cuanto al segundo criterio, algunos autores discuten este derecho de Estado fundándose en que la expulsión es por sí misma una pena, y no se puede castigar a un individuo que no ha sido reconocido como culpable. Estos autores prefieren ver al Estado perseguir al extranjero, evidenciando su

inocencia o culpabilidad. De esta manera según ellos, se evitaría el inconveniente, ya de dejar impune a un culpable, ya de castigar a un inocente.

Otros autores agregan que la libertad humana es el más sagrado de los derechos naturales del hombre, y su completo desenvolvimiento, no está limitado por las fronteras del país del que cada uno es ciudadano. Es contrario a los principios de derecho y a los verdaderos intereses de la justicia poner trabas a la libertad de relaciones permanentes entre los ciudadanos de los diversos Estados. Admiten, sin embargo, que el derecho de morar libremente en todas partes, puede lo mismo que cada uno de los derechos consagrados por la legislación civil, limitarse en interés general de la asociación política, y por lo mismo ser temporalmente rehusado a los extranjeros por graves motivos de orden público, por necesidades políticas, o por altas razones de administración, y únicamente en el momento en el que dichos motivos existan, ya que los gobiernos bien constituidos no deben recurrir a la expulsión sino en los casos de extrema necesidad y de precisión urgente.

Para el análisis de este segundo criterio es necesario establecer primeramente que, en la legislación mexicana la figura de la expulsión no es contemplada como una pena, ya que no deriva necesariamente de la comisión de un delito, sino que es mas bien una medida de seguridad y protección que adopta el Estado mexicano con respecto de todos aquellos extranjeros que en determinado momento violaren el sistema jurídico, político, económico y social del país sin que este acto violatorio sea necesariamente considerado

como un delito.

Por otra parte justificamos el temor expresado por los autores de este criterio al establecer que, el ejercicio de la facultad de expulsar extranjeros puede amenazar los derechos reconocidos al extranjero ya por aplicarla a un extranjero que no amerita por ningún motivo la expulsión, o bien, dejar de aplicarla a un extranjero que en realidad esta causando un perjuicio al Estado y que debe ser expulsado.

En relación a lo anterior y por desgracia, en la mayoría de los casos de expulsión en nuestro país, el Ejecutivo Federal ha ejercitado su facultad de expulsión de una manera arbitraria al expulsar a extranjeros que no ameritaban la expulsión, y por el contrario se ha abstenido de aplicar su facultad a algunos extranjeros que definitivamente lo ameritaban; por lo que de hecho debemos cuestionar esta facultad del Ejecutivo y por otra parte sería igualmente recomendable el restringirla o reglamentarla, para evitar abusos en su ejercicio, o bien, evitar que el Ejecutivo se abstenga de ejercitarla cuando tiene que hacerlo

Por lo que respecta a la segunda parte del mencionado criterio, estamos completamente de acuerdo en que la libertad del hombre es el más sagrado de sus derechos, y que éste no debe ser limitado de manera alguna, pero la misma naturaleza del hombre es la que lo lleva a admitir los límites a dicha libertad,

en interés de salvaguardar un bien general.

Estos límites según este criterio debe establecerse por motivos de orden público, necesidad política o por altas razones de administración, y sólo en caso de que estos motivos se presenten se debe recurrir a la expulsión en casos de extrema necesidad y de precisión urgente.

Una vez que hemos establecido que la expulsión se ejercita como una medida para salvaguardar y proteger al Estado, nos parece inaceptable que únicamente se ejercite la expulsión en casos de extrema necesidad, puesto que la soberanía de la Nación, el orden público y el Estado en sí, no se deben comprometer al mencionado caso de extrema necesidad, sino que éstos se deben proteger siempre, en todo momento y sin importar condición alguna.

Una vez que se han mencionado estos criterios, estableceremos el concepto de la expulsión para comprender un poco más esta figura, para posteriormente exponer lo que se considera su fundamento.

2.3.1 Concepto

Para estar en la posibilidad de establecer un concepto relativo a la expulsión, cabe enunciar primeramente su sentido gramatical, para después contemplar su expresión jurídica.

Analizando su sentido gramatical, se dice, expulsar proviene del latín "expulsare", que significa expeler, echar fuera y así tenemos que expulsión es la acción de expeler o expulsar.

Para estudiar su sentido jurídico, existe la necesidad de consultar diversos autores que al respecto nos dicen lo siguiente

Pasquale Fiore considera que el derecho de expulsar al extranjero es uno de los derechos complementarios de la protección jurídica, que es el fin del derecho de castigar.

Martens a su vez nos dice que la expulsión es el ejercicio de un derecho que puede hallarse sometido a ciertas formas por las leyes interiores de cada país, pero el derecho no deja de estar universalmente reconocido y practicado.

El jurista Charles G Fenwick por su parte afirma que. "la expulsión es el derecho de un Estado a expulsar de su territorio a los extranjeros que

puedan perturbar su bienestar público”.¹⁴

El maestro Raúl Carrancá y Trujillo al respecto de la expulsión nos dice que: “... es la medida de defensa y protección usada por los Estados contra los súbditos extranjeros indeseables que se encuentren en su territorio”¹⁵

Vistas las concepciones que estos autores presentan, se puede dar un concepto propio sobre la expulsión, que a manera personal consideramos como el acto en virtud del cual, el Estado en pleno ejercicio de su soberanía y como medida de protección y seguridad, ejerce y aplica a los extranjeros que son considerados como indeseables, o bien, aquellos que han contravenido las leyes del Estado con respecto del cual son extranjeros, sin necesidad de ser considerados como perniciosos.

2.3.2 Fundamento legal de la expulsión

Con lo anterior ha quedado establecido que junto a la facultad discrecional y soberana de admitir extranjeros, los Estados tienen la facultad de expulsarlos de su territorio y conforme a este criterio los Estados pueden por motivos de orden o de seguridad pública expulsar al extranjero domiciliado, residente o simplemente de paso por su territorio.

¹⁴Charles G Fenwick Tratado del Derecho Internacional Público México 1955 p 306

¹⁵Carrancá y Trujillo, Raúl Derecho Penal Mexicano Porrúa México 1982 p 203

Desde los comienzos del Estado mexicano y hasta nuestra actual Constitución, éste ha contemplado la figura de la expulsión, facultad que finalmente fue sujeta a fuertes controversias durante el debate en el Congreso Constituyente de 1916. En el dictamen original sometido a la comisión correspondiente se sugirió la posibilidad de que se otorgara al extranjero el derecho de amparo contra la decisión del Poder Ejecutivo relativa a su expulsión.

Tras un acalorado debate, el artículo 33 constitucional que contiene la facultad exclusiva del Poder Ejecutivo para hacer abandonar el país, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente, fue aprobado por 93 votos a favor por 57 en contra, la comisión consideró que sería sumamente peligroso otorgarle el juicio de amparo al extranjero, pues con ello se corría el riesgo de que la Suprema Corte de Justicia impidiera al Poder Ejecutivo de la Unión expulsar a ciertos extranjeros que pudieran provocar graves problemas al gobierno mexicano.

Actualmente, existe jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el sentido de que el Presidente de la República, tiene la facultad exclusiva para hacer abandonar el país a todo extranjero cuya permanencia considere inconveniente y, contra el ejercicio de esa facultad, es

Cabe destacar el criterio que sostienen algunos autores con respecto a que los argumentos del constituyente pudieron ser válidos en aquella época, y que en la actualidad resulta difícil que un extranjero o grupo de extranjeros pudiese crearle al gobierno mexicano serios problemas de carácter político, y por otra parte justifiquen la prohibición a los extranjeros para inmiscuirse en los asuntos políticos del país en razón de que debe ser únicamente los mexicanos los que decidan su destino político; luego entonces si no se debe temer a que un extranjero pudiese provocar inestabilidad por inmiscuirse en los asuntos políticos del país, ¿por qué prohibirle opinar sobre los asuntos políticos mencionados?. En lo que a nosotros respecta, esta prohibición está debidamente justificada aún en la actualidad por lo que todo extranjero que no la respeta debe ser expulsado mediante la aplicación del artículo 33

Por otra parte esta facultad de expulsar extranjeros no sólo la encontramos en nuestra Constitución, ya que México ha suscrito varios tratados internacionales relacionados con esta materia y dada su extensión únicamente se mencionarán algunos, de ellos como la Convención de Extranjeros, firmada en La Habana, el 20 de febrero de 1928, la Convención sobre derechos y deberes de los Estados, firmada en Montevideo el 26 de diciembre de 1933, la Declaración de Derechos Humanos aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en París, el 10 de Diciembre de 1948; la Convención Americana sobre Derechos Humanos, aprobada en la

Conferencia Especializada Interamericana de San José, Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969, la Convención Internacional sobre la eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial de la Naciones Unidas, el 21 de diciembre de 1955, ratificada por México en 1975, etc

A todas estas disposiciones convencionales, México formula una reserva en el sentido de que ejercería la expulsión en la medida y términos señalados por nuestra Constitución Política, como lo es el caso del multicitado artículo 33.

Así pues, para concluir ya se ha dicho que la expulsión no es una pena o sanción, criterio que refuerza el maestro Carrancá y Trujillo al establecer que ".tal derecho es consecuencia de la soberanía de cada Estado. Se emplea como medida de seguridad, no como pena, pues ésta sólo procedería a consecuencia del delito y proceso o sea por sentencia judicial."¹⁶

Por lo que la expulsión es simplemente una determinación del órgano ejecutivo que consiste en hacer saber al extranjero que debe abandonar el país, fundada en el ejercicio soberano del derecho estatal de admisión, prohibición y expulsión de extranjeros, por lo que además, la mayoría de Estados no concede al Poder Judicial competencia para juzgar y en su caso invalidar la decisión. Sin embargo, existe consenso multinacional de que la expulsión debe

¹⁶Carrancá y Trujillo p 203

efectuarse sin ejercer violencia, sufrimiento o daño innecesario al extranjero, incluso la detención debe evitarse excepto que el afectado trate de desobedecer la orden de abandonar el país ajeno.

También se considera que el Estado que expulse debe conceder al extranjero un plazo razonable para que pueda arreglar sus asuntos personales antes de que abandone el territorio, además debe concedérsele que escoja el Estado de entre los que le puedan recibir, aunque en la práctica internacional, también se acepta que el extranjero pueda ser devuelto al país de su última residencia, salvo que éste se oponga, o bien, sea devuelto a su país de origen.

2.4 Causas de expulsión

Los motivos o causas de expulsión de un extranjero pueden ser determinados por cada Estado, de acuerdo con su propio criterio aunque no es recomendable establecer limitativamente las causas por las que un extranjero puede ser expulsado.

En la doctrina encontramos seis causas principales de expulsión y son:

1.- Poner en peligro la seguridad y el orden del Estado de residencia, por ejemplo: mediante la agitación política, enfermedades, infecciones,

modales inmorales, etc

2.- Amenaza u ofensa inferida dentro o fuera del país

3 - Ofensa inferida al Estado de residencia.

4.- Delito cometido dentro o fuera del país.

5.- Perjuicio económico ocasionado al Estado de residencia por ejemplo. mendicidad, vagabundeo o incluso la simple falta de medios suficientes para subsistir.

6.- Residencia en el país sin autorización

Analizando las causas arriba enumeradas, podemos darnos cuenta que las cinco primeras juzgan inconveniente la presencia del extranjero en el país, sea que se encuentren o no dentro del mismo. Estos supuestos se pueden encuadrar perfectamente en el artículo 33 constitucional en relación con el artículo 11 del mismo ordenamiento jurídico, ya que el primero contempla la expulsión para todo extranjero cuya permanencia sea juzgada como inconveniente, y por otro lado la causa de dicha inconveniencia es que el extranjero sea considerado como pernicioso por lo que su residencia en el país esta limitada y puede ser expulsado del país por ese simple hecho, conforme a las leyes que dicta la Federación.

La condición de extranjero pernicioso la hemos de tratar en el siguiente capítulo, pero ya anteriormente ha quedado asentado que no necesariamente se le debe considerar pernicioso a un extranjero para poder ser expulsado, sino que basta que éste contravenga algunas de las restricciones impuestas por la

Constitución a los extranjeros para que sea expulsado.

De lo anterior se desprende el sexto motivo de expulsión contemplado por la doctrina, es la residencia en el país sin autorización. A este respecto la doctrina hace mención de un nuevo término: la deportación, que de igual forma se asemeja a la expulsión.

Para poder establecer la diferencia entre la deportación y expulsión citaremos al maestro Carlos Arellano García que nos dice que. "... la diferencia específica entre la deportación y la expulsión estriba en que la deportación del extranjero tiene una situación migratoria o sanitaria irregular, mientras que en la expulsión, el extranjero tiene una situación migratoria y sanitaria apegada a las leyes y reglamentos."¹⁷

Por lo tanto, deportar es obligar al extranjero a salir del país cuando no reúne o deja de reunir los requisitos sanitarios y migratorios necesarios para su internación y permanencia.

En cuanto a nuestra legislación cabe destacar que nunca habla de deportación, sin embargo, utiliza indistintamente los vocablos "hacer abandonar", "será expulsado", "salir del territorio nacional", etc.

¹⁷Arellano García, Carlos Derecho Internacional Privado 10a ed. Porrúa, México 1992 p. 416

Luego si los extranjeros no reúnen los requisitos de internación y estancia sancionados por las leyes respectivas, son entonces sujetos expuestos a la expulsión, pues todo extranjero debe tener respeto al país en que se hospeda y debe someterse a las autoridades y leyes correspondientes, ya que por su irregular situación, el país puede acreditar su salida puesto que no se puede considerar comprometido en lo más mínimo, con un extranjero a quien nunca se le ha concedido el derecho de ingresar en su suelo, o bien, ha violado ese derecho de internarse en el territorio nacional.

Como claros ejemplos de estas causas de expulsión tenemos los enumerados por el artículo 125 de la Ley General de Población que nos dice

“Al extranjero que incurra en las hipótesis previstas en los artículos 115, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 126, 127 y 138 de esta Ley, se le cancelará la calidad migratoria y será expulsado del país, sin perjuicio de que se le apliquen las penas establecidas en dichos preceptos”

A continuación mencionaremos tales preceptos para tener un conocimiento más específico de las causas de expulsión.

a) Al que auxilie, encubra o aconseje a cualquier individuo para violar las disposiciones de la Ley General de Población y su reglamento en materia que no constituyan delito. (art. 115)

b) Al extranjero que no haya cumplido la orden de la Secretaría de

Gobernación para salir del territorio nacional dentro del plazo que para efecto se le fijó, por haber sido cancelada su calidad migratoria. (art. 117)

c) Al extranjero que habiendo sido expulsado se interne nuevamente al territorio nacional sin haber obtenido acuerdo de readmisión. Igual sanción se aplicará al extranjero que no exprese su calidad de expulsado, o bien, la oculte, para que se le autorice y obtenga nuevo permiso de internación (art. 118)

d) Al extranjero que habiendo obtenido legalmente autorización para internarse en el país, por incumplimiento o violación de las disposiciones administrativas o legales a que se condicionó su estancia, se encuentre ilegalmente en el mismo. (art. 119)

e) Al extranjero que realice actividades para las cuales no esté autorizado por esta Ley o el permiso de internación que la Secretaría de Gobernación le haya otorgado. (art. 120)

f) Al extranjero que, por la realización de actividades ilícitas o deshonestas, viola los supuestos a que está condicionada su estancia en el país. (art. 121)

g) Al extranjero que dolosamente haga uso o se ostente como poseedor de una calidad migratoria distinta de la que la Secretaría de Gobernación le haya otorgado. (art. 122)

h) Al extranjero que se interne ilegalmente en el país y, al extranjero que para entrar en el país o que ya internado, proporcione a las autoridades datos falsos con relación a su situación migratoria. (artículos 123 y 124)

i) El que haya sido expulsado, solamente podrá ser readmitido por acuerdo expreso del Secretario o del Subsecretario de la Secretaría de Gobernación (art. 126) Este artículo es complementario con el artículo 118 del mismo ordenamiento.

j) Al extranjero que contraiga matrimonio con ciudadano mexicano sólo con el objeto de poder radicar en el país, acogiéndose a los beneficios que la ley establece para estos casos. (art 127)

k) Al extranjero que por sí o por otro medio pretenda llevar o lleve nacionales mexicanos a internarse al extranjero en forma ilegal. Al que por sí o por medio de otros, sin permiso legal de autoridad competente, pretenda introducir o introduzca ilegalmente a uno o varios extranjeros a territorio mexicano o a otro país, o los albergue o transporte por el territorio nacional

con el propósito de ocultarlos para evadir la revisión migratoria
(art. 138)

Finalmente no está por demás recalcar que para que proceda la expulsión motivada por su irregularidad o ilegalidad en los requisitos de ingreso y estancia exigidos, es necesario que se aclare que el extranjero se encuentra ilegalmente el país o que no se dedica a las actividades que le fueron señaladas en su permiso de internación.

CAPITULO III

DISPOSICIONES LEGALES PARA LA FIGURA DE LA EXPULSIÓN

3.1 El artículo 11 constitucional

El artículo 11 constitucional establece que:

“Todo hombre tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar su residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes. El ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil, y a las de la autoridad administrativa por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país”.

Esta norma constitucional reconoce primeramente a toda persona, el derecho a la libertad de tránsito, también conocida como libertad de movimiento, la cual se traduce en la facultad que tiene todo individuo para

entrar y salir del país, para desplazarse libremente por su territorio, así como para fijar o mudar su lugar de residencia dentro del mismo, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes. No obstante, subordina el ejercicio de este derecho a las facultades que las autoridades judiciales o administrativas pueden desplegar en los casos y circunstancias que la propia Constitución determina

Esta es una garantía constitucional que se incluye dentro de las que se otorgan a la libertad de acción, porque se refiere precisamente al derecho de nacionales y extranjeros en nuestro país, para desplazarse libremente dentro y fuera de él, sin necesidad de autorizaciones específicas por parte de las autoridades, que lógicamente podría traducirse en una negativa en ciertos casos para permitir dicho desplazamiento, o para introducirse en una jurisdicción específica, obligando así a las personas a una inmovilidad forzada.

En realidad esta disposición constitucional establece cuatro libertades: libertad de entrar en la República; libertad de salir de ella; libertad de viajar por el territorio de la República y la libertad de mudar su residencia.

Ahora bien, de estas cuatro libertades cabe distinguir entre dos distintas manifestaciones de la libertad de tránsito. Una primera manifestación que consiste en la libertad de tránsito interno, cuyo ejercicio no puede ser limitado por el Estado mediante la exigencia ni de documentos del tipo de los que

menciona este artículo constitucional en estudio, ni de otros documentos similares a cuya obtención y posesión quedase supeditado el traslado o desplazamiento temporal o la fijación o variación del lugar de residencia permanente de las personas, dentro del territorio nacional; una segunda manifestación contempla la libertad de tránsito de las personas que procedan del extranjero o que se dirijan al exterior de nuestro país, caso en el cual el requerimiento de documentos, sólo será válido en la medida en que estos documentos sirvan a las autoridades para identificar a quienes cruzan las fronteras del país, así como para registrar y controlar los movimientos migratorios, lo que de hecho, obliga a toda persona hoy en día a la obtención y posesión de un pasaporte y de las visas necesarias para sus desplazamientos.

De lo anterior podemos concretar que la libertad de desplazarse y establecerse, está debidamente reconocida por nuestra Constitución tanto para los nacionales como para los extranjeros.

Por otra parte y correlativas a esta libertad, nos encontramos que existen limitaciones y restricciones y, como lo señala el texto mismo de este precepto constitucional, el ejercicio del derecho de libre tránsito admite dos grandes categorías de limitaciones, según que estas sean impuestas judicial o administrativamente.

En la primera categoría de dichas limitaciones se contemplan las

facultades de la autoridad judicial para restringir el libre desplazamiento de las personas, en los casos de responsabilidad penal o civil, a través de medidas tales como la prisión impuesta como pena por sentencia judicial, la detención preventiva, el arraigo, el confinamiento, etcétera, o conforme a las disposiciones de los códigos penal y civil

En la segunda categoría de limitaciones quedan comprendidas las restricciones que imponga o pueda imponer la legislación, tanto en materia de emigración, inmigración, salubridad general, como la relativa a los extranjeros perniciosos residentes en el país, es decir, extranjeros cuya permanencia en nuestro país se juzgue inconveniente o indeseable porque pueda resultar lesiva para el mismo, restricciones que se encuentran previstas en la misma Constitución, o bien, son reguladas por la legislación secundaria, como lo es el caso de la Ley General de Población y su Reglamento, en lo que se refiere a las cuestiones migratorias

No está por demás recalcar que estas restricciones previstas por la ley, constituyen medidas necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden, la salud o la moral públicos, así como los derechos y las libertades de los demás.

Retomando el tema de las limitaciones y para tener una clara idea de lo que restringen las distinguimos en cuatro diferentes: la primera en lo que toca

a responsabilidades penales por la imposición de penas de pérdida de la libertad por sentencia judicial; la segunda limitante de la libertad de tránsito, igualmente por el uso de las facultades que corresponden a la autoridad administrativa, aplicando leyes sobre emigración e inmigración, precisadas por la Ley General de Población, tanto por lo que toca a los nacionales que desean salir al extranjero, como los extranjeros que deseen introducirse al país en cualquier calidad migratoria; la tercera limitación a la libertad de tránsito por los casos de emergencia por causas de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, pudiendo así limitar el libre tránsito en las zonas afectadas, o bien, el ingreso de extranjeros que no cumplan con los requisitos médico sanitarios establecidos por las leyes; por último, una limitación a los extranjeros para permanecer en el país o ingresar al mismo, cuando resulten lesivos o perniciosos para el país, es decir, aquellos extranjeros que se inmiscuyan en asuntos políticos, a los que se dediquen a actividades u oficios inmorales, (jugadores, negociantes en trata de blancas, enganchadores, estafadores, timadores, delincuentes que escapen de la justicia de otros países, etc.); a los vagos, ebrios consuetudinarios e incapacitados siempre y cuando no se hayan incapacitado en el desempeño de sus labores aquí en el territorio, los extranjeros que en cualquier forma atenten contra la soberanía del país y sus instituciones; los que en caso de pérdida por asonada militar, motín, o revolución popular presenten reclamaciones falsas al gobierno de la nación; a los que representen capitales clandestinos en territorio nacional, etcétera

Por otra parte, consideramos pertinente señalar que este derecho de

libre tránsito lo encontramos consignado también en diversos instrumentos internacionales, y conforme a estas disposiciones, la condición relativa a la legalidad de la estancia en el territorio de un Estado, descarta de plano el ejercicio de este derecho a todas aquellas personas que no respeten las disposiciones administrativas que rigen la entrada y la estancia en el territorio de el mismo Estado y principalmente, a los extranjeros que hubiesen ingresado clandestinamente a un país.

3.2 El artículo 33 constitucional

Para comenzar el análisis de este precepto constitucional, se hace imprescindible primeramente transcribirlo, así tenemos que dicho precepto establece que:

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

Los extranjeros no podrán de ninguna manera inmiscuirse en los asuntos políticos del país.”

Como podemos darnos cuenta, de la interpretación que de manera

inmediata sugiere el artículo 33 de la Constitución se desprende primeramente la definición de extranjeros mediante una remisión al artículo 30 del mismo ordenamiento, que determina las calidades que deben poseer los mexicanos, ya por nacimiento, o bien, por naturalización. Así por medio de la exclusión se configura dicho concepto.

En segundo término y como ya se asentó con anterioridad se establece la condición jurídica de los extranjeros en México, en relación con el artículo 1 de la Constitución, así que los extranjeros gozarán de las garantías establecidas en nuestra Ley Fundamental al igual que los nacionales, esto sin perjuicio de que dichos extranjeros se sometan a las restricciones que la misma Constitución y demás leyes establecen.

El tercer aspecto que se desprende de la lectura de éste precepto constitucional, es la facultad de expulsar a los extranjeros, facultad que es exclusiva del Poder Ejecutivo de la Unión que, conforme a lo dispuesto en el artículo 80 de la propia Constitución, se deposita en un solo individuo denominado Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. De esta manera la estancia del extranjero en México está subordinada al Presidente de la República en cuanto a que este alto funcionario tiene la facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional "inmediatamente y sin necesidad de juicio previo", cuando estime inconveniente su permanencia en el país.

Por otra parte y en el mismo orden de ideas, la expulsión puede ser inmediata y sin necesidad de juicio previo, por lo que se excluye para los extranjeros, en tratándose de la expulsión, la garantía de audiencia que plasma el segundo párrafo del artículo 14 constitucional.

Esto no quiere decir que no se cumpla con otras garantía como la garantía de legalidad consagrada en el primer párrafo del artículo 16 de la Constitución, por lo que si no existen pruebas de las que se desprenda que sea inconveniente la presencia o la permanencia de tal persona en el país, no puede el Ejecutivo de la Unión expulsar en aplicación del artículo 33 constitucional, ya que faltaría el requisito básico que lo fundamente.

Así mismo y abundando al respecto, aunque el Presidente de la República no esta obligado a respetar la garantía de audiencia establecida por el artículo 14 constitucional en el caso anterior, esto no quiere decir que lo exime de observar la garantía de motivación legal establecida por el artículo 16 de nuestra Ley Fundamental por lo que, "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento"; por lo que la decisión de expulsión debe estar fundamentada en datos objetivos que justifiquen la conveniencia de la expulsión de un extranjero. De esta manera se trata de establecer un obstáculo contra expulsiones caprichosas o arbitrarias por parte del Ejecutivo Federal.

Consiguientemente, frente al Ejecutivo Federal y en lo que atañe a la expulsión, los extranjeros no gozan de la garantía de audiencia que para todo gobernado instituye el segundo párrafo del artículo 14 constitucional, implicando con esto una de las pocas salvedades o excepciones a la propia garantía

Sin embargo, aunque el Presidente no tiene la obligación de escuchar en defensa al extranjero previamente a la emisión del acuerdo de expulsión, sí está sujeto a la garantía de motivación legal, en el sentido de que dicho funcionario debe basar la estimación sobre la inconveniencia de que aquel 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 a la preservación de los valores e intereses humanos, morales, sociales o económicos del pueblo de México, que se vean amenazados por extranjeros perniciosos o indeseables.

A decir del maestro Carlos Arellano García, “la expresión juzgar tiene

un alcance discrecional y nunca arbitrario, al considerar y concluir inconveniente la permanencia de un extranjero en el territorio nacional el Presidente de la República debe atender a razones objetivamente válidas que lo lleven a esa resolución. A contrario sensu, si la permanencia del extranjero no puede ser juzgada como inconveniente no puede el Ejecutivo Federal decretar su expulsión”¹⁸

Finalmente el artículo 33 establece la prohibición absoluta dirigida a los extranjeros, de participar en los asuntos de carácter político del país, puesto que de otra forma se facilitaría la intervención de intereses extranjeros contrarios al bienestar nacional en la conducción del gobierno

3.3 Procedimiento de expulsión de extranjeros del territorio nacional

El procedimiento de expulsión de extranjeros lo podemos encontrar debidamente regulado en la Ley General de Población y en el Reglamento de la Ley General de Población, pero no satisfechos con lo contenido en dichos ordenamientos jurídicos, se investigó un poco más en el Instituto Nacional de Migración, que es el órgano dependiente de la Secretaría de Gobernación encargado de realizar dicho procedimiento, con lo que esperamos contar con

¹⁸ibid p 498

más elementos necesarios para poder entender de que manera y como se realiza

Primeramente es necesario establecer que para recurrir al procedimiento de expulsión de extranjeros, existen dos formas para la intervención de la Secretaría de Gobernación por medio de su Instituto Nacional de Migración. Estas dos formas son.

a) Casos directamente conocidos por el propio Instituto Nacional de Inmigración;

b) Denuncias presentadas por particulares, o bien, por dependencias de gobierno o también por órganos jurisdiccionales.

Por lo que respecta al primer supuesto, el Instituto Nacional de Migración cuenta con oficinas a lo largo de las fronteras mexicanas, en puertos marítimos, aeropuertos y estaciones del ferrocarril, así como en las centrales de transporte terrestre; esto para vigilar la debida observancia de las disposiciones en materia de migración e inmigración

Es el caso de que si las autoridades migratorias detectan que algún extranjero no cuenta con los requisitos necesarios para su internación y estancia por el territorio nacional, tendrán la obligación de negar la entrada a los extranjeros que se encuentren en este supuesto.

Los extranjeros tampoco podrán ingresar al país, regresar, o cambiar su calidad migratoria, cuando la Secretaría de Gobernación en virtud de determinaciones particulares observe que los extranjeros se han conducido con mala conducta durante su estancia en el país: cuando se estime lesivo para los intereses económicos de los nacionales, cuando el extranjero haya sido expulsado y este no haya recabado el acuerdo de readmisión dictado por la Secretaría de Gobernación y, cuando las autoridades sanitarias manifiesten a las de migración que el extranjero padece alguna enfermedad infectocontagiosa, que constituya un riesgo para la salud pública

Los extranjeros cuya internación ha sido rechazada por el servicio de migración, por no tener la documentación migratoria o por no estar en regla, así como los polizones, deberán salir del país por cuenta de la empresa de transportes que propició su internación sin perjuicio de las sanciones que les correspondan de acuerdo con la Ley General de Población

Por otra parte, cuando los extranjeros ingresen por medios propios o intenten ingresar de igual manera al país, las autoridades migratorias se encargarán de proveer los medios necesarios para la expulsión de dichos extranjeros.

Por lo que respecta al punto de las denuncias estas se reciben en la Coordinación Jurídica y de Control de Inmigración por medio de la Dirección

de Control e Inspección Migratoria, por otra parte las autoridades judiciales y administrativas están obligadas a poner en conocimiento de la mencionada Coordinación, la filiación de los extranjeros que se encuentren sujetos a proceso, en el momento en que éste inicie, indicando además el delito que sean presuntos responsables

Deberán comunicarse de igual forma la sentencia dictada dentro de las veinticuatro horas siguientes a que ésta se halla emitido. Una vez que se haya dado cumplimiento a lo dispuesto en la sentencia, la autoridad que corresponda deberá comunicarlo y pondrá de inmediato al extranjero a disposición de las autoridades migratorias para que resuelvan lo conducente respecto de su situación migratoria.

Ahora bien, toda denuncia recibida por las autoridades de migración es canalizada a un departamento de denuncias que cuenta con dos archivos: el de inspección, en el cual se encuentran los antecedentes de denuncias anteriores y en el que se puede establecer si el extranjero denunciado cuenta con alguna denuncia con anterioridad, el otro archivo es el migratorio, que contiene los datos de los extranjeros que han ingresado de manera legal al país, en consecuencia si el extranjero denunciado no ingresó de manera legal al territorio nacional estará en condiciones de ser expulsado inmediatamente.

Una vez que se ha estudiado la denuncia sobre algún extranjero, ésta se

turna al Jefe del Departamento de Inspecciones el cual tiene la facultad de ejercer sobre los extranjeros que se encuentren en el país, las funciones de inspección y vigilancia que correspondan. Este funcionario designará a una persona para que realice la inspección, la cual deberá constar con un oficio de comisión, en este oficio se hará constar el objeto del acto de la inspección, el lugar donde va a efectuarse y el nombre de la persona a la que va dirigida, en el caso de se disponga de éste, fecha, fundamento legal, así como nombre, firma y cargo del servidor público que lo expide y del que lo realizará

El inspector o empleado comisionado, deberá identificarse ante el extranjero o la persona ante quien se realice la inspección, con la credencial que lo acredite como servidor público de la Dirección General de Servicios Migratorios de la Secretaría de Gobernación

Del resultado del acto de inspección, la autoridad determinará si es necesaria la comparecencia del extranjero. En tal caso, le será enviado el citatorio correspondiente, a fin de que se presente dentro del término que se le fije, ante la autoridad que corresponda, la cual tomará una declaración del extranjero y de igual forma, levantará una acta administrativa en presencia de dos testigos, y procederá a entregar copia autógrafa de la misma al interesado.

Esta acta administrativa será estudiada por las autoridades migratorias y de encontrarse en presencia de alguna violación de las restricciones y

limitaciones impuestas a los extranjeros, o bien, el caso de la comisión de algún delito, se considerará en primer término la naturaleza y gravedad de la información obtenida, así como la posibilidad de estar frente a una infracción para determinar la sanción a que la persona se haya hecho acreedora, debiendo siempre tomar en cuenta las circunstancias que hubieran ocurrido, las pruebas que otorgue el infractor y lo que manifieste al respecto. En caso de delito, se procederá a poner a la persona a disposición de la autoridad correspondiente, ya que por lo que respecta a los delitos tipificados por la Ley General de Población, únicamente se siguen por querrela que presente la Secretaría de Gobernación.

Cuando se hayan reunido todos los elementos señalados, las autoridades de la Secretaría de Gobernación dictarán una resolución que proceda debidamente motivada y fundada, debiendo ser notificada personalmente o por correo certificado con acuse de recibo al interesado o a través de su representante

Si la resolución que recaiga sobre la investigación que realizaron las autoridades de migración, es el acuerdo de expulsión, se tomarán las medidas adecuadas, entre ellas el separo o el aseguramiento de los extranjeros en estaciones migratorias, vigilándose el respeto de los derechos humanos.

Se nos hace importante mencionar que el Instituto Nacional de

Migración, sólo cuenta con una estación migratoria que se encuentra en la ciudad de México, por lo que la ley faculta a las autoridades de la Secretaría de Gobernación a establecer o habilitar, en los lugares que considere adecuados, estaciones migratorias para el hospedaje provisional de extranjeros que deban ser expulsados, únicamente como medida de aseguramiento. En aquellos lugares en que la Secretaría no tenga establecidas estaciones migratorias, se considerarán habilitados para el aseguramiento de los extranjeros que deban ser expulsados, los locales de detención preventiva, y en ningún caso podrá habilitarse para este fin a los centros de reclusión para sentenciados.

Los extranjeros que deban ser expulsados, nunca permanecerán por más de tres días en las estaciones migratorias, por lo que México ha celebrado con Guatemala un convenio para la repatriación de los extranjeros centroamericanos expulsados, con lo cual México los traslada a la frontera con Guatemala, y éste país les concede un término para que se desplacen hasta sus países de origen.

Por otra parte los extranjeros del mundo que no sean centroamericanos, se les proporcionan de igual manera los medios para que salgan del país y lleguen al lugar en el que sean recibidos, en caso de que los extranjeros carezcan de esos medios suficientes.

3.4 Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de la expulsión de extranjeros

Dentro de este punto transcribiremos algunas tesis jurisprudenciales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que a nuestro criterio consideramos de las más relevantes en relación con el presente trabajo.

Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: II, Julio de 1995.

Tesis: I.9o.T.6 K

Página. 234

Extranjeros, Solicitud de Amparo por. Legitimación

El artículo 1 de la Constitución Federal no distingue al disponer que: "En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.", el dispositivo 33 de la ley fundamental ordena que los extranjeros "Tienen derecho a las garantías que otorga el capítulo I, título primero de la presente Constitución;...", dentro de las cuales se encuentra la contenida en el ordinal 17, segundo párrafo, de la misma Carta Magna, que en lo conducente dice: "Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes,

emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial.” De todo lo cual se sigue que los extranjeros disfrutan de la legitimación para acudir al juicio de amparo, sin que les sea aplicable el artículo 67 de la Ley General de Población, a efecto de que previamente comprueben su legal estancia en el país y que su condición y calidad migratoria les permiten promoverlo o, en su defecto, el permiso especial de la Secretaría de Gobernación para ese fin.

Séptima Época

Instancia. Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: 187-192 Sexta Parte

Página: 74

Extranjeros indocumentados Procedencia del juicio de amparo promovido por. Caso no previsto por el artículo 33 constitucional.

No es exacto que un extranjero carezca de capacidad jurídica para promover el juicio de amparo, en casos diversos al ejercicio de las facultades que concede el artículo 33 Constitucional al Ejecutivo de la Unión, pues aún en el supuesto de que se trate de un extranjero sin autorización para permanecer en territorio nacional, el solo hecho de entrar en ese territorio nacional implica la protección de las leyes mexicanas, en los términos de los artículos 1º y 2º de la propia Constitución Federal.

Quinta Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente Semanario Judicial de la Federación

Tomo: XI.III

Página: 3519

Extranjeros Garantías de los.

Si bien es verdad que el artículo 33 Constitucional, previene que los extranjeros tienen derecho a las garantías que otorga la Constitución Federal, también lo es que tanto los extranjeros como los nacionales, están obligados a acatar las leyes del país, sin que tal acatamiento implique la violación de esas garantías, ya que el mismo artículo 33, faculta ampliamente al Ejecutivo de la Unión, para hacer abandonar el Territorio Nacional a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente e indudablemente lo es la resistencia a acatar las leyes del País

Quinta Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: IV

Página: 323

Garantías Constitucionales.

No constituye una violación de garantías constitucionales, sino una limitación de ellas, autorizado por el artículo 1º de la Constitución, la aplicación que se haga del artículo 33 constitucional, puesto que en el artículo 1º, citado, dispone que esas garantías pueden restringirse y suspenderse, en los casos que la misma ley previene

Quinta Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo. XIV

Página: 286

Artículo 33 Constitucional.

Conforme a este precepto, basta que el Presidente de la República lo juzgue necesario para que proceda la expulsión del territorio de cualquier extranjero que no convenga, la aplicación de tal precepto no importa la violación del artículo 16 de la Constitución.

Quinta Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: CX

Página: 112

Extranjeros. Expulsión de.

Aún cuando el artículo 33 de la Constitución otorga al Ejecutivo facultad para hacer abandonar el Territorio Nacional a los extranjeros cuya permanencia juzgue inconveniente, esto no significa que los propios Extranjeros deben ser privados del Derecho que tienen para disfrutar de las Garantías que otorga el capítulo 1ro., título 1ro., de la Constitución; por lo cual la Orden de Expulsión debe ser fundada, motivada y despachada dentro de las Normas y Conductas Legales.

Quinta Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo XCV

Página: 720

Extranjeros. Su expulsión debe ser justificada.

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

Quinta Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente Semanario Judicial de la Federación

Tomo: XCIII

Página: 1050

Amparos Improcedentes

Para que un determinado genero de negocios quede excluido del juicio de garantías, se requiere que alguna disposición constitucional ordene expresamente tal exclusión, como por ejemplo, el artículo 27, fracción XIV de la Constitución, o que de ello se desprenda indudable o inequívocamente la improcedencia del juicio de amparo, como en los casos de los artículos 33 y 60 constitucionales.

Quinta Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo. LXXV

Página: 8043

Extranjeros Perniciosos

La Suprema Corte ha sostenido, en diversas ejecutorias, que las disposiciones del artículo 33 Constitucional son tan terminantes, que no se prestan a interpretación alguna, ni puede ser limitada o restringida en determinado sentido, pues de admitirse así, se sustituiría el criterio de los

Tribunales Federales al del presidente de la República, cosa contraria a lo que establece el artículo 33 Constitucional, la aplicación que de ese precepto se haga a un Extranjero, no constituye una violación de Garantías Constitucionales, sino una limitación a ellas, autorizada por el artículo 1ro. Constitucional, que dispone que dichas garantías pueden restringirse y suspenderse en los casos que la misma Constitución previene

CAPITULO IV

NECESIDAD DE REGULAR LA FACULTAD DEL EJECUTIVO FEDERAL PARA EXPULSAR EXTRANJEROS

4.1 La expulsión como protección de la soberanía del Estado mexicano

Anteriormente ha quedado establecido el derecho que tiene todo individuo, nacional o extranjero, de gozar de las garantías que les otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por consiguiente son protegidos por las leyes mexicanas, además los extranjeros cuentan con el privilegio de ser protegidos por convenciones y acuerdos internacionales.

Esta situación de privilegio de los extranjeros que por una parte son protegidos por las leyes nacionales del país en que se encuentran y por otra parte les asiste el Derecho Internacional, no es sin embargo, un obstáculo para el derecho que frente a esta situación privilegiada tiene el Estado de permitir su ingreso al territorio nacional, o bien, de prohibirle dicho ingreso e incluso de expulsarlo en ejercicio de una facultad debidamente consagrada en la

legislación.

Así que no obstante de dicha doble protección, el Estado tiene en todo momento el derecho de expulsar a un extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente, ahora bien, este derecho natural que tiene el Estado deriva de su soberanía, la cual está representada en su derecho de conservación, de defensa y seguridad, de soberanía desde el punto de vista interno del Estado y de independencia frente a los demás estados.

Por su parte Max Sorensen señala: "...que el derecho del Estado de expulsar, a discreción, a los extranjeros cuya presencia considere indeseable es considerado como un atributo de la soberanía del Estado, y que no se encuentra limitado ni siquiera por tratados que garanticen el derecho de residencia a los nacionales de otros Estados contratantes."¹⁹

La expulsión de extranjeros es un derecho que surge como consecuencia de la facultad que tienen los Estados para admitir o no en su territorio a los extranjeros que puedan perturbar su bienestar público, sin tener en cuenta si éstos residen en forma temporal o se hallan de tránsito, o han fijado en él su domicilio permanente.

¹⁹Max Sorensen Manual de Derecho Internacional Público Fondo de Cultura Económica, México 1973 p 563

De esta forma y en concordancia con la mayoría de los autores, se considera que la expulsión de extranjeros como limitación a la libertad individual de los extranjeros, se origina del deber que tienen los Estados de asegurar y conservar el orden público interno, siendo legítimo ese derecho, los Estados deben usarlo por causas justificadas y no arbitrariamente pues se estarían violando los derechos ya reconocidos al extranjero en el Estado mismo, y de igual manera se estaría violentando al Derecho Internacional

Así pues, tenemos que el derecho de expulsión que tienen los estados, es un derecho indiscutible que deriva de su soberanía y que lo emplean para su legítima defensa, es decir, para asegurar el bienestar interno de sus nacionales; no obstante la norma general del Derecho Internacional en esta materia prescribe la prohibición a los estados de ejercer en forma arbitraria la expulsión de extranjeros residentes en sus territorios, ya que la legitimidad de la expulsión puede ser cuestionada por el estado de origen del extranjero cuando éste así lo haya solicitado, aun cuando el Derecho Internacional no prescribe la obligación al estado de residencia a conceder al extranjero un recurso jurídico contra la expulsión, el estado de origen puede requerir los motivos de la expulsión al estado que ha decretado esa medida al extranjero e interponer una reclamación por considerar que no se ha cumplido con las exigencias de respeto a las condiciones de humanidad establecidas por el Derecho Internacional

Por otra parte no debemos olvidar la obligación que tiene el Estado con respecto de sus nacionales y de si mismo de respetar y hacer respetar su soberanía, ya que dicha obligación de ninguna manera es transferible o prescriptible, por lo que el estado es el único responsable de ella.

4.2 La posible coordinación entre el Poder Judicial y el Poder Ejecutivo para la expulsión de extranjeros

De acuerdo con lo que hasta este punto se ha expuesto, la expulsión se ejercita por el Poder Ejecutivo en atención a motivos específicos, ya sea por ingresar o pretender ingresar al territorio nacional sin autorización del Estado, o cuando se abusa de tal autorización contraviniendo leyes nacionales, o bien, cuando a criterio del Ejecutivo Federal la permanencia del extranjero sea considerada como inconveniente.

La realidad histórica es que el Ejecutivo Federal en diversos casos no ha ejercido su facultad expulsoria de una manera que atienda completamente a la necesidad del Estado mexicano de salvaguardar su soberanía y su independencia con respecto a otros estados.

Así pues, es motivo de gran preocupación la discrecionalidad que

encierra dicha facultad del Ejecutivo, ya que en nuestra apreciación surgen consecuencias esenciales que se pueden desprender al respecto de tal discrecionalidad.

La primera es que el Ejecutivo de la Unión en ejercicio de esta facultad expulse extranjeros que no ameriten tal acto por parte del Ejecutivo, o bien, que debiendo ser expulsados del territorio nacional, el acuerdo de expulsión sea motivo de presiones externas que violenten la soberanía nacional; el segundo problema consiste en que un extranjero siendo acreedor al acuerdo de expulsión por motivos de interés público, no sea expulsado ya que el Ejecutivo no considera necesario ejercitar su facultad expulsoria, constituyendo de igual manera un grave riesgo para la multicitada soberanía nacional, y además comprometería la seguridad y la paz pública del Estado.

Retomando la primera consecuencia, se han dado casos de expulsión de extranjeros que no ameritaban dicho acto expulsorio y que sin embargo, tuvieron que abandonar el territorio nacional, violándose derechos inherentes del individuo, ya que la motivación legal a que está sujeta dicha disposición se encuentra viciada en base a que no está fundada de acuerdo a un criterio jurídico, sino más bien, a un criterio visceral y subjetivo del Presidente de la República.

Por otra parte existen casos en los que el Ejecutivo, por presiones de Estados extranjeros ha decretado la expulsión de extranjeros comprometiendo

de grave manera la Soberanía del Estado y sus instituciones.

Como un ejemplo claro de esta situación tenemos el caso del tristemente célebre narcotraficante García Abrego, que si bien dudamos de la prueba plena de su nacionalidad extranjera, fue expulsado en aplicación del artículo 33 constitucional por juzgarse inconveniente su presencia en el país y de igual forma por considerarlo como pernicioso.

Ante tal circunstancia de hechos, no cuestionamos la inconveniencia de dicho extranjero en el territorio nacional así como de su condición perniciosa, sin embargo, es ésta misma característica de perniciosidad la que lo colocaba ante un impedimento para salir del país.

En efecto, el artículo 59, fracciones I y II, del Reglamento de la Ley General de Población dispone que:

“Tienen impedimento para salir del país los mexicanos y los extranjeros en los siguientes casos:

I Los prófugos de la justicia

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

Por otra parte y con relación a este precepto, es obligación del Ejecutivo

Federal facilitar al Poder Judicial los auxilios necesarios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones, tal y como lo dispone el artículo 89, fracción XII de la Constitución Federal.

Por lo tanto es completamente notorio que el Ejecutivo de la Unión en ejercicio de su facultad discrecional, pasó por alto los ordenamientos contemplados en el Reglamento de la Ley General de Población, y más grave aún, incumplió con una obligación constitucional afectando de manera directa el ejercicio de funciones y facultades del Poder Judicial, ya que al expulsar al mencionado narcotraficante no se le pudo procesar por delitos cometidos en el territorio nacional y lo peor de toda esta situación, es que el acuerdo de expulsión fue dictado a todas luces, en razón de presiones del gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica, para poder enjuiciar a dicho individuo en su territorio.

Así pues, considerando que el Poder Ejecutivo conocía del carácter pernicioso de este extranjero y a su vez sabía de los impedimentos del mismo para abandonar el país dado que, el Poder Judicial está obligado a poner en conocimiento del Ejecutivo Federal la filiación de extranjeros que se encuentren sujetos a proceso, en el momento de abrirse éste, indicando además el delito del que sean presuntos responsables y la sentencia que se dicte, no se justifica que el Ejecutivo de la Unión haya expulsado a dicho extranjero, ya que si bien la expulsión procede por causas de orden público, el Ejecutivo no debe colocarse por encima de una de las funciones primordiales

del poder público del Estado, como lo es la función judicial; por lo que si el Poder Judicial cumple con su obligación de informar al Ejecutivo, éste debe cumplir con su obligación de facilitar los medios necesarios para el debido ejercicio de las funciones del Poder Judicial.

Por todo anterior, es claro que el Ejecutivo arroga facultades del Poder Judicial, no tanto por que se atribuya o apropie de funciones de éste, sino porque es un funcionario administrativo el que impide la ejecución de una providencia o decisión dictada por una autoridad judicial como puede ser un juez.

Finalmente, existe también el riesgo de que el Ejecutivo Federal no expulse a extranjeros cuya permanencia en el territorio nacional sea nociva y molesta para los nacionales mexicanos y para el Estado en general, ocasionando con esto un daño directo al interés y al orden públicos.

Cuando se estudió el procedimiento que sigue el Ejecutivo para expulsar a los extranjeros, se señaló que se seguía de dos formas, una por casos directamente conocidos por las autoridades migratorias y otra por denuncias recibidas por parte de particulares, asociaciones, periodistas, medios de comunicación etcétera, denuncias que en ocasiones el Ejecutivo no ha atendido ocasionando un grave riesgo para la soberanía y el orden público del Estado mexicano.

Por lo anterior consideramos necesaria la creación de una Ley Reglamentaria del artículo 33 constitucional para evitar el ejercicio subjetivo de la facultad en él consagrada, y de igual manera las prácticas nocivas por parte del Ejecutivo Federal que pongan en riesgo la soberanía del Estado, ya que el mismo Ejecutivo no puede de ninguna manera, interpretar directamente de la Constitución de mutuo propio

CONCLUSIONES

PRIMERA - El Poder Público del Estado es considerado como uno solo, es decir, que es indivisible y que el ejercicio de dicho poder debe conducir a la obtención de un bien común. Sin embargo, ha sido generalmente aceptado que el ejercicio de dicho poder público sea ejercitado en tres funciones distintas, desempeñadas por tres órganos diferentes: una función legislativa, una función ejecutiva y una función judicial.

SEGUNDA.- El ejercicio de la función ejecutiva del poder público del Estado se deposita para su cumplimiento en un sólo individuo denominado Presidente de la República, el cual es su único depositario y, que por motivos prácticos es auxiliado en el ejercicio de su función por los llamados Secretarios de Estado.

TERCERA.- Para el ejercicio del Poder Ejecutivo, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos concede un conjunto de facultades las cuales se pueden agrupar en tres tipos: facultades legislativas, facultades administrativas y facultades jurisdiccionales, por lo que éste realiza una enorme cantidad de funciones que desbordan su naturaleza proporcionándole una hegemonía respecto de los otros poderes.

CUARTA.- Los extranjeros gozan de los mismos derechos consagrados por las leyes mexicanas que los nacionales, así como también, están sujetos a cumplir con las obligaciones que la misma ley establece, considerando a las restricciones para extranjeros, como una extensión de sus obligaciones con respecto de los nacionales.

QUINTA.- En base a lo dispuesto por nuestra Constitución y a lo dispuesto por diversos autores, consideramos como extranjero a la persona física o moral que para un Estado es súbdito de otro Estado, el cual ha dejado su país de origen sea para residir en forma temporal o permanente, o bien, simplemente transitar por un Estado del que no es considerado como nacional.

SEXTA.- La expulsión de extranjeros es el acto en virtud del cual, el Estado en pleno ejercicio de su soberanía y como medida de seguridad, ejerce y aplica a extranjeros considerados como indeseables

SÉPTIMA.- Las causas por las que un extranjero puede ser expulsado se conjuntan en dos grupos principalmente: las causas por las que su permanencia es considerada como inconveniente a criterio del Ejecutivo Federal; y las causas que se refieren a la violación de disposiciones legales sobre migración, inmigración, salubridad general de la República,

permanencia y tránsito por el territorio nacional.

OCTAVA.- Los extranjeros están sujetos a las limitaciones que establece la Constitución y a las que imponen las leyes tal y como lo estipula el artículo 11 de nuestra Ley Fundamental, y más aún si son considerados como perniciosos, es decir, a los que se dediquen a actividades u oficios inmorales, a los vagos, ebrios consuetudinarios, y a todo extranjeros que en cualquier forma atente contra nuestra soberanía.

NOVENA.- El artículo 33 de nuestra Ley Fundamental concede a los extranjeros el goce de las garantías constitucionales, sin embargo, el Ejecutivo Federal podrá expulsar del territorio nacional inmediatamente y sin juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente, estableciendo con esto una de las pocas excepciones a la garantía de audiencia consagrada por el artículo 14 constitucional.

DÉCIMA.- La Constitución y los diversos criterios jurisprudenciales no eximen al Ejecutivo de la Unión a cumplir con lo dispuesto en el artículo 16, párrafo primero constitucional, toda vez que para que proceda el acuerdo de expulsión es necesario que el Ejecutivo Federal motive y funde la causa legal de su procedimiento.

DÉCIMO PRIMERA.- Los preceptos legales que regulan la figura

jurídica de la expulsión se encuentran dispersos en distintos ordenamientos, por lo que consideramos necesario que se debe crear una ley que agrupe todas esas disposiciones, y además, es de igual manera necesario integrar preceptos que tiendan a reglamentar la discrecionalidad de la facultad expulsoria del Ejecutivo.

BIBLIOGRAFIA

DOCTRINA

Arellano García, Carlos. Derecho Internacional Privado. 10a ed. Porrúa, México, 1992. 930 p p

Burgoa Orihuela, Ignacio Las Garantías Individuales. 28a ed. Porrúa, México, 1996. 789 p.p.

Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. 10a ed. Porrúa, México, 1996. 1609 p.p.

Carpizo, Jorge. Estudios Constitucionales. 4a ed. Porrúa, México, 1994, 607 p.p.

Carpizo, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917. 3a ed. UNAM, México, 1979, 315 p.p.

Carrancá y Trujillo, Raúl. Derecho Penal Mexicano. 14a ed. Porrúa, México, 1976, 929 p.p.

Carrillo Flores, Antonio. La Constitución, La Suprema Corte y los Derechos Humanos. Porrúa, México, 1981, 324 p p.

De La Hidalga, Luis El Equilibrio del Poder en México. UNAM, México, 1986, 314 p.p.

Echanove Trujillo, Carlos. Manual del Extranjero. Porrúa, México, 1976, 373 p p

García Maynez, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. 46a ed Porrúa, México, 1994, 444 p.p.

Instituto de Investigaciones Jurídicas El Predominio del Poder Ejecutivo en Latinoamérica. UNAM, México, 1979, 469 p.p.

Kelsen, Hans Teoría General del Derecho y del Estado. 2a ed UNAM, México, 1979, 462 p p

Montesquieu. Del Espíritu de las Leyes 5a ed Porrúa, México, 1982, 439 p p

Moreno, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano. 12a ed. Porrúa,

México, 1993, 468 p.p.

Niboyet, J.P. Principios de Derecho Internacional Privado Editorial Nacional, México, 1951, 745 p.p.

Pereznieto Castro, Leonel. Derecho Internacional Privado. 6a ed. Harla, México, 1995, 599 p.p.

Philipp, Walter Frish. Derecho Internacional Privado y Derecho Procesal Internacional Porrúa, México, 1993, 292 p.p.

Pina, Rafael de. Estatuto Legal de los Extranjeros 10a ed. Porrúa, México, 1994, 445 p.p.

Siqueiros, José Luis. Síntesis del Derecho Internacional Privado 2a ed. UNAM, México, 1971, 98 p p

Sorensen, Max Manual de Derecho Internacional Público. Fondo de Cultura Económica, México, 1973, 778 p.p.

Tena Ramírez, Felipe Derecho Constitucional Mexicano 28a ed
Porrúa, México, 1994, 608 p.p.

Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-1994 18a
ed. Porrúa, México, 1994, 1156 p.p.

V. Castro, Juventino. Garantías y Amparo. 7a ed. Porrúa, México,
1991, 591 p.p.

Vega Vega, David Manuel. El Presidencialismo Mexicano en la
Modernidad Porrúa, México, 1989, 208 p.p.

Xílotl Ramírez, Ramón. Derecho Consular Mexicano Porrúa, México,
1982, 604 p p.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 107a ed.
Porrúa, México, 1997, 134 p-p

Ley de Nacionalidad. Porrúa, México, 1993, p p

Ley General de Población. Porrúa, México, 1993, 30 p.p.

Reglamento de la Ley General de Población. Porrúa, México, 1993, 62
p-p.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Editorial Sista,
México, 1997, 43 p.p.