

2oj 86



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
ACATLAN
ESCUELA DE DERECHO**

**“Análisis Jurídico de la condición de Extranjero
en México y la necesidad de reglamentar el recurso
de reconsideración en materia migratoria”**

Maria de los Angeles A. Fernández Liaño

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

México, D. F.

1989



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

INTRODUCCION

El hombre de todas las épocas de la historia se ha visto en la necesidad de abandonar su lugar de origen y trasladarse a lugares desconocidos y distantes con el fin de buscar los medios y elementos que le permitan su subsistencia, por un lado, y la superación intelectual, espiritual y material, por el otro, dando con esto origen a la migración y con ello al Derecho de Gentes, el cual ha evolucionado a través del tiempo y de acuerdo con la cultura de cada comunidad respecto al trato que se debe proporcionar al individuo que llega de fuera y se asimila a determinado grupo social, trayendo con lo anterior los consiguientes problemas y situaciones a que se tiene que enfrentar, tanto el individuo que se acopla y asimila a la comunidad que lo recibe, como dicha comunidad al recibirlo.

En la actualidad con los avances de la ciencia y los medios de comunicación, así como la actividad económica y cultural de los países que conforman a la Comunidad Internacional, la migración de individuos de un país a otro, se encuentra a la orden del día, por lo que cada país debe de contemplar dentro de su legislación la Condición Jurídica de esas personas, conocidas como extranjeros; tiene frente al Estado que lo recibe, así como la del propio Estado tiene con respecto a él, tomando como base los Principios Generales de Derecho, es decir, la libertad, la igualdad y la seguridad, que todo ser humano, por el simple hecho de serlo, merece, así como la dignidad y respeto por los principios morales de cada individuo, sin afectar su patrimonio y familia.

Así tenemos que un extranjero llega a cualquier país y se encuentra con infinidad de requisitos que debe cumplir para que pueda ser aceptado y encontrarse en condiciones de establecer, ya sea temporal o permanente, su residencia, la cual comprende un domicilio y medios suficientes y dignos para su desarrollo.

Es por ello que el objeto de esta tesis es tratar de mostrar de una manera sencilla, el trato que nuestro Estado a través de diversas leyes y reglamentos otorga al individuo que desea permanecer legalmente en nuestro --

pais, mostrando también, las deficiencias que a nuestro criterio, contiene dicha legislación.

La presente tesis está dividida en cuatro capítulos, por medio de los cuales conoceremos los conceptos fundamentales que comprenden al Derecho Internacional Privado, el que se encarga de conocer la Concepción Jurídica del extranjero (Capítulo I); la evolución que dichos conceptos ha tenido en la historia, dando mayor importancia a la que se refiere a nuestro país (Capítulo II), hasta llegar a la actualidad conociendo los ordenamientos jurídicos que comprenden todo lo relativo al extranjero, permitiendo catalogar al mismo por la rama de la actividad económica o cultural a que se dedica (Capítulo III); por último, conoceremos como el Estado aplica dichas normas, dando el debido cumplimiento a las mismas por conducto de la Dirección General de Servicios Migratorios, dependiente de la Secretaría de Gobernación, mostrando su funcionamiento, llegando con lo anterior a la parte medular de -- este trabajo, que consiste en mostrar los medios de defensa que nuestro derecho consagra a fin de que los particulares puedan impugnar las resoluciones administrativas que causan agravios, por no encontrarse ajustadas a -- derecho, señalando la necesidad que existe de que la Ley General de Población, regule el Recurso de Reconsideración en Materia Migratoria, en contra de las resoluciones que la Dirección General de Servicios Migratorios dicta, ya sea negando al extranjero que cubre, los requisitos establecidos por la ley, diversar solicitudes y permisos, dejándole en completo estado de indefen--sión, pues si bien es cierto que nuestra Carta Magna consagra el Juicio de Garantías, este no puede ni debe considerarse como el medio idóneo para que el extranjero pueda hacer valer sus derechos, en contra de las resoluciones que afecten su legal Estancia en el país.

CAPÍTULO 1

CONCEPTOS FUNDAMENTALES

I. I. DERECHO INTERNACIONAL PRIVADO.

Para dar un concepto exacto, completo e infalible de lo que es el Derecho Internacional Privado, resulta una labor sumamente difícil y a decir de muchos, imposible, por lo que nos concretaremos a transcribir algunos de grandes juristas dedicados al estudio de dicha rama del Derecho, y posteriormente trataremos de señalar su contenido, objeto y naturaleza jurídica.

Luis Pérez Verdía, llama "Derecho Internacional Privado, a -- una modalidad del Derecho Privado, que tiene por objeto someter las relaciones sociales entre individuos, a las reglas jurídicas que convengan a su naturaleza; o el conjunto de principios que definen los derechos de los extranjeros y la competencia respectiva de las diversas legislaciones en lo que concierne a las relaciones internacionales de orden privado." (1)

José Algara, propone "El conjunto de principios positivos o filosóficos, que regulan las relaciones jurídicas, civiles y penales, de los individuos sujetos a diversas leyes, estableciendo cuál de éstas debe preferir para resolver el conflicto." (2)

Antonio Sánchez de Bustamante (autor del Código de Derecho Internacional Privado que lleva su nombre), señala que "El conjunto de principios que determinan los límites en el espacio de la competencia legislativa de los Estados, cuando ha de aplicarse a relaciones jurídicas que pueden estar sometidas a más de una legislación." (3)

Para J.P. Niboyet es "La rama del derecho que tiene por objeto, además de estudiar la nacionalidad de las personas y la condición jurídica de los extranjeros, resolver los conflictos que surgen entre los Estados con motivo de la oposición de sus leyes y de los intereses privados de sus respectivos súbditos". (4)

T.M.C. Asser, dice "Llámesse Derecho Internacional Privado el conjunto de principios que determinan la ley aplicable, ya a --

Las relaciones jurídicas entre personas pertenecientes a Estados o territorios diferentes, ya a los actos realizados en país extranjero, en fin a todos los casos en que se trate de aplicar la Ley de un Estado en territorio de otro ". (5)

Por último, señalaremos lo que dice Carlos Arellano García: - " El Derecho Internacional Privado, es el conjunto de normas jurídicas de Derecho Público que tiene por objeto determinar la norma jurídica aplicable en los casos de vigencia simultánea de normas jurídicas de más de un Estado que pretenden regir una situación concreta ". (6)

En base a estas definiciones surgen grandes controversias, de las cuales consideramos que no es necesario transcribir, pues el objeto de este trabajo, es únicamente dejar en claro el -- concepto y las funciones que tiene el mismo; respecto a la -- condición jurídica del extranjero en nuestro país y que en -- última instancia corresponde al Derecho Administrativo de la -- aplicación concreta de la norma en base a la Ley General de -- Población.

Siguiendo con las enseñanzas de Arellano García, diremos que el objeto del Derecho Internacional Privado es puramente formal, ya que señala la vigencia espacial de la norma jurídica es aplicable, y no tiene asignado el papel de establecer el contenido de la norma jurídica aplicable.

Respecto al contenido del Derecho Internacional Privado existen tres tendencias:

- 1.- La francesa o tripartita
- 2.- La anglosajona
- 3.- La alemana

La primera de ellas, es sustentada por Werner Goldsmith (7) y J.P. Niboyet (8) comprende los temas de nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros y conflicto de leyes.

La Doctrina Anglosajona sólo establece el conflicto de leyes y el conflicto de jurisdicciones, y excluye tanto la nacionalidad como la condición jurídica de los extranjeros.

Por lo que respecta a la tendencia alemana, el Derecho Internacional Privado, se circunscribe al conflicto de leyes, y se expulsa la nacionalidad y la condición jurídica de los extranjeros, así como desea integrar un Derecho de Nacionalidad y el Derecho de Extranjería.

Para los anglosajones carece de importancia la condición de los extranjeros, cosa que nos parece errónea, ya que si bien es cierto que no es el objeto primordial del Derecho Internacional Privado, su estudio es tan importante y necesario como la nacionalidad. Dado que los individuos se dividen en dos categorías: los nacionales y los no nacionales o extranjeros, el objeto del concepto de nacionalidad es precisamente, el establecer esta separación. Una vez efectuada esta primera e indispensable clasificación, es preciso determinar cuales son los derechos de que los no nacionales, gozan en cada país. La cuestión interesa desde el triple punto de vista de los derechos políticos, de los derechos públicos y de los derechos exclusivamente privados. Hay una serie de derechos que según las legislaciones, son más o menos ampliamente concedidos a los extranjeros.

En nuestro país es unánime la aceptación que hace la doctrina de la tendencia francesa o tripartita y su espíritu se encuentra en los artículos 27, 30, 33 y 121 de la Constitución Federal, las leyes reglamentarias que se derivan de ellos y las leyes de Nacionalidad y Naturalización y General de Población. El Derecho Internacional Privado, es pues, la materia que con mayor amplitud permite analizarla internación de los extranjeros en general al territorio de un Estado, y en especial al territorio nacional mexicano, además permite conocer de manera exhaustiva la Ley General de Población, las modalidades migratorias, y las limitaciones al derecho de es-

tancia, deportación, expulsión, extradición, internación, -- tránsito.

1.2 CONCEPTO DE EXTRANJERO

El Diccionario de la Real Academia dice: " Extranjero, ra del Latín extraneus, extraño, a través del francés extraer. Adjetivo: Que viene del país de otra soberanía natural de una Nación con respecto a los naturales de otra. Toda nación que no es propia ". (9)

Orué y Arregui, dice que el concepto más vulgar del extranjero es aquel que lo define por exclusión: " Es el individuo que no es nacional "; en contraste con este un concepto positivo dice " Extranjero es el individuo sometido a más de una soberanía ". (10)

El autor se coloca de antemano en la hipótesis de que el extranjero tiene ya una nacionalidad y no prevé el caso de -- que el sujeto carezca de la misma.

Niboyet afirma que " Todos los sujetos del orbe pueden ser catalogados de nacionales y no nacionales y que estos últimos son los extranjeros, y que precisamente el objeto de la nacionalidad es de establecer esa división que repercutirá en el trato que ha de darse a unos y a otros. " (11)

De los anteriores conceptos se desprende, que los extranjeros pueden o no estar sometidos a más de una soberanía, ser personas físicas o morales, residentes o no residentes, nacionales de un Estado o sin nacionalidad, con restricciones o sin ellas.

Lo anterior nos hace pensar que no es posible ofrecer una -- aceptable definición de extranjero y, al no poder precisar -- la condición se cae de nuevo en la generalidad de afirmar --

que el extranjero es el que no es nacional, en lo cual concuerdan tanto la mayoría de los tratadistas como nuestra -- ley fundamental.

CONDICION JURIDICA DEL EXTRANJERO.

La condición jurídica de los extranjeros, entendida esta -- como el conjunto de derechos y obligaciones de los extranjeros personas físicas o morales, que tienen en un Estado determinado, es de suma importancia, porque por una parte el Derecho Internacional Privado y por otra el Internacional - Privado, se disputan la vigencia para regular la condición-jurídica del extranjero; al Público interesan los Estados - que tienen el derecho y la obligación de proteger los intereses jurídicos de los nacionales, y para el Privado es una cuestión propia de su objeto, previa al conflicto de leyes -- en el espacio.

Se dice que la condición jurídica de extranjeros es el "Re conocimiento por parte de un Estado, de la personalidad humana de quienes caen bajo su imperio, sin la categoría de nacionales, definiendo al extranjero como el individuo que dentro de un Estado extraño de su nacionalidad tiene con - el nexos jurídicos; gravitando sobre su personalidad a la par que un estatuto personal, las leyes de aplicación general del lugar donde reside."

Los tratadistas del Derecho Internacional Privado, coinciden en que, en principio cada Estado está facultado para - determinar cuales son los derechos y obligaciones de los - extranjeros dentro de su territorio.

En general todos los Estados tienen la facultad soberana de reglamentar en su territorio la condición de los extranje--

ros, pero esta facultad no puede ejercerse arbitrariamente abusando de la soberanía, por que internacionalmente hay un mínimo de derechos que deben reconocerse a los extranjeros; y los Estados que no reconocen ese mínimo, se colocan evidentemente fuera de la comunidad internacional.

Cada país es dueño de reglamentar dentro de sí la condición de los extranjeros en la forma que estime conveniente, pero ningún país libre, no obstante, podrá proceder arbitrariamente en este aspecto, abusando de su soberanía, conforme a las normas actuales del derecho de gentes, es decir, del derecho común internacional, se reconoce a los extranjeros un cierto mínimo de derechos que ningún Estado podrá reusarles, sin correr el riesgo de colocarse fuera de la comunidad internacional.

El problema de condición de los extranjeros ha suscitado -- hasta la fecha dificultades internacionales más o menos -- graves y a veces, después de haber apelado a toda clase de sanciones, se ha recurrido incluso a la intervención armada, por lo que actualmente ocupan un lugar preponderante -- entre las preocupaciones de los Estados. Basta citar, para demostrarlo la cuestión de la inmigración de los Estados Unidos e Inglaterra el primero con mexicanos, cubanos y en general latinoamericanos y el segundo con indios, chinos, pakístanos, etc. y para citar a México con la inmigración de "paso" para llegar a los Estados Unidos.

Estos ejemplos nos muestran el carácter internacional de estos problemas. Pero entiendase bien que este aspecto internacional no puede admitirse más que cuando la actitud de un país pueda ser considerada con razón o sin ella, como insuficiente para augurar a los extranjeros el mínimo -- de derechos indispensables, cuando por el contrario la condición de los extranjeros es un problema de estricto derecho interno, el problema es resuelto con entera libertad.

En tanto los juristas esforzados en elaborar convenios, -- tratados, acuerdos, etc. para darle al extranjero un trato como persona humana, la máxima expresión se ha logrado con la Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada en el seno de la Organización de Naciones Unidas el 10 de Diciembre de 1948, y con la Comisión de Derechos Humanos, -- con el propósito de evitar toda violación a los derechos -- de los extranjeros de los Estados que integran este orga -- nismo mundial, a pesar de ello, poco se ha logrado en la -- práctica, pues con frecuencia ocurren violaciones a los de -- rechos tanto a los extranjeros como a los nacionales. La -- protección ha ocasionado conflictos trascendentales entre -- los Estados; los perjuicios sufridos por esta protección a -- los extranjeros en varias ocasiones han rebasado la finali -- dad misma de esta filosofía, y así contemplamos que nues -- tra historia está plagada de estos perjuicios acarreados -- de la supuestas violaciones a los derechos humanos de los -- extranjeros, utilizándolos como pretexto de supuestas pro -- tección a sus nacionales para ocultar propósitos inconfesa -- bles.

1.3 MIGRACIÓN

El Diccionario General de la Lengua Española habla de la -- " voz migración, definiéndola como la acción y efecto de -- pasar de un país a otro para establecerse en él. Viaje pe -- riódico de las aves de paso." [12]

El origen etimológico de la palabra migración, proviene de -- la expresión de Marco Tulio Cicerón, que en Roma la utilizó -- para nombrar este fenómeno sociológico, formado por el voca -- blo de las siguientes voces latinas: Migro, as, arca, que -- dan la idea de traslado, trasplante de un lugar a otro, ---

irse a vivir a otra parte.

La evolución que ha sufrido através del tiempo este concepto, nos permite concluir que migración es la acción, fenómeno, o movimiento humano de entrar y salir de un territorio a otro. Este fenómeno implica dos aspectos:

- 1.- Entrada a un territorio y
- 2.- Salida de un territorio de una persona física sin la distinción de nacional o extranjero.

Depurando aún más este término, diremos que la entrada de personas se le denomina inmigración, y a la salida emigración.

La migración es un fenómeno social que atañe a la formación y desarrollo de los Estados. El significado actual de este concepto se ha generalizado, y es aceptado comunmente como el fenómeno de movimiento humano entre los Estados, pero no quiere decir esto que la migración interna carezca de importancia, sobre todo en los países subdesarrollados, como el nuestro, en donde la concentración de población se hace mayor en las grandes ciudades acarreado graves problemas demográficos, y un caso absolutamente objetivo lo tenemos --- aquí, en el Distrito Federal, siendo un interesante fenómeno de estudio para todas las Ciencias Sociales, ya que el mismo constituye una gran diversidad de problemas económicos, sociales, políticos, etc. que deben ser estudiados para su mayor comprensión y una atinada solución.

REGLEMENTACION DE LA MIGRACION

La migración es un fenómeno complejo, debido a lo cual se-

tiene que examinar con sumo cuidado las circunstancias y causas que se presentan cuando una persona desea entrar o formar parte de un conglomerado Nacional, para evitar un conflicto o desequilibrio en la comunidad que lo ha admitido. La preferencia para esa admisión, se hará tomando en cuenta las características de cada individuo, como la facilidad de asimilarse a determinada sociedad, los factores raciales, religiosos, idiomáticos, etc. para hacer una debida selección en beneficio y protección de la población Nacional. Las normas sobre inmigración constituyen la base para la conservación y el equilibrio de los diferentes factores de la sociedad, y por lo tanto del mismo Estado.

La Ley General de Población en sus Artículos 39, 42 y 48 se refieren a la admisión y residencia de los extranjeros en México.

1.4 EMIGRACION

Como quedó señalado en el punto anterior, la emigración se puede definir como: " La salida de un territorio de una persona sin la distinción de Nacional o Extranjero ". Y también es de suma importancia pues forma parte del fenómeno migratorio, ya que la salida de los habitantes de un Estado causa igualmente un desequilibrio y repercute directamente en su economía y en todos los aspectos sociales anteriormente señalados para la inmigración; sin perder de vista tampoco la emigración interna de un Estado; que constituye otro grave problema que al igual que a la externa se puede resolver de dos maneras:

- A) Restringiéndola en los países de poca densidad de población como es el caso de los países Nórdicos.

B) Fomentándola en países de mucha intensidad de población.

Sin embargo, no sólo a cada Estado en particular le compete la solución de estos problemas, dependerá en gran parte de la buena comprensión internacional, ya que la población de aquellos territorios pequeños que por necesidad presionan a parte de sus nacionales a abandonar el país, podría ser llamada por aquellos cuyo problema es a la inversa, es decir, que estuvieron faltos de población, creándose así un equilibrio más perfecto.

Así pues, todo Gobierno necesitado de elementos de actividad humanas, debe procurar, por todos los medios que están a su alcance, dar la seguridad necesaria para garantizarle al extranjero la esfera inviolable que tanto busca y en la que coinciden el Derecho de gentes y la doctrina, es decir, la libertad y la garantía que para sus actividades y patrimonio obtengan del gobierno del país del que vaya a ser residente.

La distribución del elemento humano dentro del orbe es de vital importancia. El individuo preparado con basta experiencia en algún campo de la producción, ya sean técnicos, obreros especializados, profesionistas, o científicos, por un lado, campesinos por otro, forman parte fundamental en la economía de cualquier Estado.

1.5 PRINCIPIOS PARA DETERMINAR EL TRATO AL EXTRANJERO.

Todos los Estados tiene la facultad soberana para reglamentar dentro de su territorio la condición de los extranjeros. El Estado no puede abusar de dicha facultad en perjuicio del extranjero; su reglamentación no puede proceder arbitrariamente sino que, debe subordinarse a reglas genera-

les y universales, tanto la Doctrina como el Derecho Positivo han encontrado diferentes soluciones, entre las cuales podemos citar las siguientes:

1.- TEORIA DE RECIPROCIDAD.

Esta se divide a su vez en dos:

A) RECIPROCIDAD DIPLOMATICA.- Esta teoria se encuentra -- practicamente en desuso, consiste en que el Estado puede firmar tratados internacionales con cada uno de los demás Estados de la comunidad internacional para fijar los derechos que se les deben otorgar a sus propios nacionales en en territorio del Estado extranjero pactante y viceversa. Este sistema rigió en Francia en el Código Napoleónico, -- que establecía que el extranjero gozaría de los derechos de los Franceses respecto a los Estados de los cuales --- eran nacionales.

Decimos que esta Tesis actualmente es inoperante, ya que el Estado puede dar trato diferente a cada extranjero, basado esto con el tratado que haya firmado con el país de origen del extranjero, por otra parte, porque sería imposible firmar tratados en cada Estado y entre cada uno de los Estados existentes en forma bilateral.

B) RECIPROCIDAD LEGISLATIVA.- Esta tesis consiste en aplicar la legislación del Estado en el cual se encuentra el extranjero conforme se trate a sus nacionales en la legislación respectiva, siempre y cuando no exista un tratado internacional de por medio.

Nuestro país en determinados casos sigue esta tesis en relación con el trato del extranjero. En nuestra legislación la encontramos en la fracción tercera, 5o. Artículo del -- Código Civil para el Distrito Federal. Esta doctrina no --

otorga seguridad a los extranjeros, ya que por alguna omisión legislativa de un Estado puede traer como consecuencia un perjuicio para su nacional en sus derechos privados en el país extraño en que se encuentra.

2.- TEORIA DE LA ASIMILACION A LOS NACIONALES

Esta tesis se basa en que los Estados otorgan a los extranjeros trato idéntico que a sus nacionales. Si ese trato es superior o igual al mínimo inviolable que debe disfrutar toda persona humana, la postura es correcta, pero no así cuando los propios nacionales de un Estado carecen de las garantías individuales.

Un Estado puede otorgar más derechos en sus respectivas leyes que otros Estados. México practica esta teoría, muestra de ello es el Artículo 10. Constitucional que concede las garantías a todo individuo sin distinción, de nacionalidad. Y el Artículo 33 hace una mayor aclaración al respecto, al señalar que los extranjeros tienen derecho a las garantías otorgadas en el Capítulo 10., título 10. de nuestra Ley Suprema, reservándose el derecho o facultad de expulsión. En su último párrafo prohíbe a los extranjeros participar en los asuntos políticos del país.

3.- TESTIS ANGLÓAMERICANA

Se considera en este grupo especial a Estados Unidos y la Gran Bretaña. Se elimina al Derecho Internacional en la fijación del " Status " Jurídico del extranjero, estiman que solo ellos y su derecho interno pueden decidir la reglamentación del extranjero.

ESFERA JURIDICA INVOLABLE DEL EXTRANJERO

Todos los derechos de los extranjeros que se fundan en el Derecho Internacional Común, parten de la idea que los Estados están obligados entre sí a respetar en la persona de -- los extranjeros la dignidad humana, y a ellos se debe en -- que hayan de concederles los derechos inherentes a una --- existencia humana digna de tal nombre. En el sentir de los pueblos civilizados, los derechos que dimanen de esta idea pueden reducirse a cinco grupos:

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

LA CONDICION DE EXTRANJERO EN EL DERECHO POSITIVO MEXICANO.

México, en su derecho, tiende a proteger a sus nacionales -- sin perjuicio del respeto que se le otorga al extranjero en sus derechos. Sin embargo se sigue la teoría de la asimilación, así, el Artículo 10. de la Constitución dice:

" Todo individuo gozará de las garantías que otorga esta -- Constitución. "

Claramente establece que tanto nacionales como extranjeros -

gozará de las garantías que otorga la misma. El individuo al encontrarse sujeto al ámbito jurídico nacional, goza desde ese momento, de todas las garantías constitucionales, sin ninguna excepción, sólo podrán restringirse o suspenderse - en los casos y con las condiciones establecidas en nuestro ordenamiento fundamental, y siempre que sean generales.

De estos derechos generales o garantías individuales se salva en todo caso la facultad que tiene el Ejecutivo para hacer abandonar el Territorio Nacional inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente.

Alfred Verdross, afirma que el sentir de la doctrina es --- que los extranjeros no tienen un derecho absoluto de permanecer dentro del Territorio de un Estado. Sin embargo la -- expulsión deberá justificarse plenamente, como tratamos más adelante de analizarlo.

Concluiremos que nuestra Ley fundamental procura la solidaridad internacional y sustenta ideales de fraternidad, libertad e igualdad de derechos de todos los hombres, al extenderse su acción de protección a los extranjeros.

El extranjero goza de todos los derechos privados que las - Leyes le consagran al nacional, con excepción de los que -- están reservados exclusivamente para el mexicano por nacimiento, esto último para evitar el peligro corrido en detrimento de la soberanía nacional.

La fracción XVI del Artículo 73 Constitucional, faculta al Congreso de la Unión para legislar en materia de nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros; ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República.

México ha ratificado la Convención sobre condición jurídica de los extranjeros firmada en la Habana, el 20 de Febrero de 1928, juntamente con los gobiernos de las Repúblicas representadas en IV Conferencia Internacional Americana, en el Artículo V de este instrumento.

" Los Estados deben reconocer a los extranjeros domiciliados o transeúntes en su Territorio, todas las garantías individuales que reconozcan a favor de sus propios nacionales y el goza de los derechos civiles esenciales sin perjuicio en cuanto concierne a los extranjeros, de las prescripciones legales relativas a la extensión y del ejercicio de dichos derechos y garantías ".

México, como miembro de la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Declaración Universal de los Derechos Humanos, consagrando los derechos y libertades fundamentales del hombre, y que como se ha visto, nuestra legislación no hace distinciones por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, origen o cualquiera otra condición.

1.6 POLÍTICAS MIGRATORIAS

El Estado, ente soberano puede seguir diversas políticas para cuidar, aumentar o controlar su población.

Xavier San Martín y Torres, hace un estudio interesante y clasifica a las políticas migratorias que deben seguirse para aumentar la población en tres tipos:

- 1.- Política de Puertas Abiertas
- 2.- Política Prohibicionista
- 3.- Política Selectiva

1.- POLITICA DE PUERTAS ABIERTAS.- Consiste, dice dicho autor en: " Libertad de tránsito de fronteras y puestas, -- sin más requisitos, si a caso, que las de salubridad y estética."

Este camino deja las principales riquezas naturales en manos de industriales extranjeros, y el adelanto cultural sufre en el coloniaje una detención lo suficientemente para no sólo el afianzamiento del sentimiento patrio, sino para lograr su debilitamiento y, en ocasiones, hasta su total -- destrucción ".

" El Estado que quiera conservar su calidad de tal, su dignidad de sujeto internacional, debe abandonar y no sólo eso sino procurará desterrar de sus instituciones hasta el último vestigio de la política migratoria de puerta abierta."-- (13)

Como puede observarse, esta política migratoria no está -- acorde con el desenvolvimiento de los Estados modernos, en donde debe ponerse toda atención a la Constitución de la Población que lo compone. Como ya lo hemos afirmado con anterioridad, sería dejar que obijara el fenómeno migratorio -- de manera natural, y el desequilibrio que sufrirla un país -- por ese motivo sería inevitable.

Sin embargo en otras épocas, en que existían extensos territorios sin población como los Estados del nuevo mundo en el Siglo XIX, pudo ser posible esta política migratoria, aunque en varias ocasiones de consecuencias nefastas.

2.- POLITICA PROHIBICIONISTA.- Al respecto nos dice el autor que venimos citando, que: " Esta política es negativa y entre otras cosas porque la población no aumentaría por el sólo hecho de la natalidad y de ser así, este aumento solo-

sería cuantitativo, por falta de sangre e idiosincrasia -- nuevas y que por lo tanto a la larga el pueblo que se asió del contacto con sus semejantes acabará por ser satélite forzoso o, lo que es peor, esclavo de naciones más fuertes. (14)

Pero por otra parte, se aconseja este tipo de política --- cuando concurren ciertas circunstancias entre otras, cuando hay sobre población y otros fenómenos sociológicos que hagan cerrar fronteras y puertas, parcial o totalmente pero --- siempre como medida transitoria.

Estamos de acuerdo en que también este procedimiento prohibicionista es negativo, primero por que ningún Estado puede cerrarse al comercio jurídico y más aún en nuestra época, en que el mundo se encuentra cada vez más cerca, debido al progreso de la ciencia, principalmente de la técnica, que pone a nuestro alcance todos los medios de comunicación que nos llevan vertiginosamente a países o lugares lejanos, evento que influye también en la universalidad del hombre en su conciencia, haciendo las aspiraciones, más comunes, y cerrar las fronteras de un Estado sería como cerrar los ojos al mundo.

Sólo en casos de extrema necesidad, como guerra, epidemia, catástrofes, etc., es justificable esta política, pero --- siempre que sean temporales las causas que lo justifiquen.

2.- POLÍTICA SELECTIVA.- Que lo expuesto en los puntos anteriores se deduce la conveniencia de un tercer camino y este no es otro que el de una selección lo suficientemente amplia que permita la entrada del individuo. Los estudios estadísticos de un país revelan lo necesario que es para la satisfacción de las necesidades materiales y culturales del mismo, pero a la vez lo suficientemente estrecha para impe-

dir la libre entrada a elementos que no entran al país a producir para la sociedad, sino en provecho exclusivo propio u en perjuicio de los ya radicados en el medio, que deben tener mejores derechos.

Desde luego que el Estado consciente de la protección que debe tener para con sus nacionales, para su independencia económica y en general para lograr su desarrollo cultural, es la mejor política migratoria que puede llevar a cabo y que afortunadamente México en los últimos años ha llevado este tipo de política.

1.7 DEMOGRAFIA Y POBLACION.

La Demografía es una ciencia social, la cual como todas las ciencias de esta rama, tiene como objeto de estudio los hechos que surgen en las relaciones de los hombres entre sí. En particular la Demografía se ocupa de establecer los medios tendientes a aumentar, mejorar y distribuir la población de un Estado determinado.

La existencia de yacimientos de materias primas, situados en lugares inaccesibles insolubles, requieren para su explotación de la mano de obra, y para ello el hombre se ve precisado a luchar contra las fuerzas de la naturaleza y vencer los obstáculos para lograr su asentamiento en esos lugares. La falta de uniformidad y la distribución demográfica de un país, se hace más patente si se compara la población y la superficie del mismo, debido a la variedad de condiciones que ofrecen la naturaleza física del territorio.

La explosión demográfica se ha suscitado por distintos motivos, entre otras cosas, por el rápido crecimiento de los cen-

eros urbanos, que al extenderse horizontalmente absorbe a los pueblos minúsculos más próximos, y de la sequía y la erosión que hacen desaparecer pequeñas poblaciones cuyos habitantes viven de la agricultura.

En el grado de que los habitantes de un país dispongan de un régimen alimenticio eficiente y completo, vivan en habitaciones higiénicas, y en localidades con servicios urbanos capaces de imprimir a los grupos demográficos un alto índice de salubridad pública, que cuenten con atención médica necesaria para prevenir enfermedades, así como zonas industriales, comerciales, etc., lograrán su bienestar y un desarrollo general. Combatir la propagación de las enfermedades, disfrutar de cierto grado de educación que les permita frenar los excesos y tener sobriedad de sus costumbres; en esa medida, la población en general, estará en mejores condiciones físicas y más vigorosa para recibir el ataque de los agentes mortíferos, y serán mayores sus posibilidades de vida. Por el contrario, la lejanía de algunos centros de población y la falta de comunicación de los mismos, los debilita careciendo de los suficientes alimentos, de la necesaria educación, etc. acrecentándose alarmantemente sus necesidades.

El fenómeno migratorio es complicado, ya que su solución exige métodos científicos y no improvisados, la ciencia demográfica es un valioso auxiliar para lograrla.

POBLACION.- " Del latín *populatio*ne-acción y efecto de poblar, número de personas que componen un pueblo, provincia, nación, ciudad, villa o lugar." (15)

Concepto referido a un grupo humano, establecido en un lugar desde que aparece el sedentarismo. La población del territorio del Estado es una situación de hecho, despojada de

todo aspecto jurídico y de trascendencia meramente estadística.

Es una noción del pueblo numéricamente hablando. Es el grupo humano que habita el territorio de un Estado.

La población compuesta por seres humanos sufre un crecimiento natural como todo organismo, determinado por la relación que existe entre dos factores: Los nacimientos y las defunciones cuando los nacimientos superan a los fallecimientos, el resultado es de tipo positivo y la población registra un crecimiento natural. Cuando es el caso contrario, la acción es del tipo negativo y se produce un decrecimiento natural.

Existen dos factores sociales que pueden alterar la población de un país, la inmigración, que actúa como efecto positivo del crecimiento social, y la emigración que influye en forma negativa.

Ambos elementos, el natural y el social dan como resultado el movimiento general de la población, o sea, el crecimiento o decrecimiento que existe en un período determinado.

1.8.- EXTRADICION, DEPORTACION Y EXPULSION.

Con frecuencia son confundidos entre sí estos procedimientos, y estimamos que es necesario delimitar la significación que cada uno tiene para entenderlos; y de esa manera estar en aptitud de conocer cuando se trata de uno o de otro, saber lo que significa deportación o expulsión ya que son confundidos con cierta razón con la extradición, pues sendos conceptos presentan cierta analogía en vista de que en todos ellos se presenta la salida de una persona de un territorio determinado. En lo subsecuente se tomará muy en cuenta el correcto manejo de estos conceptos para saber con precisión su verdade-

no alcance.

EXTRADICION. - La palabra extradición viene de " Ex: fuera de, y traditióne: acción de entrar. Entrega del reo refugiado en un país, hecha por el gobierno de éste a las autoridades de otro país que lo reclaman para juzgarlo, y en su caso castigarlo ". (16)

Una de las funciones vitales del Estado es la de impartir -- justicia, vigilar el orden social necesario para el progreso de la comunidad. Evitar cualquier conducta antijurídica realizada por cualquier individuo, será uno de los fines del -- Estado. Cuando un acto delictivo se ha consumado, también el -- Estado es la persona idónea para perseguir al infractor y -- realizar toda su acción para lograr su castigo.

Para esto es necesario que se cuente con la presencia física del indicado, con el objeto de darle oportunidad de defenderse y tener, en su caso, la posibilidad de aplicar la pena o medida de seguridad a que se haya hecho acreedor.

Sin embargo, se dan casos en que los transgresores de una -- ley salen del territorio en donde ésta puede ser aplicada, es decir, el Derecho no puede imperar fuera de sus fronteras, -- por lo que es necesario contar con un medio adecuado para -- cumplir con la función judicial encomendada al Estado; este -- como todo poder público debe tener especial interés en prevenir los delitos en el territorio sujeto a su jurisdicción -- pudieran cometerse, mayor interés tendrá en sancionar a --- aquel individuo que haya cometido un delito en otro territorio que no es el suyo; pues habrá mayor posibilidad de que -- tal sujeto continúe cometiendo infracciones más grandes, --- siendo así la extradición, el medio indicado con que cuentan los Estados para evitar la impunidad de los delincuentes ---.

extranjeros o nacionales que al cruzar las fronteras tratan de evadir el cumplimiento de una legislación.

La extradición es " el acto por el cual un gobierno entrega a un individuo por razón de delito al gobierno de otro país que lo reclama para someterlo a la acción de los tribunales de justicia o si ya fue condenado, para que sufra la pena impuesta o medida de seguridad." (17)

Para la mutua entrega de criminales se debe formular tratados que relacionen las leyes penales de los Estados signatarios y a falta de ellos, debe aplicarse la ley que al respecto exista.

A pesar de que la extradición se conoció en Roma y en la Edad Media, este término según Manzini, solamente se empezó a usar después del primer cuarto del siglo XIX.

Las infracciones contenidas en las leyes, tratados, convenciones de extradición son los delitos que integran lo que ordinariamente se denomina la criminalidad común, nos dice Cuello Calón que a la par que viola la ley jurídica constituye una violación de la moral ya que en los tratados se incluye los atentados contra la vida, la integridad personal, contra la propiedad, las falsedades y los delitos contra la libertad. Solamente figuran entre los tratados, continua diciendo, las infracciones de cierta importancia, denominadas en algunos códigos como crímenes y delitos; las de íntima importancia se excluyen de la extradición porque no causan alarma social no rebelan un delinciente peligroso, fundándose para ello en lo que el propio autor cita de la reunión celebrada por el Instituto De Droit International en Oxford (1881) en la que se adoptó el siguiente acuerdo: "

" 12.- La extradición siendo siempre una medida grave, no debe aplicarse mas que las infracciones de cierta importancia.

Los tratados deben enumerarlos con precisión; pero sus disposiciones variarán naturalmente según las situaciones respectivas de los países contratantes."

Que en dichos tratados deben incluirse y de hecho se incluyen los delitos reputados como intrínsecamente inmoral y también aquellos que no solamente traten de hechos consumados, sino, también los que se hallen en grado de tentativa.

Concluye el autor citado afirmando que los tratados modernos debe abandonarse el sistema de numeración de las infracciones cuyos culpables pueden ser extraídos y sustituirlos por el sistema basado en la cuantía de la pena señalada.

REQUISITOS NECESARIOS PARA LA EXTRADICION.

- A) Requerimiento de un Estado a otro.
- B) Entrega por parte del Estado requerido de la persona acusada o sentenciada.
- C) Que se encuentre en el Estado requerido.
- D) Con el fin de juzgarlo o bien, de que cumpla la pena o medida de seguridad.

CLASES DE EXTRADICION.

1.- La extradición activa existe, cuando un Estado reclama, la entrega de un sujeto que va a ser juzgado o debe cumplir la pena o medida de seguridad.

2.- la extradición es pasiva cuando un Estado entrega a -- otro la persona reclamada para que se le juzgue o cumpla la pena o medida de seguridad.

Aunque otros autores hacen una variada clasificación como -- es la voluntaria, la espontánea, la definitiva, etc. creemos que la anterior división es la más común y la más aceptable.

La extradición internacional se encuentra reglamentada en -- la Ley de Extradición de la República Mexicana, aplicable a falta de tratado o estipulación internacional de 17 de mayo de 1987 y por los tratados concertados con otros países.

En esta materia se sigue la regla de la identidad de la norma es decir, que el delito se considere como tal no solamente en el país que la solicite, sino también en el requerido, por disposición expresa del artículo 15 de la Constitución, así, como el 10 de la Ley de Extradición de la República -- Mexicana aplicable a falta de tratado o estipulación internacional, los nacionales no pueden ser extraditados al extranjero, tampoco los acusados de delitos políticos ni a -- quienes hayan sido esclavos en el país que los requieran.

2.- DEPORTACION.

" Deportación (del latín *deportatione*), acción o efecto -- de deportar, concepto genérico que comprende las penas de -- colonización penal de territorios extrametropolitanos, bien acompañadas de privación de libertad o trabajo forzoso, -- sus precedentes históricos se hayan en el ostracismo que en Grecia y Roma constituyó con frecuencia una forma voluntaria de eludir la pena capital.

Tiberio sustituyendo la relegación por la deportación, inició la condición de reos encadenados a los lugares de desti

no, generalmente las Islas de Egeo, Crimea, Córcega y Cerdeña ". (18)

En España, en las partidas, figura una pena de deportatio-in-insulam, tomada del derecho romano, pero en realidad no fue sino una pena de destierro; la legislación penal posterior recogió la relegación más la deportación en su auténtico sentido, puede afirmarse que jamás ha existido en las leyes españolas.

En Inglaterra desde 1597, los vagabundos y maleantes podían ser enviados a ultramar; en 1817, la deportación a las Colonias Americanas integró una verdadera pena principal aplicable a ciertos delitos. En Francia la deportación fue prevista por primera vez, en concepto de pena complementaria para los reincidentes, en un código de 1791; a partir de 1854 se puso en práctica en la Guyana y Nueva Caledonia. En Rusia, la deportación generalmente a Siberia acompañada de trabajos forzados o sin ellos, apareció en el siglo XVI; el Gobierno Soviético la ha mantenido. En cuanto a la utilidad de esta función los criterios han sido muy dispares. Actualmente se pregoniza en su lugar la colonización penal en las zonas desérticas de la metrópoli y la utilización de los penados en obras públicas al aire libre, sistema seguido en Italia, Bélgica, Holanda, Estados Unidos, Checoslovaquia, Inglaterra, etc.

El alcance gramatical del término lo encontramos a través de su etimología "Deportar [del latín deportare, desterrar a un punto determinado y por lo regular ultramarino ". (19)

La deportación es la acción de separar a un individuo de un conglomerado social. Sin embargo el uso que se le da actual

mente a este término implica el que un extranjero abandone el territorio de un Estado en cumplimiento a un acuerdo del gobierno de ese país que lo rechazó a su seno.

La deportación se utilizó en Roma como pena de carácter político, la cual tiene semejanza con las penas de relegación o confinamiento, más que con la deportación moderna. Portugal también la practicó en el Norte de África en el Siglo XV, -- más tarde en el Brasil y la India. Inglaterra desde Carlos II envió a sus delincuentes a América del Norte.

El siglo XIX fue el siglo de oro de la Deportación, entonces la ejecutaron en gran escala Inglaterra, Rusia y Francia. -- Aún subsiste la deportación como pena de carácter político, -- sin trabajos forzados, es decir la denominada relegación. En Portugal esta pena es considerada como la más grave en el Código Penal Portugués, aunque se ha propuesto que su aplicación se reserve a los criminales incorregibles. Se estima -- que también en España fue practicada y los delincuentes --- eran enviados a la Isla Española para servir a Colón en lo -- que dispusiera.

La evolución que ha sufrido la deportación ha sido grande. -- En nuestra época se refiere a la forzosa salida de las fronteras de una persona extranjera en virtud de un acuerdo de -- carácter administrativo, extinguiéndose la idea de penalidad en sentido estricto, entendiéndose también la acción de separar de un conglomerado social a los individuos que se estimen convenientes para el mismo, haciéndole abandonar las fronteras dentro de las cuales el grupo tiene su asiento.

Es necesario aclarar que el legislador ha querido que precisamente se haga abandonar tales fronteras cuando se han vio-

Lado las leyes que rigen la situación jurídica del extranjero y especialmente las leyes migratorias.

Para los vagabundos extranjeros que hayan ingresado al país sean o no delincuentes, y que vienen a constituir una carga social, existe el derecho de reconducirlos a la frontera y obligarlos abandonar el país. No es en este sentido un acto realizado en beneficio de la justicia mancillada en otro país, sino en un acto de protección del deportante.

Esta es la manera actual de entender la Deportación en el sentido liso y llano, y así la Ley General de Población del 29 de agosto de 1936 en varios de sus preceptos 185, 186, etc. regulaban la Deportación como la sanción a los extranjeros que se encontraban ilegalmente en el país contraviniendo las disposiciones que dictaba la Secretaría de Gobernación, y aclaraba esta Ley que la Deportación no podía llevarse a cabo si el extranjero ha adquirido derechos de residencia definitiva haciendo una expresa distinción con la expulsión consagrada en el Artículo 33 Constitucional.

Con las reformas a la Ley General de Población de 1949 y 1960, desaparece inexplicablemente del texto de la Ley la Deportación.

La Deportación se diferencia de técnicamente de la Expulsión en que, tanto la primera supone la comisión de alguna falta que infrinja las leyes migratorias, la segunda es una medida de carácter extraordinario que ejerce el Ejecutivo con las facultades que le concede el artículo 33 Constitucional; contra la Deportación procedía el Amparo y en ciertos casos la suspensión definitiva; contra la expulsión no procede el Juicio de Garantías.

De lo anterior hacemos una reflexión al considerar al con-

siderar al concepto de Deportación como muy frágil y su empleo sería peligroso, cuando no se haga una perfecta delimitación, ya que históricamente era referido a los subditos - en general y no había distinción entre nacionales y extranjeros, y su finalidad máxima era castigar a los delincuentes con la transportación que implicaba trabajos forzosos - en lugares insalubres, y su actual acepción denominada ---- "Deportación Técnica"; es unánimemente concebida como el acto por el cual se acuerda administrativamente la salida - de un extranjero cuando ha violado las disposiciones migratorias. Por lo que estamos de acuerdo en este último concepto siempre y cuando la ley defina claramente en su texto y se evite de esa manera el error de confundirla con otras figuras similares.

La Deportación debe efectuarse en caso dado, garantizando - los derechos individuales del extranjero y dándosele oportunidad para su defensa y no ejercer violencias sobre su persona, como generalmente se realiza en la práctica, sin atender al mínimo de derechos consagrados a todo ser humano.

3.- EXPULSION

Como hemos visto no hay obligación alguna por parte de un -- Estado de admitir a los extranjeros en su territorio a pesar de que estos cumplan con los requisitos y condiciones establecidas para su ingreso. Aunque también se comenta que un -- Estado no puede cerrar completamente sus fronteras al extranjero y que es el Derecho Internacional el que los obliga a -- admitirlos dentro de su territorio mediante el cumplimiento de determinadas reglas.

Se ha afirmado que en el hombre existe el ansia natural de-

buscar su dicha y la satisfacción de sus necesidades, y para lograrlo, éste dispone de la posibilidad de trasladarse a través del mundo penetrando en territorios y si bien no constituye un Derecho, sí viene a representar una de las características más sobresalientes en todas las ordenes -- sostienen los Estados entre sí y que permiten la formación -- misma del Derecho Internacional, ningún Estado rechaza la -- inmigración de extranjeros dentro de su territorio.

Como una consecuencia del Derecho de los Estados para admitir o no a los extranjeros dentro de su territorio, existe el expulsarlos sin tener en cuenta si estos residen en forma temporal o se hallan en tránsito o han fijado su domicilio permanente.

" EXPULSION, del latín Expulsare, acción y efecto de exher, arrojar, hechar, despedir ". [20]

La expulsión es considerada como la contrapartida de la extradición. Habiendo visto las generalidades de los términos extradición y deportación, la expulsión presenta otra faceta que debemos delimitar para evitar la confusión que generalmente prevalece en algunos textos legales.

La expulsión de extranjeros es el acto por el cual un Estado hace abandonar de su territorio a un extranjero por razones que se encuentran determinadas en su legislación. Esta medida puede ser vista con un carácter de tipo administrativo, para protegerse el Estado de las actividades criminales o simplemente peligrosas de cierto extranjero que se hallan dentro de sus fronteras, o bien de carácter penal en virtud de que algunas legislaciones las regulan como pena, como -- complemento de pena o medida de seguridad.

La expulsión ha adquirido especial relieve durante los últi-

mos años, en los que las circunstancias políticas y sociales, especialmente económicas han ocasionado la dispersión de gran cantidad de extranjeros de todas clases, trabajados, agitadores políticos, terroristas, criminales, etc, y que en la mayoría de los casos acarrearán serios desequilibrios en los Estados que los admiten. En la séptima conferencia para la Unificación de Derecho Penal (El Cairo enero de 1938) en las resoluciones votadas se recomendó cierta restricción en el ejercicio del Derecho de Expulsión, como consecuencia de condena, limitandola a casos de cierta gravedad.

Nos referimos a la expulsión solo como medida administrativa acordada y ejecutada por la administración, pues no encontramos en nuestra legislación penal esta medida de seguridad o que sea posible que la autoridad judicial la determine.

En teoría la expulsión no es un castigo, sino una medida -- protectora de carácter administrativo que puede efectuarse en ciertos casos y con todo género de consideración. Es un acto de protección del Estado que la realiza, por lo que el criterio sobre el derecho de expulsión es ánanime y sólo--- se considera como motivo de reclamación, la forma en que es ta se lleva a cabo; si se emplean procedimientos vejatorios o rudos para la persona humana, violando así un principio internacional. Se concibe que pudiendo la expulsión de un extranjero, causarle tan serios trastornos, el Estado debe, antes de dictar y efectuar la orden relativa, tomar toda clase de precauciones que garanticen la justicia del acto. La teoría y la práctica establecen debidamente una distinción entre la expulsión en tiempo de guerra y la expulsión en tiempo de paz, pues la rudeza que suele acompañar a

Las que se realizan en el primer caso, como la expulsión en masa de los enemigos, no se consideraría admisible en -- el segundo.

La expulsión de los extranjeros en masa es inadmisibile. En caso de guerra se ha procedido en ocasiones a las expulsiones en masa a las personas de nacionalidad enemiga, pero -- esa medida no se aplica ya por ser inconveniente.

1.9 ARTICULO 33 CONSTITUCIONAL.

Dentro de la condición jurídica del extranjero en el Derecho Mexicano, tenemos que el extranjero se ve limitado a sus garantías individuales por este precepto cuando se faculta al Ejecutivo para hacer abandonar del territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente, también tenemos -- que el artículo 60. de la Convención de la Habana de 1928, -- suscrita por México y otros países Latino-americanos, establece que por motivo de orden o de seguridad pública, los Estados pueden expulsar al extranjero domiciliado, residente ó simplemente de paso por su territorio y que los Estados están obligados a recibir a los nacionales que expulsados del extranjero se dirijan a su territorio. Es por ello que afirmamos que el derecho que tiene un Estado para expulsar del territorio nacional a un extranjero se encuentra perfectamente determinado por nuestra legislación.

El problema que subsiste en la reglamentación de la expulsión, ya que la facultad concedida al ejecutivo se presenta -- de tal forma abstracta al decir que cuando juzgue inconve---

niente la permanencia de un extranjero, lo expulsará ----
 ¿ Cuando puede ser verdaderamente inconveniente la estancia de un extranjero en un país ? ¿ Que condiciones deberá tomar en cuenta el Ejecutivo para juzgar tal inconveniente la estancia de un extranjero en un país ? ¿ Que condiciones deberá tomar en cuenta el Ejecutivo para juzgar tal inconveniente ? Estamos frente a la denominada " Facultad Discrecional ," es decir que el Ejecutivo será el que determinará de acuerdo con su punto de vista cuando la estancia es inconveniente o no lo es.

La Administración Pública, está subordinada a la Ley, y a la Constitución, debe obrar dentro de sus propias atribuciones constitucionales, según lo prescribe la Ley. El funcionario público por ende, está obligado a actuar de acuerdo a los mandamientos de la Ley, la norma es el punto de partida y la fundamentación de los actos, constituyendo una sólida garantía para los particulares. Es esto lo que se denomina la administración reglada tendiente a eliminar las arbitrariedades del Poder Público, es un freno a la omnipotencia del Poder Ejecutivo. La Administración recibe de la Ley el impulso necesario para obrar. Sin embargo, no lo recibe sólo de la Ley, puesto que de esta, hay normas de Derecho --- consuetudinario que son eficaces a los conceptos fundamenta les políticos y económicos sobre los que el Estado concreto está edificado, llegan a ser principios no escritos que presiden el Derecho Constitucional y Administrativo.

Todo acto administrativo precisa de un fundamento legal.

La acción sin norma conduce a un régimen de arbitrariedad y despotismo. La Ley circunscribe en forma estricta la actuación de un funcionario, para que se limite a sus términos, -

siendo este el fundamento del principio de legalidad a que viene a someterse todo órgano administrativo.

Existen casos como la expulsión en que la Ley permite al funcionario con mucho margen, la aplicación de una norma. Es esto lo que se denomina la facultad discrecional y en donde el legislador solo se limita a trazar el marco legal dentro del cual la autoridad administrativa puede actuar libremente en cada caso.

El legislador ha considerado que sólo la autoridad administrativa tiene la experiencia necesaria para decidir cada caso particular, primero de acuerdo con la Ley y después a su manera de ver la realidad, para lo que se desarrolla en su conocimiento y experiencia. Aún la facultad discrecional de berd tener por mira el fin de la Ley.

El funcionario tiene varias posibilidades para actuar, pero nunca lo hará en forma arbitraria y de acuerdo con sus intereses particulares, sino realizando la finalidad legislativa que en este caso el legislador le ha encomendado, tomando en cuenta para ello toda su experiencia.

La ciencia jurídica entiende bajo el concepto de arbitrario, { facultad discrecional } el fenómeno de la libertad jurídica del órgano estatal, una actuación del órgano que no está condicionada o, por lo menos, lo está de modo distinto que la restante actuación de los órganos por el derecho objetivo, y que depende, por lo tanto de la decisión propia del órgano en cuestión.

La facultad discrecional como en el caso de la expulsión, debe estar considerada por la Ley, permitiéndole al funcionario una gran movilidad en su actuación para actuar de acuerdo con las circunstancias. La Ley autoriza al funcionario --

para actuar con cierta autoridad o abstenerse si así lo juzga conveniente pero nunca lo hará arbitrariamente.

Si bien la facultad discrecional para expulsar del territorio nacional corresponde al Ejecutivo, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece la competencia de la Secretaría de Gobernación, facultándola para aplicar el Artículo 33 Constitucional.

Debemos insistir en que esta facultad se deberá ejercitar siempre atendiendo a la justicia en todo caso, es decir que para hacer abandonar el territorio nacional a un extranjero se tiene que tomar en cuenta un efectivo inconveniente de su permanencia y no un subjetivo punto de vista que implique una arbitrariedad.

Si un individuo encamina su conducta a la causación de un mal a la colectividad, a impedir la satisfacción de una necesidad pública, a impedir determinada finalidad de la vida social, obstaculizar el bienestar público, etc., el derecho dispone de medios para evitar que tal sujeto altere el orden público, y la expulsión para el extranjero es un medio eficaz para lograr extinguir definitivamente el elemento que provoque cualquier alteración.

Según lo establecido por la costumbre internacional, todo Estado puede expulsar de su territorio al extranjero cuya presencia sea perjudicial para la seguridad o el orden público, disponiendo que el retorno sin permiso está sujeto a pena.

Y es el Derecho Interno de cada Estado quien regula sobre expulsión de extranjeros. Generalmente tiene en vista a los extranjeros. Generalmente tiene en vista a los extranjeros-espías, conspiradores, delincentes consuetudinarios, agita

dores sociales y a los que se inmiscuyan en actividades políticas.

En algunos países la expulsión es un accesorio.

Los motivos de expulsión admitidos por la práctica internacional nos dice Alfred Verdross, que pueden reducirse a las categorías siguientes:

- 1.- "Poner en peligro la seguridad y el orden del Estado de Residencia por ejemplo, mediante la agitación política, enfermedades infecciosas, modales inmorales.
- 2.- Ofensa inferida al Estado de Residencia.
- 3.- Delitos cometidos dentro o fuera de otro país.
- 4.- Amenaza u ofensa a otros Estados.
- 5.- Perjuicios económicos ocasionados al Estado de residencia, por ejemplo, mendicidad, vagabundeo, o incluso simplemente falta de medios.
- 6.- Residencia en el país sin autorización". [21]

Por consiguiente, en toda expulsión habrá hechos de los que se desprenda que el comportamiento o la condición del extranjero constituye una perturbación o un peligro serio para el Estado de Residencia. Aquellos extranjeros que observen una conducta de tal modo contraria a los intereses generales del Estado se les hará salir del país mediante expulsión.

A groso modo hemos hecho referencia de la inspiración que debe prevalecer cuando la autoridad dicte una orden de expulsión, -- según es el pensamiento general de los tratadistas.

" La aplicación del artículo 33 Constitucional deberá sujetarse

también a la previa existencia de los datos aportados en los párrafos anteriores, y el Ejecutivo tomará esta medida de carácter extraordinario pero con la previa averiguación del caso concreto, haciéndola severamente y lo más minuciosamente posible antes de tomar la determinación correspondiente, ya que es una facultad que cae dentro de la catalogación -- de Derecho de interés público de primerísima categoría. (TESIS JURISPRUDENCIAL número 473, Jurisprudencia definida de la Suprema Corte de Justicia (1917 o 1954) compilada - en apéndice al T. CXVIII del Semanario Judicial de la Federación pp. 908 yss).

CITAS BIBLIOGRAFICAS.

- (1) Peréz Verdía, Luis: TRATADO ELEMENTAL DE DERECHO INTERNACIONAL PRIVADO. Tipográfica de Artes y Oficios, Guadalajara, México. 1908, p.12.
- (2) Algara, José: LECCIONES DE DERECHO PRIVADO, México, 1899, p.9.
- (3) Sánchez de Bustamante, Antonio: DERECHO INTERNACIONAL PRIVADO TOMO I, La Habana, Cuba, 1943, p.11.
- (4) Niboyet J.P.: PRINCIPIOS DE DERECHO INTERNACIONAL PRIVADO. Editora Nacional S.A., México, 1965, p.199 [Traducción de Andrés Rodríguez R.].
- (5) T.M.C. Asser: DERECHO INTERNACIONAL PRIVADO, México, 1898, p.7.
- (6) Arellano García, Carlos: DERECHO INTERNACIONAL PRIVADO, Ed. Porrúa, 4a edición, México, 1980, p.27.
- (7) Goldsmith, Werner: SUMA DE DERECHO INTERNACIONAL PRIVADO, Ediciones Jurídicas Europa-América, p.8.
- (8) Op. Cit. N° 4 p.175.
- (9) DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA: Ed. Real Academia Española, - 19ª Edición, Madrid, 1970, p.600.
- (10) Orué y Arregui, José Ramón: MANUAL DE DERECHO INTERNACIONAL PRIVADO, 3a. Edición, Instituto Editorial Reyes, Madrid, 1952. p. - 227.
- (11.) Op. Cit. N° 4 p.214.
- (12) Op. Cit. N° 9 p.876.
- (13) San Martín y Torres, Xavier: NACIONALIDAD Y EXTRANJERIA. Ed. Mar, México, 1950, p.46.

(14) Op. Cit. N° 9 p.1041.

(15) Op. Cit. N° 9 p.600.

(16) Op. Cit. N° 9 p.433.

(17) Op. Cit. N° 9 p.433.

(18) Op. Cit. N° 9 p.599.

(19) Verdross, Alfred: DERECHO INTERNACIONAL PUBLICO, Trad. Antonio Truyol y Serra, 1a. Ed., Aguilar, S.A., Madrid, 1955, p.270 y 271.

C A P I T U L O I I

ANTECEDENTES HISTÓRICOS EN GENERAL

CAPITULO II

ANTECEDENTES HISTORICOS EN GENERAL

2.1 MUNDO ANTIGUO

No se encuentra en el mundo antiguo sistemas de Derecho Internacional, ni siquiera un conjunto tal de hechos, leyes o instituciones, a manera de que sea posible decir que existiera esta ciencia.

Las antiguas civilizaciones que formaban parte de los grandes Imperios o se hallaban dispersas en pueblos rivales, se caracterizaban por el odio o cuando menos por el desprecio que sentían por los extranjeros. Toda la tribu era animada por motivos belicosos, políticos por la necesidad de la propia conservación, que sumados a otros intereses de índole comercial o religiosa, los mantenían en un profundo estado de aislamiento, desconociéndole al extranjero hasta la dignidad del ser humano.

En los pueblos antiguos denominados teocráticos, la religión era el eje alrededor del cual giraba la vida jurídica; el ciudadano era el que poseía la religión de la ciudad, y el extranjero no participaba en los ritos religiosos. En tiempos tan remotos la hospitalidad era el único lazo que unía a los hombres y la única seguridad del viajero. En todas partes el extranjero era enemigo; pero si iba solo e in defenso, se le recibía con los brazos abiertos a despecho del odio que engendraba la diferencia de personalidad y religión. El huésped hallábase colocado bajo los auspicios de

Los dioses, pero fuera de la casa o de la tribu.

En la India, los extranjeros carecieron de todo derecho eran seres impuros excluidos del régimen social de las castas, no mereciendo consideración alguna; sin embargo se ha elogiado la hospitalidad hindú para con los extranjeros. Según los antiguos escritores griegos, había magistrados cuyas funciones consistían en recibir a los extranjeros a evitar que fueran víctimas de la injusticia y además entregaban a los herederos los bienes relictos por el difunto.

En Persia se recuerda a un funcionario encargado de dar hospitalidad al extranjero. Bajo el reinado de Darío, era fácilmente concedida la hospitalidad al extranjero, cuya personalidad jurídica se respetaba, podían comerciar y comerciaban con los persas bajo ciertas reservas.

En el antiguo Egipto los extranjeros no gozaron de ninguna consideración durante el período sacerdotal. Se modificó con el tiempo esta desconsideración, así dispensa el rey Bocchoris a los extranjeros de la pena corporal en materia civil y Psamético constituye una corporación de intérpretes concediendo a los griegos dominio sobre los terrenos nidos ---- (650 A. C.), además, un sacerdote denominado Agoranomo, --- desempeñaba funciones notariales interviniendo en la celebración de contratos entre egipcios y extranjeros.

En las distintas religiones de Grecia, fue variada la suerte de los extranjeros, manifiesta Conde y Luque que debido al principio de libertad, consignado en su filosofía. Atenas gozó de intensa vida internacional. Respecto a las leyes, Solón se inspiró en las tradiciones jurídicas de los jonios, y reglamentó las relaciones civiles de los atenienses con los extranjeros, definiéndolos y asegurándolos.

En Roma de donde procede nuestra tradición de derecho, los magistrados tenían que decidir ajustándose a preceptos promulgados por competente autoridad; cuando por el contacto con otros pueblos, fue necesario crear un magistrado que juzgara de las disputas en que se interesaban extranjeros no sujetos a las leyes de la ciudad, el pretor formulaba un edicto o colección de reglas o preceptos a los que había que sujetarse. La justicia es así, la aplicación de -- una ley preexistente que ligaba tanto a las partes como al magistrado.

En Roma el extranjero es el hostil o enemigo, que carece de derechos en un principio, y a quien después se le califica de peregrini y sicii. A través del tiempo se citan en el Digesto disposiciones que implicaban normas de solución de conflictos de leyes o normas de Derecho Internacional Privado, ocupándose de análisis del texto indicado, entre otros Asser, Savignup y Duguil.

2.2. EDAD MEDIA

En la Edad Media, la historia se distingue por dos hechos de singular importancia que, como dice Savigni, ejercieron una notable influencia en el desenvolvimiento del derecho. Estos son: La difusión de la doctrina cristiana y el establecimiento de los bárbaros en la provincia del Imperio Romano.

La Doctrina Cristiana proclama la igualdad de todos los hombres delante de Dios, y aboga por la desaparición de diferencias en el plano nacional. No existen, nos dice -- San Pablo, ni judíos, ni griegos, ni esclavos, todos so-

mos seres hermanos en Jesucristo.

Para la Iglesia todos los fieles son hermanos, pero estos - estaban separados por los infieles por barreras que hacían imposible cualquier comunión de derechos; sin embargo, como afirma Castelaní " tenemos ya un notable progreso en comparación con las cartas y exclusión antigua, ya que el infiel es un extranjero cuya naturalización depende de su voluntad."

{ 1 }

Constituyeron a mejorar la condición del extranjero, o en -- otros términos al progreso del régimen de la extranjería, -- además del desarrollo del comercio, el cristianismo y las -- cruzadas haciendo desaparecer la diferencia de clases, cobijando bajo la bandera cristiana a individuos procedentes de diversos territorios para combatir a los infieles.

En España no se conoce bien la condición jurídica del ex--- tranjero entre los iberos y celtas, sosteniéndose que dado -- su carácter aventurero, se miraría a los extranjeros con profunda hostilidad, pues era entonces España un conjunto uni--- forme de Estados.

Durante la dominación de Roma, esta fue imponiendo su organi--- zación social y su derecho hasta consumarlo en el año 134 -- D.C.

Con el edicto perpetuo de Adriano, obligatorio para todo el imperio; no existiendo más que un solo Estado, no existía -- sino una sola clase de súbditos, no habiendo extranjeros, ni tampoco el derecho correspondiente a ellos. Durante la dominación visigoda, coexisten las poblaciones indígenas autóctonas, romano-latinas, romano-bizantinas, germana y judía, con servando cada raza su propio derecho en los Códigos de Eurico y Alarico. Se trabajaba por la unificación de las razas, -

y así en el fuero juzgo, en el *liber indicio rum*, se encuentran disposiciones tendientes a ese fin, la condición del extranjero es más bien benigna y así en el título I del Libro I, se establece como un deber del Estado, extender la protección jurídica al extranjero reconociéndose su personalidad.

Haciéndose prohibido, con el descubrimiento de América ejercer a los extranjeros el comercio en las Indias y preocupados los monarcas de los siglos XVII y XVIII con las guerras, se consiguió su alejamiento del nuevo mundo, pero con la -- marcha de españoles a América se consiguieron efectos contrarios, ya que en la península el comercio queda en manos de los extranjeros, teniendo privilegios superiores a los nacionales en tiempo de Carlos y Felipe II.

Las Leyes de India contienen preceptos que imponen un absoluto respeto a los indios sometidos a España, que conservan el poder de exigir la obediencia de sus leyes y para juzgar con arreglo a ellas. Podían igualmente los indios poseer bienes y enajenarlos, aceptarlos y transmitirlos por testamento, y constituir sobre ellos toda clase de derechos reales.

Nuestra legislación ultramarina afirma Conde y Luque, tan -- justa y hasta caritativa con los indios, respecto lo que --- hoy llamamos su nacionalidad dejándoles su estado social, sus costumbres, etc.

En la *Nóvisima Recopilación*, encontramos preceptos creadores de una jurisdicción especial, distinta a la ordinaria: el -- fuero de extranjería, para los extranjeros, leyes V y VI, -- título II; libro VI, a cargo primeramente de los jueces conservadores y luego de los gobernantes militares de las plazas marítimas.

2.3. EPOCA COLONIAL.

Desde el punto de vista hispanoamericano, basta estudiar la historia del derecho castellano por ser éste, el que rigió en los territorios de las islas occidentales ya que por las circunstancias históricas de los descubrimientos, las indias quedaron incorporadas políticamente a la Corona de Castilla, por lo tanto, solamente a los súbditos de los reyes de Castilla se les permitía el paso a la Nueva España y el ejercicio de actividades comerciales, los extranjeros en términos generales, quedaron al margen del derecho en las colonias.

Se les prohibió llevar a cabo relaciones comerciales con los habitantes de la Nueva España, por sí o por interpósita persona. Ni los extranjeros, ni sus hijos ni sus nietos, podrían tener encomiendas de indios ni recibir prebendas eclesiásticas.

Este criterio restrictivo, se encontraba dentro del ambiente internacional de la época, por esto, la doctrina legal, encontró apoyo en los más destacados tratadistas de derecho indiano.

Solórzano, en su política indiana al hablar de las personas incapacitadas para ser encomendaderos, advierte: en sexto lugar, habló prohibidos de ser encomendaderos en estas encomiendas de las indias, sin dispensación particular a todos los extranjeros de ellas y de los reinos de Castilla y León, como expresamente lo advierte una cédula real dada en Valladolid el 22 de febrero de 1549, y tocó también al lic. Antonio de León, lo cual parece haberse fundado en que, con estos extranjeros están prohibidos de pasar a estas indias --

por tantas cédulas y tan particulares razones como en ellas se expresan.

Esta doctrina imperaba en el derecho general europeo de la época como lo comprueba el hecho de que en Francia y otros países por virtud del derecho llamado de Albinage, no sólo se excluía a los extranjeros de la participación en oficios y beneficios, sino que se les prohibía también disponer testamentariamente de sus propios bienes.

La doctrina anterior no imposibilitaba de manera absoluta al extranjero de entrar en territorios de la Nueva España, ni tampoco se les impedía de manera categórica, desarrollar actividades comerciales dentro de estos territorios. Esta incapacidad era subsanada por medio de la obtención de la carta real de naturalización.

Los requisitos para obtener estas cartas de naturalización cambiaron según los tiempos y circunstancias, bastaba primero haber vivido 10 años en la Nueva España y estar casado con mujer castellana.

Debido a los beneficios tan grandes que ofrecía a los mercaderes europeos el comercio con la Nueva España y el peligro que representaba la infiltración extranjera, se dió preponderancia a la legislación prohibitiva en materia de extranjeros solamente en el ramo comercial.

El 18 de mayo de 1812 se promulgó la Constitución Española, en la cuál en su artículo 50. se considera españoles a todos los hombres libres nacidos y vecindados en los dominios españoles.

A los extranjeros que hayan obtenido de las Cortes carta de naturaleza que llevaran 10 años de vecindad en cualquier pueblo de la monarquía.

Eliminando con este ordenamiento prácticamente al extranjero de la Nueva España convirtiéndolo en español, pasando a tener una importancia secundaria la condición jurídica de los extranjeros, como lo señala Arellano García.

2.4 MEXICO INDEPENDIENTE.

Durante los primeros años del México independiente rigió la antigua legislación española que estuvo en vigor hasta promulgarse las leyes de reforma.

La Constitución de Apatzingán del 22 de octubre de 1814, -- adopta la tendencia asimiladora del elemento extranjero radicado en territorio nacional, en su artículo 14 señala: ----
 " Los extranjeros radicados en este suelo que profesaron la religión católica, apostólica, romana y no se opongan a la libertad de la nación, se reputarán también ciudadanos de ella, en virtud de la carta de naturaleza que se les otorgará y gozarán de los beneficios de la ley. En base al artículo 17 los extranjeros que no pudieran asimilarse, eran protegidos por el mismo, que a la letra decía: " Los transeúntes serán protegidos por la sociedad; pero sin tener parte en la institución de sus leyes. Sus personas y propiedades gozarán de la misma seguridad que los demás ciudadanos; con tal que reconozcan la soberanía e independencia de la nación y respeten la religión católica, apostólica, romana."

El Plan de igual de 24 de febrero de 1821 en su artículo 12 - establece: " Todos los habitantes de El, sin otra distinción que su mérito y virtudes son ciudadanos idóneos para optar cualquier empleo. "

El Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano del 18 de Diciembre de 1822 en sus artículos 7 4 8, otorga la nacionalidad mexicana sin distinción de origen a todos los habitantes del Imperio, así como a los extranjeros que se internaban en el país con aprobación del gobierno o que hayan hecho servicios importantes al Imperio, o que sus profesiones sean útiles al país.

El 30 de enero de 1854, fué expedida la primera Ley de Extranjería y Nacionalidad en la historia de la legislación mexicana, la vida de esta Ley fué corta ya que con la revolución de Ayutla derogó todas las Leyes expedidas durante la presidencia del General Santa Ana. Por primera vez en esta Ley se reglamenta en forma sistemática la condición de extranjeros; a pesar de su derogación se siguió aplicando como se desprende de una circular del 20 de febrero de 1861, expedida por la Secretaría de Estado, contestando una consulta al respecto que realizó al Gobernador de Veracruz.

El Artículo Primero de la Constitución del 5 de Febrero de 1857, es la base en que se establece que el hombre es el objeto de las instituciones sociales otorgándole al extranjero los mismos derechos y obligaciones que para los mexicanos, por el solo hecho de encontrarse en territorio nacional, excetuándole únicamente los derechos políticos a los no ciudadanos de la República pero, entendiéndose que puede haber mexicanos no ciudadanos.

Los artículos 32 y 33 del mismo ordenamiento son disposiciones especiales en las cuales se le da al extranjero un trato especial.

El Artículo 32 señala que los mexicanos serán preferidos a los extranjeros, en igualdad de condiciones, para todos los

empleos, cargos o nombramientos de autoridades, en que no sea indispensable la calidad de ciudadanos.

El Artículo 33 establece, en favor de los extranjeros, que estos tienen derecho a las garantías consagradas por la sección primera del Título Primero de esta Constitución, pero reserva a favor del Gobierno la facultad para expulsar al extranjero pernicioso, teniendo la obligación los extranjeros de contribuir para los gastos públicos y de obedecer y respetar las instituciones, leyes y autoridades del país, -- sujetándose a los fallos y sentencias de los tribunales, sin poder intentar otros recursos que los que las Leyes conceden a los mexicanos.

La Ley de Extranjería y Naturalización del 28 de mayo de 1886, también conocida como Ley Vallarta reguló la condición jurídica de los extranjeros al lado de la nacionalidad, dedicando un capítulo a los derechos y obligaciones de los extranjeros, regulando su situación en los artículos 30 a 40. Otorgando al extranjero igualdad plena con los nacionales, limitándola únicamente a la reciprocidad de los demás Estados, para con los nacionales mexicanos.

2.5 MEXICO CONTEMPORANEO.

La postura de la Constitución de 1917 en relación con los extranjeros, se deriva al igual que en la de 1857, del análisis de los Artículos 10., 32 y 33, así como la limitación referente a la adquisición de bienes inmuebles contemplada en el Artículo 27, misma que no era contemplada en su predecesora.

La garantía de igualdad contemplada en la mencionada Constitución se mantiene igual que en la de 1857, y a la letra dice: " 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. "

En el artículo 32 se establecen mayores limitaciones para -- los extranjeros en el desempeño de ciertos cargos, ya que se ha juzgado necesario, por razones de seguridad nacional, poseer la nacionalidad mexicana.

En el artículo 33 se contempla la facultad del ejecutivo de expulsar a los extranjeros que juzgue perniciosos, sin necesidad de juicio previo. Además de prohibir estrictamente la intromisión de extranjeros en asuntos políticos.

Por último, señalaremos que el Artículo 27 establece la Cláusula Calvo, consistente en que para que se conceda a los extranjeros el derecho de adquirir el dominio de las tierras, -- aguas y accesiones, o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas, es necesario que los extranjeros convengan con la Secretaría de Relaciones Exteriores en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no involucrar por lo mismo, la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquellos, bajo la pena, en caso de faltar al -- convenio, de perder en beneficio de la Nación, los bienes -- que hubiesen adquirido en virtud del mismo.

CAPITULO III

CALIDADES MIGRATORIAS

CAPITULO III

CALIDADES MIGRATORIAS

Una vez contemplados los antecedentes y los conceptos previos para ubicar más nuestro trabajo, pasaremos a estudiar las calidades migratorias y cómo el Estado determina la forma y condiciones con las cuales puede un extranjero internarse o establecerse, bajo su régimen de derecho, en su territorio. Habitar un territorio equivale a someterse a su régimen jurídico total. "Calidad, es la manera de ser una cosa o persona con el carácter de, condición o requisito que se pone en un contrato." (1). La Calidad Migratoria, podemos definirla, como - "el conjunto de condiciones o requisitos impuestos por la ley migratoria al extranjero que desea internarse al territorio de un Estado". (2). La Ley General de Población establece las calidades migratorias determinando cada una de ellas. Pero el extranjero puede internarse a nuestro país en dos calidades - a saber:

- 1.- INMIGRANTES.
- 2.- NO INMIGRANTES.

3.1. INMIGRANTES.

El artículo 44 de la Ley General de Población nos indica que es INMIGRANTE el extranjero que se interna legalmente en el país con el propósito de radicarse en él, en tanto adquiere la calidad de inmigrado. El artículo 48 de la Ley es el que fija los casos en que la Secretaría de Gobernación podrá otorgar el permiso de internación al inmigrante.

El primer y fundamental elemento que la Ley toma para calificar al inmigrante es el subjetivo, y es aquel que se refiere al propósito del extranjero de radicarse en el país.

La radicación gramaticalmente hablando, significa arraigo; echar raíces; quedarse en un lugar, fijar el domicilio en un

Lugar determinado. El extranjero podrá tener la intención de quedarse a vivir definitivamente en el país, será una presunción, ya que ha solicitado el permiso de internación en calidad de inmigrante, y probablemente la mayoría de los que así lo hacen vengan con ese propósito.

"Es inmigrante el extranjero cuya permanencia en el país es temporal y cumpliendo con las condiciones que se le imponen, está en aptitud de obtener el derecho a la residencia definitiva". (3). Así, el inmigrante es admitido en principio por un año, al cabo del cual deberá comprobar que continúa subsistiendo las mismas condiciones y causas que dieron como resultado su permanencia legal. Si así se demuestra, le será reafirmada por término igual su documentación migratoria correspondiente, así sucesivamente hasta cumplir los cinco años hasta obtener la de inmigrado.

La Ley hace constante hincapié en que el inmigrante es admitido siempre de modo condicionado y no lisa y llanamente, es decir, que al ser aceptado el extranjero en territorio nacional en esa calidad, estará sujeto durante su estancia al cumplimiento de condiciones que se han impuesto en su permiso de internación especial y a todas aquellas obligaciones genéricas del inmigrante.

El inmigrante está condicionado por una serie de limitaciones generales por su calidad de tal, no podrá ausentarse de país con entera libertad, pues se lleva un control exacto de sus salidas y entradas y es de apreciarse esta limitación, ya que de lo contrario desvirtuaría esta calidad. Cuando permanece fuera del país 18 meses en forma continua o con intermitencias, perderá su calidad de tal.

En la inteligencia que los dos primeros años de permanencia no podrá ausentarse de la República por más de noventa días cada año. Evitando con lo anterior desvirtuar el fin de esta-

calidad migratoria: la Inmigración.

El incumplimiento a esta norma general es severamente sancionada con la pérdida de la calidad de inmigrante, no admitiéndose recurso de ninguna naturaleza para levantar la sanción.

La calidad de inmigrante, no solamente es adquirida desde el momento de entrar originalmente al país, nuestra legislación admite la posibilidad de hacer un cambio de calidad migratoria. Si un extranjero solo puede internarse legalmente como Inmigrante o como No Inmigrante, es factible que habiéndolo hecho con esta última calidad pueda obtener ya en México la calidad de Inmigrante, mediante la autorización de cambio de calidad migratoria, desde luego cumpliendo con los requisitos y las condiciones tanto generales como específicas que legalmente le sean impuestas.

La calidad de inmigrante presenta varias modalidades que algunos autores denominan "subcalidades o condiciones migratorias", pero la denominación legal es de "Características Migratorias", el artículo 48 de la Ley es el que determina las diversas características a que puede sujetarse un extranjero para ser considerado Inmigrante, siendo las siguientes:

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

II.- INVERSIONISTAS: Para invertir su capital en la industria, de conformidad con las leyes nacionales, y siempre que la in-

versión contribuya al desarrollo económico y social del país.

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

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

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

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

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

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

Cada característica migratoria, que no sólo se presenta en la

calidad de inmigrante, sino también en la de No Inmigrante, - es propiamente una clasificación más detallada que se hace de cada calidad. Se atiende primordialmente a la actividad económica que el extranjero va a realizar en el país.

Cada característica impone condiciones especiales diversas a las demás características, por eso decimos que hay condiciones generales a todo Inmigrante y especiales, estas últimas son las que van encuadrando concretamente a cada extranjero - en determinada calidad, como los mencionados en el artículo anterior.

CALIDAD DE INMIGRADO.

Esta calidad no es adquirida al internarse originalmente el extranjero, ya adverbios que está reservada al inmigrante. Por tal motivo un No Inmigrante jamás, a pesar de estar mucho tiempo en el país adquirirá la calidad de Inmigrado.

El inmigrante que ha residido en el país cinco años consecutivos, se ha sujetado a las reglas generales que la Ley establece para dicha calidad, que ha cumplido con las condiciones específicas de su característica migratoria, también aquellas que le fueron impuestas en su permiso de internación, o en la autorización que en su caso dado se le hizo del cambio de calidad migratoria, en general no ha violado la Ley General de Población y su Reglamento, se encuentra en aptitud de obtener la calidad de Inmigrado.

El primer supuesto para adquirir esta calidad, es el de haber residido legalmente en el país durante cinco años como Inmigrante, implicando esto, que anualmente ha obtenido los rendimientos correspondientes, cumpliendo con los requisitos que se le han fijado, y en segundo lugar, que las actividades del Inmigrante dice la Ley, hayan sido honestas y socialmente positivas.

Cuando un extranjero es admitido como Inmigrante, la Ley a manera de barrera, impone una serie de prohibiciones, de limitaciones, protegiendo las actividades económicas del nacional y obligando al extranjero a asimilarse a nuestro medio, sin ser carga pública y existiendo entre el mismo y la sociedad cierta identificación y que por todo esto, el tiempo que ha permanecido como Inmigrante, ha demostrado ser una persona apta para convivir con el grupo social que lo ha admitido y así se podrá formar parte de la población, inmigrando definitivamente.

Para obtener la calidad de Inmigrado se requiere declaración expresa de la Secretaría de Gobernación. Deberá desecharse la idea de que esta calidad se adquiriera automáticamente después de los cinco años de estar como Inmigrante.

Una vez vencida la temporalidad de cinco años, el extranjero Inmigrante solicitará la calidad de Inmigrado y ésta se concederá una vez estudiado el expediente respectivo, es decir cuando no hay violaciones a la Ley y al Reglamento, y desde luego que haya sido honesta y socialmente positiva su conducta.

El artículo 52 de la Ley General de Población señala que es Inmigrado el extranjero que adquiere derechos de residencia definitiva en el país.

La calidad de Inmigrado, podrá solicitarse desde el día siguiente de haberse vencido el cuarto refrendo de la documentación migratoria del Inmigrante, pero incurrirá en sanción pecuniaria cuando ésta sea solicitada después de seis meses a partir del día indicado y no tendrá derecho a la calidad de Inmigrado cuando se solicite después de un año de haberse vencido el cuarto refrendo, y en este caso el extranjero tendrá que salir del país definitivamente o bien sujetarse a cualquiera de las calidades migratorias con las que son admitidos originalmente los extranjeros.

Con la declaratoria de Inmigrado, el extranjero adquiere una residencia definitiva, como lo señala el artículo 52 de la Ley, las limitaciones a que está sujeto son inferiores que estando como Inmigrante. De esta manera el Inmigrado podrá ausentarse del país durante un término no mayor de dos años. Va no estará sujeto a las condiciones impuestas en su permiso de internación; podrá dedicarse a cualquier actividad lícita, ya no tramitará el refrendo anual y la comprobación -

de condiciones impuestas como Inmigrante, en fin gozard de - un mayor número de derechos como extranjero, pero sin confundirse la calidad de Inmigrado con la de mexicano, ya que las normas aplicables al extranjero seguirán regulando su conducta.

PERMISO DE INTERNACION.

El permiso de internación al país de un extranjero, es un acto administrativo por el que se autoriza a un extranjero a internarse legalmente en territorio nacional, siempre y cuando cumpla con las condiciones y requisitos establecidos en el mismo.

El permiso de internación es un acto jurídico, ejecutivo de derecho público, que emana de la autoridad administrativa, que produce una situación jurídica concreta que es la admisión al país del extranjero.

Ningún extranjero puede internarse al país sin el permiso correspondiente y la Secretaría de Gobernación es la facultada para otorgarlos.

Como todo acto administrativo, el permiso de internación debe ser otorgado por funcionario competente y de acuerdo con la Ley, y se refiere a la autorización para que un extranjero pueda internarse al país en determinada calidad y característica migratoria y con ciertas condiciones específicas que la autoridad impone al extranjero por ese motivo.

Los permisos de internación al país se autorizan por medio de oficios, documentos que son órdenes giradas a los funcionarios del Servicio Exterior Mexicano para documentar al extranjero en los términos específicos del mismo. Pero propiamente el permiso de internación no es el documento, sino el acto ad-

ministrativo que queda plasmado en él; queremos decir con esto que el individuo interesado va a hacer su ingreso a territorio nacional por primera ocasión, es decir, originalmente, ya que una vez admitido, la Ley le da derecho a salir y entrar ya sin ese permiso pero siempre en ciertas condiciones. Un extranjero admitido legalmente podrá ausentarse del país e internarse nuevamente, pero en este caso no requerirá el permiso de internación de que estamos hablando, sino sujetarse a las normas generales o establecidas por la Ley.

CLASES DE PERMISO DE INTERNACION.

1.- El extranjero puede internarse originalmente al país con un permiso que lo autoriza a permanecer en territorio nacional como Inmigrante o como No Inmigrante, pero también existen autorizaciones de la misma naturaleza, es decir actos administrativos por los cuales un extranjero permanece legalmente en el país.

2.- La autorización de cambio de calidad migratoria no es grada al funcionario del Servicio Exterior Mexicano como en el caso anterior, ya que el extranjero se encuentra en territorio nacional. Deberá en este caso el interesado llenar los requisitos que establece la nueva calidad migratoria que pretenda adquirir y el pago de derechos de migración para obtener la autorización correspondiente.

3.- Otra autorización semejante, es la REGULARIZACION, por medio de la cual se autoriza la permanencia legal de un extranjero que se haya encontrado en el país hasta ese momento ilegalmente, esta estancia ilegal puede ser, por ejemplo en los siguientes casos:

a) Cuando el extranjero habiéndose internado en cierta calidad migratoria, no ha cumplido con los requisitos generales-

o específicos fijados en su permiso de internación y se le ha cancelado por ese motivo su documentación migratoria.

b) Cuando un extranjero se haya internado subrepticamente - en territorio nacional y existen razones para considerar la autorización de permanencia legal. Es el caso de aquellos extranjeros que se han casado con mexicana o tienen hijos nacidos en el país.

c) Cuando un menor de edad nacido en el extranjero es traído cuando aún pequeño al país y sin documentación migratoria, - cuando llega a la mayoría de edad y tiene que escoger la nacionalidad del país en que nació y desea residir en el país, se encuentra con que no tiene documento migratorio entonces se aplica la regularización, como inmigrante familiar, estudiante, etc.

Para que el extranjero obtenga la autorización de permanencia legal, deberá cumplir con los requisitos siguientes:

- 1.- Satisfacer el exámen de las autoridades sanitarias;
- 2.- Rendir a las autoridades de migración los informes que se les pidan;
- 3.- Identificarse por medio de documentos conducentes y en su caso, acreditar su calidad migratoria.
- 4.- Llenar los requisitos que se fijan en sus permisos de internación.

Sin embargo y como arma de doble filo, se le concede facultad a la Secretaría de Gobernación para negar al extranjero la entrada al país o el cambio de calidad migratoria por cualquiera de los medios siguientes:

- 1.- Cuando no exista reciprocidad internacional.
- 2.- Cuando lo exija el equilibrio del intercambio demográfico -

co.

3.- Cuando se estime lesivo para los intereses económicos de los nacionales.

4.- Cuando no haya sido intachable la conducta del solicitante durante su estancia en el país.

5.- Cuando el solicitante haya infringido la Ley o su Reglamento.

6.- En los casos que prevenga el Reglamento de la Ley u otros análogos.

Estos conceptos, por su vaguedad, hacen que la autoridad en un momento dado pueda fundar cualquier negativa a toda solicitud de estancia del extranjero en el país, este tema será tratado ampliamente en el capítulo siguiente y el por qué de la necesidad de reglamentar esta facultad de la Secretaría de Gobernación respecto a sus propias decisiones.

3.2. NO INMIGRANTES.

Hemos dejado asentado que es el Estado quien determina la forma y las condiciones con las cuales puede un extranjero internarse y establecerse bajo su régimen de derecho en su territorio.

Al referirnos al estudio de las calidades migratorias, dijimos que la calidad migratoria es el conjunto de condiciones o requisitos impuestos por la Ley migratoria al extranjero que desea internarse al territorio de un Estado, también hicimos un ensayo de la definición de Inmigrante, diciendo que es el extranjero cuya permanencia en el país es temporal y que cumpliendo con las condiciones que se le imponen, está en aptitud de obtener el derecho a la residencia definitiva, distinguiendo al No Inmigrante cuando el extranjero carece del derecho a la residencia definitiva. Sin embargo, no por esto los extranjeros comprendidos en esta calidad, quedan absolutamente en la imposibilidad de obtener la residencia, puesto que como apuntamos antes, los intereses de los No Inmigrantes pueden cambiar con relación a su estancia en el país, como lo significaría el matrimonio con nacionales, punto que trataremos posteriormente una vez tratada esta categoría de No Inmigrante.

En las dos calidades con que es admitido un extranjero al país, el término de permanencia es fatalmente determinado, el extranjero tendrá que cumplir con lo establecido en la legislación migratoria. Tratándose de los No Inmigrantes tiene la facultad discrecional el órgano correspondiente para conceder la ampliación del plazo de permanencia máxima. Tanto el Inmigrante como el No Inmigrante tienen prevista legalmente la temporalidad de permanencia que el órgano competente está obligado a autorizar.

El No Inmigrante, dice el artículo 42 de la Ley General de Población, "...es el extranjero que con permiso de la Secretaría de Gobernación se interna en el país temporalmente...".

El texto legal tomo como elemento esencial de esta calidad migratoria la temporalidad del extranjero.

Más adelante el artículo 42 que se ha enunciado, va determinando en sus fracciones cada una de las características del No Inmigrante estableciendo las condiciones en cada caso específico que son a saber:

I. - TURISTA. - La característica migratoria denominada turista, pertenece a una de las clasificaciones de calidad de No Inmigrante, con fines de recreo o salud, para actividades artísticas, culturales o deportivas, no remuneradas ni lucrativas, con temporalidad máxima de seis meses improrrogables.

La Ley hace hincapié en que el extranjero admitido así, no podrá permanecer en el país por un término mayor de seis meses y que las finalidades serán primordialmente de recreo o salud, es decir, que la actividad que tienda a la realización de esos fines le estará legalmente permitida al turista.

Analógamente, la Ley permite la entrada al país a extranjeros cuyas actividades sean deportivas, limitándolas a que por su realización no se obtendrá remuneración ni lucro alguno, esto es, que no sean actividades profesionales por las que generalmente sí se percibe la debida remuneración.

Para autorizar la internación al país del extranjero en calidad de No Inmigrante, sólo estará facultada la Secretaría de Gobernación tal como lo dispone el artículo 42 de la Ley, pero cuando esta dependencia lo juzgue conveniente mediante acuerdos especiales, podrá delegar la facultad de autorizar la internación de los extranjeros No Inmigrantes, en los fun-

cionarios gubernamentales comisionados en el extranjero y en los jefes de oficinas de Población, pudiendo establecer acuerdos, limitaciones o modalidades a esta facultad.

El extranjero cualquiera que sea su nacionalidad, podrá internarse al país acudiendo personalmente a las Embajadas o Consulados mexicanos más próximos al lugar de donde se encuentre, o en las fronteras, a las Oficinas de Población dependientes de la Secretaría, para solicitar se le documente como turista. De requerir permiso previo de la Secretaría, cuando por su nacionalidad no esté facultado el funcionario para documentarlo, se le indicará al extranjero el procedimiento a seguir ante el Servicio Central, o bien por conducto de la Embajada o Consulado se tramitará la solicitud correspondiente, la cual se enviará telegráficamente o por correograma a la Secretaría de Relaciones Exteriores, la que hará la transcripción literal de la misma a la de Gobernación y ésta resolverá directamente lo conducente al funcionario ante el que se solicitó el permiso de internación.

La nota principal de esta característica es la de poder cambiar de calidad, es decir, de No Inmigrante a Inmigrante, así como de característica migratoria, de suerte que el turista podrá en un momento dado solicitar su cambio de Turista a visitante, Estudiante, etc., siempre y cuando reúna los requisitos de Ley.

Esta característica migratoria es de suma importancia para el país y en los últimos años el turismo internacional ha sido fomentado en una manera considerable, pues hay que recordar que la industria turística ocupa un lugar preponderante en la economía nacional.

Por otro lado es importante mencionar que sería conveniente que se olvidara la práctica constante de documentar al turista

ta por ese término máximo de seis meses, si el extranjero solicita un término menor al de seis meses, el funcionario deberá autorizar únicamente esa temporalidad de estancia.

Citamos lo anterior en virtud de que el extranjero acude primordialmente a la facilidad migratoria que implica el ser documentado en calidad de No Inmigrante Turista, y en realidad se dedica por este término máximo, a realizar actividades notoriamente remuneradas o lucrativas, dedicándose al ejercicio del comercio, al contrabando de mercancías, a la enseñanza de idiomas, etc. Es más, una vez concluido el término de seis meses el extranjero regresa a las fronteras del país y se documentará en las Embajadas o Consulados más próximos, haciéndolo así consistentemente.

III.- TRANSMIGRANTE.- Segunda característica del No Inmigrante. Presenta pocas dificultades ya que se trata del individuo que está de paso en un país con destino a otro.

Se trata de personas que se ven en la necesidad de cruzar uno o más territorios con destino a otro.

Así, el extranjero tendrá que obtener el permiso para internarse al territorio de cualquier Estado, aunque sólo sea de paso, dada su calidad de extranjero. Así los transmigrantes podrán permanecer en el país hasta por treinta días.

El Transmigrante no puede ser visitante, turista o inmigrante. Su objeto de permanencia en territorio nacional es el de cruzarlo con destino a otro, habiendo probado tener derecho a ser admitido, de la misma manera lo hará de aquél que es limítrofe con el nuestro.

Si viene de Sudamérica, necesariamente tendrá que probar que tiene la visa de admisión al país de destino y si éste es Ca

nada, también deberá tener la admisión legal en los Estados Unidos de Norteamérica.

Aunque la Ley y el Reglamento no hablan sobre la posible dedicación de actividades remuneradas o lucrativas del extranjero durante su tránsito por territorio nacional, es de presumir que de ninguna manera el transmigrante podrá ejercerlas, ya que su objeto es única y exclusivamente el de transitar por territorio nacional para llegar a otro país.

III.- VISITANTE.- Bajo el rubro de visitante debe considerarse al extranjero que se dedica al ejercicio de alguna actividad lícita y honesta, lucrativa o no.

En este sentido, el Estado está respetando los derechos fundamentales de la naturaleza humana, y acorde con estos principios, la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, consagró la libertad del trabajo en el artículo cuarto de la misma.

Cualquier extranjero que pretenda realizar actividades lícitas en el país podrá ser autorizado por la Ley General de Población en los términos del artículo 42 fracción III.

En el caso del Visitante es preciso obtener previamente de la Secretaría de Gobernación la autorización o permiso de internación al país para que pueda ser admitido el extranjero interesado. Es de suponerse lo anterior ya que el Visitante viene a realizar actividades económicas que en un momento dado pueden poner en peligro los intereses nacionales en cuanto a este aspecto se refiere.

Generalmente se emplea esta forma de inmigración por los visitantes de empresas, por extranjeros que vienen a estudiar diferentes ramas de la ciencia y que son propias de

nuestra nación como: arqueología, zoología, geología, etc.

Esta forma de internación es una de las más usadas por los extranjeros. Con esta característica llega al país un gran número de extranjeros, cuyo objeto de estancia es por lo general una actividad educativa, artística en teatro, cine o radio deportiva.

IV.- CONSEJERO.

El artículo 42 fracción cuarta señala al respecto:

Para asistir a asambleas o sesiones de consejo de administración de empresas o para prestarle asesoría y realizar temporalmente funciones propias de sus facultades. Esta autorización será hasta por seis meses, improrrogables, con permiso de entradas y salidas múltiples, y la estancia dentro del país en cada ocasión sólo podrá ser hasta de treinta días im prorrogables.

Esta característica es bastante clara y no necesita mayor explicación y dedicaremos más nuestra atención a las siguientes características.

V.- ASILADO POLITICO.

La Ley General de Población regula en el artículo 42 fracción quinta la condición jurídica migratoria de quien llega al país para proteger su vida o su libertad de persecuciones políticas en su país de origen, y a la letra dice:

Para proteger su libertad o su vida de persecuciones políticas en su país de origen, autorizado por el tiempo que la Se cretaria de Gobernación juzgue conveniente, atendiendo a las circunstancias que en cada caso concurran: Si el asilado político viola las leyes nacionales, sin perjuicio de las san-

ciones que por ello sean aplicables, perderá su característica migratoria, y la misma Secretaría le podrá otorgar la calidad que juzgue conveniente para continuar su legal estancia en el país. Así mismo, si el asilado político se ausenta del país, perderá todo derecho a regresar en esta calidad migratoria, salvo que haya salido con permiso de la propia dependencia.

La vida como la libertad humana son bienes jurídicos protegidos por nuestro derecho, y por ende, la Ley General de Población regula la situación migratoria del individuo extranjero que corre inminente peligro de perderlos en caso de no ser admitidos en nuestro país.

Esta calidad migratoria ha cobrado vital importancia en años recientes debido a las diferentes controversias políticas originadas en los diferentes Estados, ejemplos claros podrían ser: Argentina y Chile, en donde México tuvo una participación definitiva al Asilar a cientos de personas que salieron huyendo de los mismos por razones políticas.

Al analizar sin ningún prejuicio ideológico la vida del hombre, observamos que sus actos, sus aspiraciones, sus inquietudes, giran alrededor de un solo fin: Superarse así mismo para obtener la satisfacción de sus necesidades que pueden brindarle felicidad. Si se toma en cuenta este concepto, inherente a la naturaleza humana, se puede explicar y hasta justificar cualquier actividad del hombre, quien pretende conseguirla mediante la realización de los fines específicos que se ha propuesto. Uno de los factores indispensables, para que el individuo realice sus propios fines, desarrollando su personalidad y tratando de lograr su felicidad, es precisamente la libertad, concebida no solamente como una mera potestad psicológica de elegir propósitos determinados y escoger los medios subjetivos de ejecución de los mis

mos, sino como una actuación externa sin limitaciones o restricciones que hagan imposibles o impracticables los conductos necesarios para la actualización de la teleología humana.

Así como la libertad, la vida humana han tenido una concepción semejante en nuestro Derecho, como afirma Manzini "la vida humana es un bien de interés evidentemente social, público, y porque la esencia, la fuerza y la actividad del Estado residen primordialmente en la población, formada por la unión de todos: la muerte violenta infringida injustamente a una unidad de esta suma, produce daño público que debe ser prevenido y reprimido, aparte el mal individual en sí mismo, como hecho social dañoso". Aunque es muy difícil de definir el concepto "vida", el pensamiento filosófico se ha concretado a considerarlo como una idea intuitiva contraria a la de extinción o desaparición del ser humano de su ámbito terrenal o simplemente es el estado de existencia del sujeto.

Hemos hecho incapil en el celo que guardan nuestras instituciones jurídicas: el tutelar el bien jurídico "vida", protegiendo al ser humano de todos aquellos actos que pretendan hacer de ella objeto de privación. El Estado mexicano ha sido tradicionalmente celoso del derecho a la libertad de todo hombre, traducido no solamente en nuestras normas Constitucionales sino en la política exterior que ha alcanzado prestigio y fama mundial.

La Ley General de Población en su artículo 35 establece que los extranjeros que sufran persecuciones políticas serán admitidos provisionalmente por las autoridades de Migración con la obligación de permanecer en el puerto de entrada mientras la Secretaría de Gobernación resuelve el caso.

Por otro lado el artículo 101 del Reglamento de la Ley mencionada señala las reglas a seguir en cuanto a la admisión de Asilados políticos en nuestro país.

Por último no encontramos ningún precepto que regulara la estancia en el país de las personas que vienen huyendo de persecuciones políticas en las legislaciones de migración anteriores, el único dato que conocemos al respecto es el procedimiento que se siguió por nuestro país después de la revolución que agitó España en 1938, pues el gobierno de México documentó a los republicanos como turistas por falta de previsión legal en estos fenómenos.

VI.- ESTUDIANTE.

Característica migratoria prevista por el artículo 42 fracción sexta de la Ley General de Población:

Para iniciar, completar o perfeccionar estudios en planteles educativos o instituciones oficiales o particulares incorporadas o con autorización oficial, con prórrogas anuales y con autorización para permanecer en el país sólo el tiempo que duren sus estudios y el que sea necesario para obtener la documentación final escolar respectiva, pudiendo ausentarse del país, cada año, hasta por 120 días en total.

La obra educativa de México está conferida en los más claros objetivos:

- a) Nacional, sin hostilidades ni exclusivismos.
- b) Democrática, en el sentido de aspirar a un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural;
- c) Combativa contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios;

d) Fundada en el progreso científico;

e) Ajena a cualquier doctrina religiosa;

f) Orientada hacia la comprensión de los problemas de México, al aprovechamiento de sus recursos, a la defensa de su independencia política, económica y social, tanto como al a crecientamiento de la cultura;

g) De servicio a la mejor convivencia humana, por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando los privilegios de raza, de sectas, de grupos, de sexo o de individuos.

Y se funda, por último, la misma educación, en normas equitativas:

a) Principio obligatorio de la educación primaria;

b) Carácter gratuito de la educación impartida por el Estado;

c) Regulación de la educación primaria, secundaria y normal, y la de cualquier tipo o grado destinado a obreros y campesinos, por parte del Estado, y

d) Facultad de los particulares para impartir educación con arreglo a la legislación mexicana.

Acorde con el precepto fundamental que regula la educación en México, la Ley General de Población prevee la posibilidad de que los extranjeros puedan ser admitidos en el país con la característica de estudiante a pesar de los grandes problemas que nuestro Estado tiene que afrontar para resolver la educación nacional.

Para que un estudiante extranjero sea admitido en el país con la característica de estudiante, podrá hacerlo sin distinción de edad, sexo cuando pretenda:

- a). - Iniciar,
- b). - Completar o,
- c). - Perfeccionar sus estudios.

Los estudios que el extranjero realice tendrán que ser en planteles educativos oficiales o particulares, siempre que estos estén incorporados.

En la característica del Estudiante, y análogamente al Turista, se siguen las mismas normas, es decir, que la Secretaría de Gobernación puede delegar la facultad de autorizar la internación en el país de estos extranjeros, cuando esta dependencia lo juzgue conveniente mediante acuerdos especiales, en los funcionarios del Servicio Exterior Mexicano, establecido en los acuerdos, limitaciones o modalidades a esta facultad, así, el estudiante que se presente ante un funcionario del Servicio Exterior para ser documentado en esta característica migratoria, demostrará estar inscrito en un plantel educativo que esté autorizado para recibir estudiantes extranjeros y tener la suficiente solvencia económica para sufragar los gastos que originen su estancia en el país; se le advertirá que deberá asistir constante a clases; la prohibición para ejercer actividades remuneradas o lucrativas; el formal compromiso de abandonar el país una vez terminados los estudios o cuando para ello sea requerido por el órgano administrativo correspondiente, cuando éste, en vista de los fracasos intelectuales del estudiante, se lo pida; y los demás requisitos generales pedidos a los extranjeros que internen el país.

Otros de los acuerdos importantes para documentar extranjeros estudiantes, es el de prohibir que estos efectúen estudios con horario nocturno.

Las facilidades migratorias que la autoridad concede a es -

los extranjeros son sumamente notorias como se ha visto ya y la ley solo se concreta a exigir al extranjero un extremado-cumplimiento en su obligación escolar ya que se les cancela la documentación migratoria si no aprueban el año escolar en el que están inscritos o abandonan los estudios.

Por otra parte, y con el fin de que no sean una carga pública, el estudiante extranjero deberá comprobar que cuenta con recursos económicos suficientes para sufragar los gastos que originen su estancia en el país y que los ingresos provengan del exterior, ya que están impedidos para realizar actividades remuneradas o lucrativas.

VII.- VISITANTE DISTINGUIDO.- En casos especiales, de manera excepcional, podrán otorgarse permisos de cortesía para internarse y residir en el país, hasta por seis meses, a investigadores, científicos o humanistas de prestigio internacional, periodistas u otras personas prominentes. La Secretaría de Gobernación podrá renovar estos permisos cuando lo estime pertinente.

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

IX.- VISITANTE PROVISIONAL.- La Secretaría de Gobernación podrá autorizar como excepción hasta por 30 días, el desembarco provisional de extranjeros que lleguen a puertos de mar o aeropuertos con servicio internacional, cuya documentación carezca de algún requisito secundario. En estos casos deberá constituir depósito o fianza que garantice su regreso al país de procedencia, de su nacionalidad o de su origen, si no cumplen el requisito en el plazo concedido.

No hacemos el estudio exhaustivo de esta característica ya - que por su misma naturaleza no implica en su mayoría, ningún intento de asimilación al medio nacional.

3.3. ANALISIS DEL ARTICULO 39 DE LA LEY GENERAL DE POBLACION GENERALIDADES Y CONCEPTO.

Iniciaremos el estudio de uno de los preceptos más discutidos de la Ley General de Población, se refiere al trato que se le da al extranjero que haya contraído matrimonio con mexicano o tenga hijos nacidos en el país, cuando la inmigración del mismo se base en estos dos acontecimientos.

En el transcurso de este estudio veremos, entre otras cosas, si el extranjero casado con mexicano o con hijos nacidos en el país, es ya inmigrante o podrá adquirir esta calidad, independientemente de lo establecido por los artículos 42 y 48 o si debemos considerar la autonomía de este precepto configurando una característica migratoria especial, sin tomar en cuenta lo que determina el artículo 48 de la citada Ley.

El texto actual del artículo 39 es el siguiente:

"Cuando los extranjeros contraigan matrimonio con mexicanos o tengan hijos nacidos en el país, la Secretaría de Gobernación podrá autorizar su internación o permanencia legal en el mismo.

Si dejare de cumplirse con las obligaciones que impone la legislación civil en materia de alimentos, se perderá la calidad migratoria que la Secretaría haya otorgado y se señalará al interesado un plazo para que abandone el país, excepto si ha adquirido la calidad de Inmigrante".

Al parecer no es muy claro el artículo 39 de la Ley al referirse a que "podrán adquirir la calidad de inmigrante o con-

servar la que ya tienen", ya que no menciona cuales son las posibilidades para adquirir tal calidad cuando el extranjero se sitúa en cualquiera de los supuestos de la Ley, además que razón habría para seguir considerando a un extranjero como inmigrante cuando reúna estas condiciones. En cambio, el precepto en cuestión sanciona al extranjero que haya adquirido la calidad de inmigrante en virtud del matrimonio o por tener hijos nacidos en el país con la pérdida de esta calidad cuando se disuelve el vínculo o se dejan de cumplir las obligaciones que impone la legislación civil en materia de alimentos.

No aparece en la Ley de que manera se adquiere la calidad de inmigrante, ni las facilidades o beneficios a que este extranjero en especial se le deben otorgar, a fin de conseguir su asimilación y arraigo en el país.

Es el Reglamento el que da la pauta para observar la diferencia que hay entre la inmigración ordinaria y esta característica migratoria que llamaremos "especial o extraordinaria".

Para obtener la autorización de inmigrante en esta característica, el extranjero demostrará cualquiera de los siguientes acontecimientos:

- a) La existencia de matrimonio con un mexicano. No es necesario que este acto se haya celebrado en territorio nacional, pero demostrará la realización del mismo con el certificado del Registro Civil correspondiente.
- b) Tener hijos nacidos en el país: quiere decir que él o los descendientes en este grado, sobreviven en el momento de presentar la solicitud de inmigrante. Se demostrará el nacimiento de los hijos con las actas del Registro Civil correspondientes y la sobrevivencia con el testimonio de dos personas capaces, por escrito.

Indistintamente podrán presentarse cualquiera de los acontecimientos

tecimientos señalados, otra condición será la de disponer de recursos propios o medios de trabajo suficientes para la subsistencia de su familia en el país.

Aquí vuelve a surgir la facultad discrecional que se torna bastante elástica para que la Secretaría de Gobernación juzgue si estos recursos o medios de trabajo son bastantes para la subsistencia de la familia, lo que en un momento dado puede convertirse en verdadera facilidad migratoria o bien en dificultades graves para el extranjero y por añadidura para su familia.

PERMISO DE MATRIMONIO PARA EXTRANJEROS.

El artículo 68 de la Ley General de Población establece la prohibición al oficial del Registro Civil para que celebre actos del estado civil de las personas en los que intervenga algún extranjero, sin la comprobación previa por parte de éste, de su legal estancia en el país. Tratándose de matrimonio de extranjero con mexicano deberá exigirse además la autorización de la Secretaría de Gobernación.

La mencionada autorización de la Secretaría de Gobernación se requiere en los siguientes casos:

- a) Cuando el matrimonio se va a celebrar entre mexicano y extranjero. Nunca entre extranjeros.
- b) Cuando tal acto se celebra en territorio mexicano.

Los artículos 67, 68 y 69 de la Ley General de Población dan la pauta para determinar cual fue el motivo que inspiró al legislador para exigir la autorización en caso de matrimonio de extranjero con mexicano. En cualquier acto que celebre el Oficial del Registro Civil en el que intervenga algún extranjero, deberá comprobar éste, su legal estancia en

el país.

Así mismo exigir la comprobación de la legal estancia en el país de un extranjero, será obligación tanto del Oficial - del Registro Civil como de todas las autoridades de la República, sean federales, locales o municipales, de los Notarios Públicos los que los substituyeran a éstos o hagan sus veces de los Contadores Públicos, de los Corredores de comercio, cuando ante ellos los extranjeros tramiten asuntos de su competencia.

Se debe insistir en que el motivo para exigir el permiso - del matrimonio a que se ha hecho referencia es el de tener la absoluta seguridad de que el extranjero se encuentra legalmente en el país.

Por otro lado se debe señalar que la autorización que debe expedir la Secretaría de Gobernación para que un extranjero pueda contraer matrimonio con mexicano en territorio nacional, no es un requisito esencial, ni de validez, que afecte el acto jurídico del matrimonio, y su omisión amerita una sanción meramente administrativa.

AUTONOMIA DEL ARTICULO 39 DE LA LEY GENERAL DE POBLACION.

Señalamos ya que es discutible considerar como una característica migratoria especial que hemos llamado extraordinaria a la regulada por el artículo 39 de la Ley de la materia o bien, incluirla como una característica más del artículo 48 de este ordenamiento.

Desde nuestro particular punto de vista, es de suponerse - que es una característica especial autónoma y extraordinaria la consagrada por el artículo 39.

El extranjero casado con mexicano y el que tenga hijos naci

dos en el país tendrá derecho a obtener la calidad de inmigrante; ya hemos analizado que es el reglamento y no la Ley quien define a esta característica migratoria tan especial. Que la Secretaría de Gobernación debe exigir única y exclusivamente los requisitos que enumera el artículo 121 del Reglamento en sus cuatro fracciones. Que la Secretaría no tiene por que hacer de esta característica migratoria especial labarismos jurídicos para incluirla en cualquiera de las que establece el artículo 48 de la citada Ley. Decimos esto, porque según nuestra investigación, la calidad de inmigrante en virtud del matrimonio con mexicano o el nacimiento en el país de hijos de extranjeros, la dependencia mencionada la ajusta invariablemente a lo establecido por el artículo 48 y los preceptos del Reglamento determinan en especial.

No se debe relacionar este artículo con los de la inmigración ordinaria, de hacerlo así, el extranjero no se beneficia de la facilidad migratoria que la Ley concede, por el contrario, obstaculiza su inmigración y sobre todo la posibilidad de ser un elemento útil económicamente a su familia, y a la sociedad en general.

Debe prevalecer esta autonomía, ya que el extranjero sobre todo varón, jefe de la familia, se ve en la necesidad de cumplir de inmediato con las obligaciones económicas y entonces se le deben otorgar las facilidades que adquiere por estar casado con mexicano o tener hijos con mexicano, que moral y jurídicamente le corresponden; y con los obstáculos de la inmigración ordinaria, no puede hacerlo. La verdadera facilidad migratoria ya no existe en la Ley General de Población el vigor para los extranjeros que contraen matrimonio con mexicano por nacimiento, o que tienen hijos nacidos en el país por la modificación que sufrió al reducirse la calidad de inmigrado sólo a aquel extranjero que cumpla con

el término de cinco años de estancia como inmigrante automáticamente fuera considerado con los efectos de Inmigrado.

Nuestra opinión es así, ya que si el inmigrante extraordinario, es considerado como inmigrado tal como lo hacía la Ley de 1936, puede dedicarse de inmediato a cualquier actividad remunerada o lucrativa, salvo las limitadas por la Ley, y de ésta manera el extranjero podrá realizarse en todos sus aspectos y sobre todo en lo económico, lo que viene a beneficiar a la familia mexicana.

Por lo que respecta a la pérdida de la calidad de inmigrante en esta característica especial, el extranjero al disolverse el vínculo matrimonial con el mexicano, estará sujeto a cumplir con las obligaciones civiles que le imponga la autoridad judicial por este acto.

Así mismo, la perderá cuando deje de cumplir con las obligaciones a que esté sujeto con los hijos, especialmente en lo que se refiere a materia de alimentos.

Insistimos en que si la pérdida de la calidad migratoria en esta característica migratoria especial es tan drástica, es por que se le deben otorgar verdaderas facilidades al extranjero situado en la hipótesis del precepto, y no imponerle las condiciones de la inmigración ordinaria del artículo 48, como acontece en la práctica.

NOCIONES SOBRE NACIONALIDAD.

CONCEPTO SOCIOLOGICO.- Desde el punto de vista sociológico - el concepto de nacionalidad es el vínculo existente entre el individuo y la nación. "La nación es una sociedad natural de hombres a quienes la unidad de territorio, de origen, de costumbres y de lenguaje lleva a la comunidad de vida y de conciencias sociales..." (4) "Por lo que la nacionalidad es el vínculo natural que por efecto de la vida en común y de la conciencia social idéntica, hace al individuo miembro del grupo que forma la nación" (5). Dentro del concepto sociológico la nacionalidad es la identidad material del sujeto - con la nación (lengua, raza, religión, costumbres, tradición y una misma proyección hacia el porvenir).

Al contrario de los fenómenos sociales, que son el influjo - de las actividades individuales por medio de la comunicación de unos hombres con otros, la cultura es el contenido de dichas actividades. En todas las sociedades se casan los varones con las mujeres (fenómeno social); pero la variedad del modo como se casan es infinita, es lo que viene a construir las costumbres matrimoniales (fenómeno cultural). La cultura es la suma total de los modos y medios fabricados por el hombre para hacer las cosas. La tradición es un algo que nos entrega el pasado y que tiene valor para las personas que las reciben y transmiten y, por esa razón, debe conservarse. El lenguaje es el medio primordial del intercambio social; como el medio principal de la comunicación entre los individuos - que presupone la acción recíproca como sistema de símbolos - encierra imágenes y abstracciones que reciben su significación no sólo de la experiencia acumulada y conservada por generaciones de individuos. Salta a la vista la índole social del lenguaje.

La unidad de territorio, de origen, de costumbres y de len -

guaje, se ha dicho que lleva a la unidad de vida y de conciencias sociales. La comunidad de vida es consecuencia necesaria de la adaptación del individuo al medio físico que lo rodea. Es indispensable que el grupo ocupe una zona geográfica determinada para que la adaptación se produzca por medio de la lucha que la colectividad realiza frente a la naturaleza, naciendo de esta incesante lucha las pautas culturales propias de cada grupo y que lo identifican y los individualizan con los demás creándose así la nación y la nacionalidad como el vínculo del individuo con ella.

CONCEPTO JURIDICO.- "La nacionalidad es el vínculo político y jurídico que relaciona a un individuo con un Estado". Esta es la concepción tradicional o clásica que con ciertas modificaciones intracentes han aceptado la mayoría de los tratadistas.

El concepto sociológico de nacionalidad tiene importancia teórica, ya que aporta materiales, es antecedente del concepto jurídico. Sin embargo, jurídicamente puede hacerse caso omiso del concepto sociológico. Tenemos dentro de un Estado una sola nacionalidad jurídica y si nos atenemos al sociológico, lo más probable es que habrá más nacionalidades en un solo Estado. Lo que logra la unidad de los grupos sociales heterónomos dentro de un Estado, es precisamente el concepto jurídico de nacionalidad.

El Estado nacional "es, en sí mismo, una manifestación jurídica derivada de una realidad histórica y de una experiencia sociológica". La nacionalidad es, como afirmamos ya en la primera parte del trabajo, una parte esencial del Derecho Público ya que afecta a la organización misma del Estado, el Estado está constituido por individuos, por lo que la determinación de las condiciones que se imponen a los mismos para ser o no nacionales, es objeto específico del Derecho Público. El

Estado y no la nación es el que impone la nacionalidad de la persona física o moral.

El Instituto de Derecho Internacional de Cambridge en 1895 - adoptó algunos principios jurídicos en materia de nacionalidad:

- 1.- Nadie debe carecer de nacionalidad.
- 2.- Nadie debe tener simultáneamente dos nacionalidades.
- 3.- Cada uno debe tener el derecho de cambiar de nacionalidad.
- 4.- La renuncia pura y simple para perder la nacionalidad.
- 5.- La nacionalidad de origen no debe transmitirse indefinidamente de generación en generación, establecida en el extranjero.

Estas reglas han sido resumidas por la mayoría de los teóricos del Derecho Internacional Privado en tres, a saber:

- I.- Cada individuo, sólo puede tener una nacionalidad.
- II.- Esta nacionalidad inicial, la adquiere por estatuto legal, desde el momento de su nacimiento.
- III.- La nacionalidad inicial puede cambiarse voluntariamente, con consentimiento del Estado interesado.

En términos generales, no puede existir persona alguna sin nacionalidad. Pero el mundo está actualmente dividido en una serie de Estados y cada individuo queda dentro de la órbita de uno de ellos. No obstante, como consecuencia de las guerras, el surgimiento de nuevas nacionalidades, etc., hay individuos que carecen de nacionalidad. La expresión alemana - "Hermantolose", fue aceptada para denominar a estos individuos sin nacionalidad después de la primera guerra mundial. Actualmente se emplean los términos "apatridas" o "Apoloides". Es más común el primero, el cual se integra con la preposición "a", negativa y el vocablo "patris".

NACIONALIDAD ORIGINARIA. - La nacionalidad originaria es la que el Estado atribuye a los individuos por hecho de su nacimiento. Para determinar este origen de la nacionalidad, existen dos criterios o sistemas clásicos: "Jus sanguinis" y "Jus soli". La primera se traduce por Ley de sangre y la segunda por Ley de suelo.

"En la historia, ambos principios opuestos han dominado alternativamente. En los pueblos antiguos, con inclusión de los griegos y romanos, se observa un predominio de la atribución de la nacionalidad en razón de la sangre. En Roma, a parece ya la distinción entre el hijo legítimo, el nacido ex justis nuptis, que sigue la nacionalidad del padre en el momento de la concepción, mientras que los hijos extramatrimoniales adquieren la ciudadanía romana cuando ésta es posesada por la madre en el momento del parto. Entre los germanos, en su fase nómada, no puede hablarse de nacionalidad: la pertenencia a cada tribu se determina en forma imprecisa, predominantemente por la sangre, pero en el momento en que se establece el régimen feudal, a medida que el hombre se convierte en accesorio de la tierra, nace como vasallo del señor del territorio el que ve la luz primera en él. El Jus soli cumple una doble misión en el feudalismo: proporcionar al señor nuevos súbditos y liberar al hijo del extranjero de las incapacidades que pesan sobre su padre". [7].

El Jus sanguinis es practicado en los países de donde parten las corrientes emigrantes, y que no desean que los hijos expatriados, pierdan la nacionalidad de sus padres.

México, sin desechar el jus sanguinis, que queda específicamente señalado en el apartado "A", fracción II, del artículo 30 de la Constitución, y en el artículo 1º fracción II de la Ley de Nacionalidad y Naturalización, aceptando también el jus soli, en la fracción I del apartado "A" del ar-

Artículo 30 de la Ley Suprema y en la fracción I del artículo 1° de la Ley de Nacionalidad y Naturalización. Como no es objeto de nuestro tema el estudio de la nacionalidad, hacemos una referencia somera para determinar por qué razón la Ley General de Población en su artículo 39 establece las facilidades migratorias al que contrae matrimonio con mexicano o mexicana.

CITAS BIBLIOGRAFICAS:

- [1] DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA, Ed. Real Academia Española - 19ª Edición, Madrid, 1970, p.229.
- [2] Pereznieto, Leonel: DERECHO INTERNACIONAL PRIVADO, Ed. Harla, S. A., México, 1986, p.91.
- [3] LEY GENERAL DE POBLACION artículo 44, Ed. Porrúa, México, 1988.
- [4] Op. Cit. N° 1, p.909.
- [5] Op. Cit. N° 1, p.909.

NOTA: Toda la información vertida en este capítulo fue proporcionada - en forma verbal por funcionarios de la Dirección General de Servicios Migratorios.

Me agradezco al Licenciado Angel Martínez, Jefe del Departamento - de No Inmigrantes Estudiantes, por la paciencia con que me proporcionó toda la información, así como todas las dudas que me fueron resueltas, por él mismo.

C A P I T U L O I V

**LA DIRECCION GENERAL DE SERVICIOS
MIGRATORIOS Y EL RECURSO
DE RECONSIDERACION.**

CAPITULO IV.

LA DIRECCION GENERAL DE SERVICIOS MIGRATORIOS Y EL RECURSO DE RECONSIDERACION.

INTRODUCCION.

El Estado mexicano, como consecuencia del ejercicio de su soberanía, es un Estado independiente frente a otros, puede determinar libremente su actividad interna, autodeterminarse en cuanto a su forma de Estado y de Gobierno, a su propio orden jurídico y al sentido de su política interna e internacional.

Así tenemos que el Estado mexicano es una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos, pero unidos en una federación (Artículo 40 Constitucional) y que el Gobierno de la Federación está constituido por los poderes de la Unión: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, teniendo una sola Soberanía y tres grandes áreas de competencia derivadas de la Constitución: Federal, Local y Municipal.

Con base en los artículos 39, 40, 41 y 49 el Gobierno de la Federación se ejerce a través de los poderes federales que son:

EL PODER LEGISLATIVO.- Integrado por el Congreso de la Unión, dividido en dos Cámaras: La de Diputados que representan a la población ciudadana y la Cámara de Senadores que representan a las Entidades Federales, incluyendo al Distrito Federal.

EL PODER JUDICIAL FEDERAL.- Integrado por los siguientes órganos:

- 1.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- 2.- Los Tribunales Colegiados de Circuito en Materia de Amparo.

3.- Los Tribunales Unitarios de Circuito en Materia de Apelación.

4.- Los Juzgados de Distrito.

EL PODER EJECUTIVO FEDERAL.- Reside en el Presidente de la República y es auxiliado en el ejercicio de sus funciones por las Secretarías y Departamento del Distrito Federal y por la Procuraduría General de la República, así como de los Organismos Descentralizados, Empresas del Estado y Fideicomisos Públicos.

Al tema de nuestro trabajo interesa la actividad del Poder Ejecutivo la cual se ha denominado Actividad Administrativa del Estado y que podemos definir de la siguiente manera: "Es la parte de los órganos del Estado que dependen directamente del Poder Ejecutivo, tienen a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes, su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con:

- a) Elementos Personales.
- b) Elementos Patrimoniales.
- c) Estructura Jurídica.
- d) Procedimientos Técnicos.

Regulados todos por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976 (Diario Oficial del 29/XII/76).

Cabe señalar que dicho ordenamiento en su artículo 9º señala - "Las Dependencias y entidades de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal conducirán sus actividades en forma programada y con base en las políticas, que para el logro de sus objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo, establezca el Ejecutivo Federal". (1).

Dentro de esta organización tenemos que existen Secretarías -

de Estado que son los órganos superiores administrativos, que auxilian al Presidente de la República en el despacho de los asuntos de determinadas ramas de la actividad del Estado.

Así tenemos que en la actividad de la Administración Pública Centralizada está dividida en 18 Secretarías de Estado y el Departamento del Distrito Federal, con competencia delimitada por cada rama de la actividad del Estado, competencia que se encuentra señalada en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y quienes realizarán su función a través de Leyes, Reglamentos, Decretos, Acuerdos y Ordenes del Presidente de la República (artículo 12 L. O. A. P. F.).

Es de gran importancia para el presente estudio, el conocer - las funciones que desempeña la Secretaría de Gobernación, ya que le corresponde a dicha dependencia en conocimiento de los asuntos en materia migratoria.

El artículo 27 del ordenamiento antes señalado establece las atribuciones de la Secretaría de Gobernación: [2]

Art. 27 A la Secretaría de Gobernación corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

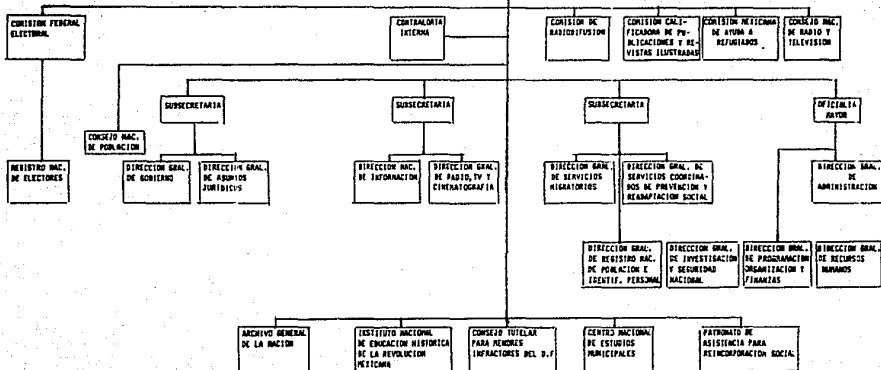
"...VI. Aplicar el artículo 33 de la Constitución;..."

XXV. Formular y conducir la política de población, salvo lo relativo a la colonización, asentamientos humanos y turismo;

Todas las funciones son reguladas por Reglamentos internos de la entidad y de las unidades administrativas que de ella dependen; formalmente no tienen carácter de leyes, pues estos Reglamentos Internos no se dictan de acuerdo con el procedimiento que constitucionalmente se sigue para emitir una Ley y regula las relaciones que tienen lugar de acuerdo con la actividad interna de dicha entidad.

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN

SECRETARÍA



FUENTE: SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN

La teoría y la legislación han reconocido que los Organos del Estado tienen potestad para establecer las normas técnicas de administración y actividad que regularán el ámbito interno de esas entidades. También se ha reconocido que pueden establecer los Reglamentos que regulen la relación de servicio entre los Organos del Estado y sus empleados y trabajadores.

Por lo que respecta a los asuntos en Materia Migratoria, que en realidad lo que nos interesa, corresponde a la Secretaría Organizar y coordinar los distintos servicios migratorios, vigilar la entrada y salida de los nacionales y extranjeros, y revisar la documentación de los mismos, así como la aplicación de la Ley General de Población y su Reglamento, fijando la política migratoria en base a estudios tanto económicos como demográficos del país, para establecer el número de extranjeros al que se les pueda otorgar la residencia sujetando la inmigración a las modalidades que juzgue pertinentes. Todo lo anterior corresponde al conocimiento de la Dirección General de Servicios Migratorios dependiente de la Secretaría de Gobernación de la cual haremos a continuación un estudio.

DIRECCION GENERAL DE SERVICIOS MIGRATORIOS (ORGANIZACION Y REGLAMENTACION).

El artículo 13° del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, publicado en el Diario Oficial del 21 de Agosto de 1985, señala las atribuciones de esta dependencia y a la letra dice:

ARTICULO 13.- Corresponde a la Dirección General de Servicios Migratorios:

- I.- Ejercer las atribuciones que sobre asuntos migratorios señalan a la Secretaría la Ley General de Población, su Reglamento y demás disposiciones legales;
- II.- Tramitar y acordar lo relativo a la internación, estan-

cia y salida del país de los extranjeros y la cancelación, - cuando en su caso lo amerite, de las calidades migratorias o otorgadas;

III.- Tramitar, resolver y firmar las resoluciones relativas al otorgamiento y cambio de calidades y características de No Inmigrantes, de Inmigrantes y la Declaratoria de Inmigrado;

IV.- Tramitar y resolver lo relativo a los referendos, revalidaciones, reposiciones, ampliaciones y prórrogas de la documentación migratoria de los extranjeros;

V.- Tramitar y resolver sobre la devolución de los depósitos que los extranjeros efectúen para garantizar las obligaciones que les señale la Ley General de Población y su Reglamento;

VI.- Atender el trámite y resolver las solicitudes de matrimonio de extranjeros con mexicanos e intervenir en los demás actos del estado civil en los cuales participen extranjeros;

VII.- Expedir Certificados de Legal Estancia en el país para los efectos de matrimonio, divorcio, o nulidad de matrimonio que realicen los extranjeros;

VIII.- Otorgar permisos a los extranjeros que reúnan los requisitos previstos por la Ley para adquirir bienes inmuebles, derechos reales sobre los mismos, acciones o partes sociales de empresas dedicadas en cualquier forma al comercio o tenencia de dichos bienes;

IX.- Tramitar, acordar y ejecutar la expulsión de extranjeros que lo ameriten y girar las circulares de impedimento de internación, al Servicio Exterior y a las Delegaciones de Servicios Migratorios;

X.- Imponer las sanciones previstas por la Ley General de Población y su Reglamento;

XI.- Girar órdenes para el cumplimiento de arraigos judiciales ordenados respecto a nacionales o extranjeros;

XII.- Preparar los cuestionarios estadísticos de entrada y salida del país de nacionales y extranjeros residentes en el territorio nacional;

territorio -----;

XIII.- Llevar el control del movimiento migratorio de las Delegaciones y subdelegaciones de Servicios Migratorios;

XIV.- Proponer las normas adecuadas a que deban sujetarse las corrientes migratorias y determinar el propósito que mejor convenga a la inmigración;

XV.- Proporcionar los informes que solicite la Secretaría de Relaciones Exteriores para expedir las Cartas de Naturalización y los Certificados de Nacionalidad Mexicana;

XVI.- Llevar el registro de las Cartas de Naturalización y de los Certificados de Nacionalidad mexicana que concede la Secretaría de Relaciones Exteriores y expedir el documento de registro correspondiente;

XVII.- Llevar el Registro Nacional de Extranjeros;

XVIII.- Llevar el registro de empresas en las que trabajen extranjeros;

XIX.- Llevar el Registro de los cambios de estado civil, domicilio, actividad y demás características relacionadas con los extranjeros y hacer las anotaciones procedentes en los documentos migratorios;

XX.- Investigar si los extranjeros cumplen con las obligaciones migratorias establecidas, y en caso de violación a las disposiciones sobre la materia, presentarlos ante las autoridades competentes;

XXI.- Asegurar en las estaciones migratorias a los extranjeros que violen la Ley General de Población, cuando el caso lo amerite;

XXII.- Intervenir en el trámite del acuerdo que dicte el titular, por el que se establezca o suprima un lugar destinado al tránsito internacional de personas;

XXIII.- Llevar el archivo de la documentación migratoria;

XXIV.- Dictar las instrucciones necesarias para la coordinación, organización y funcionamiento de las Delegaciones y Subdelegaciones de Servicios Migratorios, las cuales realizarán-

Las funciones que les señalen expresamente la Ley General de Población, - su Reglamento, el Manual de Organización General de la Secretaría, los - Manuales específicos de organización, procedimientos y servicios al público, las circulares administrativas y las demás disposiciones aplicables, así como aquellas otras que determine la superioridad; y

XXV.- Las demás funciones que las disposiciones legales y reglamentarias le atribuyan, así como aquellas que le confiera el titular del Ramo.

Como se puede apreciar de la simple lectura del Reglamento, las facultades y atribuciones que este le confiere la Dirección General de Servicios Migratorios, son muy amplias y van desde actividades de trámite hasta facultades discrecionales en todo lo relativo a los extranjeros, así como la aplicación de políticas migratorias señaladas por la superioridad, según la situación del país lo amerite, por otro lado, también se aprecia que en ningún momento se habla o reglamenta la facultad para poder conocer o resolver en lo relativo al recurso de reconsideración en actos que la misma realice aunque afecte o cause perjuicio al particular, situación que consideramos de suma importancia para la verdadera seguridad legal del extranjero que tenga ilegal estancia en nuestro país, y que trataremos más adelante.

ORGANIZACION.

El manual de Organización General de la Dirección General de Servicios Migratorios (D. O. 14 dic. 1981), es el marco de referencia que ofrece la información a los funcionarios y empleados para el cumplimiento de sus actividades, definiéndose los respectivos ámbitos funcionales, de autoridad y de responsabilidad; así como las relaciones que guardan entre sí sus diferentes unidades.

Dicho Manual contiene los objetivos y funciones de la Dependencia en su conjunto y de cada una de las unidades que la componen hasta el nivel de oficina, además de contener su estructura orgánica y la legislación que fundamenta y regula sus funciones y actividades.

ESTRUCTURA ORGANICA.

Pasaremos a señalar los objetivos de las Unidades Administrativas que componen a la Dirección General de Servicios Migratorios, que a nuestro juicio y para los fines del presente trabajo son de mayor importancia, ya que sería demasiado extenso señalar las de todas y cada una de las que forman parte de la misma, sin olvidar que el buen funcionamiento de dicha dependencia depende de la interrelación que existe entre cada una de las Unidades que la conforman.

DIRECCION GENERAL. - Atender, organizar, dirigir y coordinar lo relativo a los servicios de Migración para Nacionales y Extranjeros hacia el interior y exterior del país, recibir, conocer, resolver, autorizar y vigilar todo lo relativo con la entrada y permanencia en el país de los extranjeros, conforme a las Leyes, Disposiciones Administrativas, Convenios y Tra tados Internacionales que regulan estas materias.

Es importante señalar que el Manual señala como funciones, entre otras:

- Conocer y resolver las gestiones que se presenten sobre Reconsideración a sanciones económicas.
- Conocer y resolver las gestiones que se realicen sobre Reconsideración a Ordenes de salida o expulsión de extranjeros, por violaciones a las Le yes de la materia.
- Conocer y resolver las gestiones que se presenten de Reconsideración a Resoluciones negativas, intermedias o finales, recalcadas en solicitudes de internación y permanencia de extranjeros en las calidades o características migratorias establecidas.

UNIDAD DE ORIENTACION, INFORMACION Y QUEJAS. - Contribuir a facilitar la relación de toda persona que se dirige a la Dirección General, ya sea en ejercicio de sus derechos o en cumplimiento de sus deberes, orientándola, informándola y atendiendo sus gestiones, quejas y sugerencias, con el propósito de que reciba los servicios que presta la Dependencia en las mejores condiciones de eficiencia y oportunidad.

DEPARTAMENTO DE SEGUIMIENTO Y CONTROL DE TRÁMITES.- Efectuar la recepción, seguimiento y control de los trámites inherentes a los asuntos presentados a conocimiento de la Dirección General.

DEPARTAMENTO DE ARCHIVO.- Efectuar el control, manejo, apertura, clasificación, revisión de purificación y transferencia de expedientes, así como la distribución de documentos necesarios para emitir resoluciones correspondientes a cada Unidad Administrativa de la Dirección General.

DEPARTAMENTO DE REGISTRO NACIONAL DE EXTRANJEROS.- Registrar a los extranjeros cuyas permanencias en el país ya fueron autorizadas, según la Ley General de Población, su Reglamento y demás disposiciones vigentes, así como expedir los documentos o carnets correspondientes y mantener el control de temporalidades fuera del país.

SUBDIRECCIÓN DE NO INMIGRANTES.- Recibir las solicitudes formuladas para el otorgamiento a extranjeros de la calidad de No Inmigrantes, conocerlas, dictaminarlas, acordarlas o someterlas a acuerdo superior en su caso. Elaborar las resoluciones afirmativas cuando procedan y presentarlas para firma de la Dirección General o firmarlas si ha sido autorizado.

DEPARTAMENTO DE NO INMIGRANTE "A".- Atender las solicitudes, trámites o gestiones relativas a la internación, estancia y salida del país de los extranjeros comprendidos dentro de las calidades migratorias de No Inmigrantes-Visitante y sus familiares acompañantes, con propósitos diversos-no remunerados o actividades lucrativas, No Inmigrantes-Turistas; con regulación especial y sus familiares acompañantes, conforme a su ámbito de competencia y de acuerdo a los procedimientos establecidos.

DEPARTAMENTO DE NO INMIGRANTES "B".- Atender y analizar todos los trámites relativos a extranjeros en la calidad migratoria de No Inmigrantes-Visitantes Distinguidos, Consejeros, relacionados con las actividades de los órganos de administración, asambleas de accionistas, consejeros y directivos en las entidades mercantiles y de las empresas sujetas al régi-

men especial de maquiladoras, conforme a este ámbito de competencia y de acuerdo a los procedimientos establecidos.

DEPARTAMENTO DE NO INMIGRANTES "C".- Atender y analizar las solicitudes, trámites o gestiones relativas a la internación, estancia y salida del país de los extranjeros comprendidos en la Calidad Migratoria de No Inmigrantes Estudiantes y sus Familiares Acompañantes conforme a este ámbito de competencia y de acuerdo a los procedimientos establecidos.

DEPARTAMENTO DE NO INMIGRANTES "D".- Atender todo lo relativo a los extranjeros comprendidos dentro de la calidad migratoria de No Inmigrantes Turistas, Transmigrantes, Visitantes Locales y Visitantes Provisionales y sus Familiares y acompañantes.

DEPARTAMENTO DE ASILADOS POLITICOS.- Conocer y tramitar todo lo relativo al otorgamiento a extranjeros y familiares de la calidad y característica migratoria de No Inmigrante Asilado Político, cuando se trate de internaciones en la misma, otorgamiento, cambio a ella y los permisos especiales de entradas y salidas del país.

SUBDIRECCION DE INMIGRANTES E INMIGRADOS.- Recibir de los extranjeros - las solicitudes formuladas para el otorgamiento de la calidad de Inmigrantes e Inmigrados, conocerlas, dictaminarlas, acordarlas o someterlas a acuerdo superior en su caso y elaborar las resoluciones favorables para - firma de la Dirección General o firmarlas si tiene autorización superior para ello.

DEPARTAMENTO DE INMIGRANTES "A".- Atender y resolver las solicitudes, - trámites o gestiones relativas a la internación, estancia y salida del país de los extranjeros vinculados por matrimonio o por parentesco en - los términos de la Ley, con mexicanos, para vivir bajo su dependencia económica o bien para trabajar. (art. 39 de la Ley General de Población).

DEPARTAMENTO DE INMIGRANTES "B".- Atender y resolver todo lo relativo a

extranjeros comprendidos en la calidad migratoria de Immigrantes: Rentistas, Inversionistas, Profesionales y Cargos de Confianza y sus familiares acompañantes.

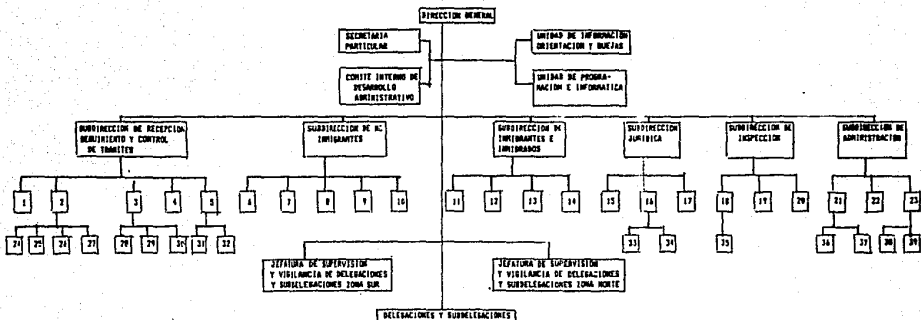
DEPARTAMENTO DE INMIGRANTES "C" E INMIGRADOS.- Atender y resolver todo lo relativo a los extranjeros comprendidos en la calidad migratoria de Immigrantes Científicos y sus familiares acompañantes; así como los trámites y gestiones inherentes a los Immigrados, conforme a su ámbito de competencia y de acuerdo a los procedimientos establecidos.

DEPARTAMENTO DE INMIGRANTES "D".- Atender todo lo relativo a los extranjeros comprendidos dentro de la calidad migratoria de Immigrantes Técnicos y sus familiares acompañantes, conforme a su ámbito de competencia, y de acuerdo con los procedimientos establecidos.

SUBDIRECCION JURIDICA.- Supervisar que todas las acciones y resoluciones, en materia migratoria que realicen las Unidades Administrativas, se ajusten a la Ley General de Población, su Reglamento y demás disposiciones legales aplicables a extranjería o migración, a efecto de mejorar y aumentar la eficiencia de los servicios que presta la Dependencia; completar leyes, convenios y tratados sobre estas materias para que siempre estén actualizados y sean del conocimiento de todas las Unidades, Dependencias Gubernamentales concurrentes y documentar a los trabajados migratorios mexicanos.

SUBDIRECCION DE INSPECCION.- Supervisar, vigilar y ejecutar el cumplimiento de las Leyes aplicables en materia de extranjería y migración, a los extranjeros que se internen, salgan o permanezcan en el país, y a los mexicanos relacionados con ellas, así como ejecutar las instrucciones respectivas a sanciones, expulsiones y otras que aquellos extranjeros que no cumplan con las disposiciones señaladas; y asegurar en las Estaciones Migratorias a los extranjeros que violen las Leyes.

DIRECCION GENERAL DE SERVICIOS EMBAJATORIOS



- 1 DPT. DE ORIENTACION Y SERVICIOS LEGALES GRATUITOS
- 2 DPTO. DE SERVICIOS Y CONTROL DE TRAMITES
- 3 DPTO. DE ARCHIVO
- 4 DPTO. DE ESTADISTICA
- 5 DPTO. DE REVISTA NACIONAL DE EXTRANJEROS
- 6 DPTO. DE NO INMIGRANTES "A"
- 7 DPTO. DE NO INMIGRANTES "B"
- 8 DPTO. DE NO INMIGRANTES "C"
- 9 DPTO. DE NO INMIGRANTES "D"
- 10 DPTO. DE INFLUJOS POLITICOS
- 11 DPTO. DE INMIGRANTES "A"
- 12 DPTO. DE INMIGRANTES "B"
- 13 DPTO. DE INMIGRANTES "C"

- 14 DPTO. DE INMIGRANTES "D"
- 15 DPTO. DE COMPILACION DE ESTUDIOS Y NOMINATIVAS NEGRA
- 16 DPTO. ESTUDIOS Y BIET. CONTENC. ACOM. DE NAT. HIGR.
- 17 DPTO. DE TRABAJOS EMBAJATORIOS Y REPATRIACION
- 18 DPTO. DE INSPECCION
- 19 DPTO. DE ELECCION
- 20 DPTO. DE ESTACIONES EMBAJATORIAS
- 21 DPTO. DE PERSONAL
- 22 DPTO. DE PRESUPUESTO
- 23 DPTO. DE SERVICIOS SEMANALES
- 24 OFICINA DE PARTES
- 25 OFICINA DE RECEPCION DE DOCUMENTOS
- 26 OFICINA DE CORRESPONDENCIA

- 27 OFICINA DE ESTACIONES CABLES Y TELEGRAMAS
- 28 OFICINA DE RECEPCION CLASIF. Y APERTURA DE EXPERIENCIAS
- 29 OFICINA DE CONTROL DE EXPERIENCIAS
- 30 OFICINA DE DEPURACION Y TRANSCRIPCION
- 31 OFICINA DE CONTROL DE TEMPORALIDADES Y DE ENTAMADO Y SALIDAS
- 32 OFICINA DE REGISTRO Y ESPERACION DE DOCUMENTOS
- 33 OFICINA DE CUSTODIA
- 34 OFICINA DE CUALIFICACION DE DOCUMENTOS
- 35 OFICINA DEL SERVICIO MEDICO DE EMBAJADOR
- 36 OFICINA DE RECURSOS HUMANOS PARA EL SERVICIO GENERAL
- 37 OFICINA DE RECURSOS HUMANOS PARA EL SERVICIO FINANER
- 38 OFICINA DE RECURSOS MATERIALES
- 39 OFICINA DE SERVICIOS MATERIALES

4.2 LA FACULTAD DISCRECIONAL EN MATERIA MIGRATORIA.

Al hacer el estudio de la Ley General de Población nos podemos dar cuenta que en varios de sus artículos se sujeta la inmigración de extranjeros a las modalidades que juzgue pertinentes la Secretaría de Gobernación. Así como en lo concerniente al cambio de Calidad Migratoria y en todo lo referente a autorizaciones "secundarias", tales como el cambio de actividad económica, permisos para adquirir inmuebles, etc., aparece la Facultad Discrecional de la autoridad, la cual consiste en " la facultad que tienen los órganos del Estado para determinar, su actuación o abstención y, si deciden actuar, qué límite le darán a su actuación, y cuál será el contenido de la misma; es la libre apreciación que se le da al órgano de la Administración Pública con vistas a la oportunidad, la necesidad, la técnica, la equidad, o razones determinadas, que puede apreciar circunstancialmente en cada caso, con los límites consignados en la Ley ". (3).

Esta facultad debe adaptarse siempre a los siguientes requisitos:

- a) La Ley debe ser siempre la que otorgue esta facultad.
- b) Sus Límites son los que la propia Ley señala a la autoridad.
- c) Su objeto, es que, dentro de esos límites, se pueda apreciar por parte del funcionario, una serie de circunstancias que van desde el decidirse si actúa, o no, hasta señalar el límite de esa actuación.

En un Estado de Derecho, como el nuestro, se considera que las facultades de los funcionarios o de los órganos del Estado, siempre deben estar previstas en la Ley, y aún cuando la facultad discrecional implica diversas posibilidades dentro de cierta apreciación, ello no quiere decir que esté al margen de la Ley, pues precisamente es la norma jurídica la que da base, contenido y límites a la actuación discrecional del órgano administrativo.

Generalmente las Leyes se encargan de fijar los límites de la Facultad -

Discrecional, dentro de mínimos y máximos que la propia ley determina y, además, le imprime una serie de modalidades como son: apreciar la equidad, oportunidad, razones técnicas, etc. aplicando esta facultad discrecional sólo en aquellos casos en los cuales exista la posibilidad de muy variadas ocurrencias, en que concurren elementos cuya apreciación técnica no pueda ser regulada de antemano, o que, el principio de igualdad ante la ley puede mejor protegido por una estimación en cada caso individual. Como es el caso de todo lo referente a materia migratoria, pues a pesar de que el extranjero tiene que cumplir ciertos requisitos generales para todos, también es cierto, que en cada caso en particular deben apreciarse elementos y situaciones distintas, dejando la aplicación de la ley en manos del funcionario que deberá aplicar la norma a cada caso concreto, surgiendo con esto derechos y obligaciones para el extranjero y para el órgano encargado de aplicar la norma.

Las obligaciones del extranjero son las que se encuentran reguladas por la Ley General de Población y su Reglamento y a cambio podrá exigir a la autoridad el cumplimiento de la presta ción solicitada, es decir una autorización.

A través de todo el presente trabajo hemos señalado que es el Estado a través de la Secretaría de Gobernación a quien le corresponde conocer de todo lo relativo a la migración en especial de extranjeros en nuestro país, otorgando distintas Calidades Migratorias con una con distintos requisitos a cubrir por el extranjero, para que el mismo pueda internarse, residir y desempeñar las actividades que le permitan realizarse como ser humano, legalmente en nuestro país, al amparo de las Garantías Individuales consagradas por nuestra Constitución.

Esta voluntad del Estado para otorgar los distintos permisos a los extranjeros, podemos considerarla a través del conocimiento del Acto Administrativo, que no es otra cosa sino: "La manifestación de la voluntad del Estado por medio de una autoridad competente, en ejercicio de la Potestad Pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos y obligaciones con el fin de satisfacer el interés general". (4).

En Relación con las autorizaciones a extranjeros debemos señalar que dichos actos amplían la esfera jurídica del extranjero que solicita de la autoridad su legal estancia por un La do y por la otra cumpliendo con lo establecido en la Ley, para poder estar al amparo de la Ley.

Para que dicho acto sea válido, deben cubrirse ciertos requisitos Constitucionales, tales como:

- a) Encontrarse o darse por escrito de la autoridad que lo dicta,
- b) Que dicha autoridad sea competente para dictar esa resolución, en este caso, por la Secretaría de Gobernación.
- c) Que sea motivado.
- d) Que cumpla con el principio de legalidad.

El Acto Administrativo surge a través de un Procedimiento Ad-

ministrativo que en el caso de los extranjeros es a petición de parte, es decir, que es el particular quien solicita que la autoridad se ponga en movimiento para obtener dicha autorización o permiso que no es otra cosa que un acto administrativo, en el que la autoridad señala su voluntad.

Dicho acto se inicia con la solicitud del extranjero, ante la Dirección General de Servicios Migratorios, para obtener algún permiso o autorización, llenando una forma por escrito y exhibiendo con la misma los documentos que en cada caso se requieran conforme a la Ley General de Población y su Reglamento, debiendo estar firmada por el interesado o en su caso por su representante o gestor.

A esta solicitud la autoridad tiene la obligación de darle trámite cuando cubre los requisitos establecidos, dando contestación por medio de Oficio, con el cual otorga la autorización o permiso, o en su caso negándolo, debiendo fundamentar en caso de negativa, las razones que tiene para hacerlo y en algunas ocasiones dando alternativas al particular.

4.3 LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS.

Uno de los derechos de los que disfrutan los particulares frente a la administración, es la legalidad de los actos de la Administración, teniendo el poder de exigir a la Autoridad que se sujete en su funcionamiento a las normas legales establecidas al efecto, y que, en consecuencia, los actos que realice se verifiquen por los órganos competentes, de acuerdo con las formalidades legales, por los motivos que fijen las leyes, con el contenido que éstas señalen y persiguiendo el fin que las mismas indiquen.

"El Derecho a la legalidad se descompone en una serie de derechos, como son el derecho a la competencia, el derecho a la forma, el derecho al motivo, el derecho al objeto y el derecho al fin prescrito por la ley". (5).

Estos diversos derechos de los administrados necesitan protegerse en forma de dar a su titular los medios legales para obtener la reparación debida en caso de violación, es decir, para lograr el retiro; la reforma o la anulación del acto lesivo.

Para tal efecto existen medios indirectos y medios directos para proteger los derechos de los particulares a la legalidad administrativa.

Los medios indirectos consisten, principalmente, en las garantías que presta un buen régimen de organización administrativa. La regularidad de la marcha de éste, su eficiencia, el control de las autoridades superiores tienen sobre las que les están subordinadas, en una palabra, la autotutela que la Administración desarrolla en su propio seno, constituyen, indudablemente, elementos de protección de los derechos de los administrados.

"Sin embargo, esos medios están destinados directamente a garantizar la eficacia de la Administración y sólo por efecto - reflejo representan una garantía para el particular. Respecto de ellos, éste no tiene un poder de exigir, y al pedir su uso, la Administración no está obligada a emplearlos ni a revisar, en cuanto al fondo, el acto lesivo". (6).

Existen otros medios directos que sí están destinados en forma inmediata a satisfacer el interés privado, de manera tal, - que la autoridad ante la cual se hacen valer, está legalmente obligada a intervenir y a examinar nuevamente, en cuanto a su legalidad o a su oportunidad, la actuación de que el particular se queja.

Esos medios directos que la Ley establece para la protección de los derechos de los particulares se pueden clasificar, según las autoridades que deben intervenir, en remedios o recursos administrativos, y en recursos o acciones jurisdiccionales.

El recurso administrativo constituye un medio legal de que - dispone el particular, afectado en sus derechos o intereses - por un acto administrativo determinado, para obtener en los - términos legales de la autoridad administrativa una revisión - del propio acto, a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo reforme en caso de encontrar comprobada la ilegalidad o la inoportunidad del mismo.

Como elementos característicos del recurso administrativo pueden señalarse los siguientes:

- 1.- La existencia de una resolución administrativa que afecte un derecho o interés del particular recurrente.
- 2.- La fijación por la ley de las autoridades administrativas - ante quienes debe presentarse.
- 3.- La fijación de un plazo dentro del cual deba interponerse

el recurso.

4.- Los requisitos de forma y elementos que deben aparecer en el escrito de interposición del recurso.

5.- La fijación de un procedimiento para la tramitación del recurso, especificación de pruebas, etc.

6.- La obligación de la autoridad revisora de dictar la nueva resolución en cuanto al fondo". (7).

La interposición del recurso con los requisitos y formalidades que la Ley establece condiciona el nacimiento de la competencia de la autoridad que ha de conocer del propio recurso.

Esa autoridad que puede ser la misma que dictó el acto, la jerárquica superior, o un órgano especial distinto de las dos anteriores, tiene las facultades que la Ley le otorga, facultades que pueden ser, bien las de resolver la instancia sufriendose estrictamente al examen de los agravios que haga valer el recurrente, o bien, y esto especialmente cuando la revisora es la autoridad jerárquicamente superior a la que ha realizado el acto, las de examinar no solamente la legalidad sino también la oportunidad del acto impugnado.

Por regla general, la interposición del recurso no suspende la ejecución del acto reclamado.

El estudio de la naturaleza del recurso administrativo hace surgir la cuestión de si la autoridad administrativa que lo resuelve ejecuta al hacerlo un acto jurisdiccional o un acto administrativo.

En pro de la primera solución pueden señalarse las siguientes razones:

1.- Que existe una controversia entre el particular afectado y la Administración que ha realizado el acto, de tal manera -

que ésta última tiene que poner fin a esa controversia, decidiendo si el acto recurrido constituye o no una violación a la Ley.

2.- Que el recurso está organizado en las leyes con un procedimiento semejante al procedimiento judicial, pues en él se establecen formalidades especiales para iniciarlo, términos de prueba, etc.

3.- Que de acuerdo con la doctrina y la Jurisprudencia, la autoridad administrativa no puede revocar la resolución que dicta poniendo fin al recurso.

4.- Que en varias leyes se establece que el particular afectado con la resolución administrativa puede optar, para reclamarla, entre el procedimiento administrativo y el procedimiento judicial, lo cual indica que ellos son equivalentes, con inclusión que corrobora con la disposición que esas mismas leyes contienen respecto a que elegida una vía no puede ocurrirse a la otra.

Por lo que respecta a la opinión de que el recurso es un acto administrativo, afirma que el recurso administrativo no existe una verdadera controversia, pues para ello sería indispensable que las pretensiones de la Administración fueran contradictorias con las del particular. Esto no sucede, pues mientras no se haya agotado la vía administrativa, dentro de la cual encaja el recurso, no podrá afirmarse que la Administración sostiene un punto de controversia con el particular.

En segundo término, que la similitud del procedimiento del recurso administrativo con el procedimiento judicial, no es bastante para concluir que por medio de aquél se realiza una función jurisdiccional pues las formalidades no trascienden a la naturaleza jurídica de la función.

Por último que la Ley establezca como paralelos el recurso administrativo y el judicial y que declare que se pierde uno si

se elige el otro, no autoriza para concluir que ambos tengan idéntica naturaleza.

LA RECONSIDERACION ADMINISTRATIVA. - Algunos autores no la consideran un verdadero recurso, pero la práctica continúa del mismo, cuando las leyes no contemplan cualquier otro recurso, la hacen un medio de defensa eficaces.

Su fundamento jurídico lo encontramos en el artículo 8° Constitucional, en el derecho de petición de retiro del acto, que si bien no obliga a la autoridad a entrar al conocimiento de fondo del acto, si la obliga a contestar por escrito y dentro de un término breve.

A favor de este recurso el profesor Trinidad García señala:

- "a) Que la reconsideración el principio es legal; quien la pide ejercita un justo derecho de petición, y el Ejecutivo, al hacer un nuevo estudio de sus actos y reconsiderarlos, lejos de apartarse de la ley, cumple con ella, cuando dichos actos eran irregulares;
- b) Que la solicitud de reconsideración destruye la presunción de conformidad con el acto;
- c) Que la reconsideración alivia las labores del Poder Judicial y, entendida con ciertas limitaciones, ayuda al Administrativo a la corrección rápida de sus errores en beneficio, y no en perjuicio, de los derechos de los particulares". (8).

RECURSO DE REVOCACION EN MATERIA FISCAL. - Conforme a lo dispuesto en los artículos 117 y 125 del Código Fiscal, este recurso procede en contra de resoluciones definitivas en las que se determinen contribuciones o sus accesorios; nieguen la devolución que conforme a la ley sea procedente; y contra cualquier otra resolución definitiva, dictada por las autoridades aduaneras.

La interposición del recurso es optativa para el interesado, ya que puede en todo caso, escoger entre esta vía y el Juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación. (9).

RECURSO DE INCONFORMIDAD ANTE EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL (I. M. S. S.).- Procede contra resoluciones definitivas que emitan los órganos del Instituto Mexicano del Seguro Social, y deberá interponerse ante el Consejo Técnico del Instituto o el Consejo Consultivo de la Delegación Correspondiente, dentro de los 15 días hábiles siguientes a la fecha en que surta sus efectos la resolución impugnada, debe ser interpuesta por escrito y en base a lo establecido por el artículo 274 de la Ley Orgánica del Seguro Social y El Reglamento de este artículo. (10).

RECURSO DE INCONFORMIDAD ANTE EL INSTITUTO DE FOMENTO HABITACIONAL DE LOS TRABAJADORES (INFONAVIT).- El Artículo 52 de la Ley del Instituto de Fomento Habitacional de los Trabajadores establece que "este recurso a favor de las empresas, de los trabajadores y de sus beneficiarios, en contra de resoluciones del Instituto sobre suscripción, créditos, cuantía de aportaciones y descuentos, y cualquier otro acto que lesione sus derechos. El Reglamento del señalado artículo establece el procedimiento a seguir para la interposición del recurso". (11).

EL RECURSO DE RECONSIDERACION EN MATERIA MIGRATORIA.

Los artículos 14 y 16 Constitucionales consagran las garantías de legalidad de la actuación de la autoridad y su debido proceso, por lo que la Administración Pública, y en este caso las autoridades migratorias, están obligadas a sujetar todos sus actos a lo dispuesto por la Ley, de lo que se deriva, el derecho de los administrados a la legalidad de los actos de la Administración y en su caso, la posibilidad de exigirle que en su funcionamiento observe las disposiciones que los regulan.

De Este derecho a la legalidad, como lo señalamos anteriormente surge la necesidad de que existan procedimientos adecuados, a fin de que estos actos de la autoridad sean revisados para asegurarse que se han realizado conforme a las formalidades y fines que las leyes establecen. Por lo que, cuando la autoridad viola las disposiciones jurídicas de su actuación, lesionando con esto, los derechos de los particulares, se hace necesario que la misma cuente con un control para asegurarse que sus actos se realicen conforme al orden legal vigente.

En materia migratoria no existe ningún procedimiento por medio del cual el extranjero pueda solicitar a la autoridad migratoria, la revisión o reconsideración de su actuación, dejando al individuo, en completo estado de indefensión, cuando la autoridad dicta una resolución que lesiona los intereses del extranjero, trayendo en algunos casos daños irreparables para el individuo afectado.

El extranjero al igual que cualquier individuo frente a la Administración tiene el derecho subjetivo de poder solicitar el debido cumplimiento de sus funciones y actuaciones a la autoridad, ya que al encontrarse legalmente en el país le o-

bliga a cumplir con las normas jurídicas del mismo, así como respetar las disposiciones de observancia general, pero también y a pesar de todas las limitaciones que tiene, adquiere los derechos consagrados por las Garantías Individuales de nuestra Constitución.

El reglamentar un recurso que le permita no sólo satisfacer su interés particular, sino también un interés colectivo, consistente en la legal actuación de las Autoridades migratorias, permitir a la larga tener un mejor funcionamiento de la misma, ya que con esto adquiere un mayor conocimiento y lo que es más allegarse a la Ley, pues su actuación está regulada por la misma.

Al hacer el estudio de las funciones de la Dirección General de Servicios Migratorios, señalamos que el Manual de Organización de la dependencia citada, se le confiere como función el conocer de los Recursos de Reconsideración interpuestos, pero esto de ninguna manera satisface el requisito de previsión de la Ley, ya que es únicamente un Manual de Organización basado en un Reglamento Interno de la Secretaría de Gobernación.

Creemos necesario que el Recurso de Reconsideración este reglamentado por la Ley General de Población o por el Reglamento de la misma, así como existe un capítulo dedicado a las Sanciones a que se hace acreedor el extranjero que incumpla con lo establecido en la Ley, y existe artículo expreso, respecto al recurso que puede hacer valer el extranjero cuando considere que esta sanción es improcedente, también podría adicionarse un capítulo destinado a regular el recurso de Reconsideración ante actos de la autoridad que violen los derechos de los extranjeros, señalando el procedimiento Administrativo a seguir, con todas las formalidades que debe tener un recurso administrativo para ser considerado como tal-

en los casos en que el extranjero cumpliendo con todos los requisitos establecidos se le niegue alguna autorización o permiso, que no esté fundamentada en los motivos que señala el artículo 37 de la Ley General de Población, evitando con esto la improcedencia del recurso por no existir una vía legal que lo prevea.

CITAS BIBLIOGRAFICAS:

- { 1 } LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL, Ed. Harla, México, 1988, p.8.
- { 2 } Op. Cit. N° 1 p.9, 10 y 11.
- { 3 } Acosta Romero, Miguel: TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO, Ed. Porrúa, México, 1982, p.552.
- { 4 } Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto: APUNTES DE CLASE ADMINISTRATIVO I, en la ENEP-UNAM-ACATLAN, México, 1986, sin editar.
- { 5 } Fraga, Gabino: DERECHO ADMINISTRATIVO, Ed. Porrúa, México, 18a.-Ed., 1978, p.416.
- { 6 } Op. Cit. N° 5, p.461.
- { 7 } Op. Cit. N° 5, p.462.
- { 8 } García, Trinidad: LA RECONSIDERACION ADMINISTRATIVA, Rev. de Derecho y Jurisprudencia, México, 1930, p.113.
- { 9 } SUMARIO FISCAL, Ed. Themis, México, 1987.
- { 10 } LEY ORGANICA DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL, Ed. Porrúa, México, 1988.
- { 11 } LEY DEL INFONAVIT, Ed. Porrúa, México, 1988.

CONCLUSIONES

- 1.- Todos los Estados reglamentan la entrada y salida de extranjeros en su territorio Nacional, en el caso de México corresponde a la Secretaría de Gobernación, el conocimiento y aplicación de lo establecido por la Ley General de Población y su Reglamento, misma que contiene las Condiciones y Características Migratorias a que debe someterse el extranjero que desea internarse y permanecer en el país ya sea en forma temporal o definitivamente.
- 2.- La Ley General de Población establece dos grandes Calidades Migratorias: Inmigrantes y No Inmigrantes y en ambas existen Características que establecen requisitos distintos y se adecuan a las diversas necesidades y actividades del extranjero.
- 3.- Con la Calidad de Inmigrado se adquiere la residencia definitiva en el país, después de haber cumplido cinco años con la Calidad de Inmigrante, esta debe ser solicitada por el interesado.
- 4.- La Característica Migratoria señalada en el Artículo 39 de la Ley General de Población es autónoma y no debe relacionarse con la que establece el artículo 48 del mismo ordenamiento.
- 5.- Al igual que el Nacional el extranjero se encuentra protegido por las Garantías Individuales consagradas en nuestra Constitución, limitando al extranjero por lo que se refiere únicamente al derecho de propiedad y a los derechos políticos.
- 6.- La Ley General de Población limita las actividades económicas del extranjero, en base a la política Migratoria de nuestro país, que es selectiva, tomando en cuenta al nacional y prefiriéndole en la mayoría de los casos.
- 7.- La Expulsión, la Deportación y la Extradición son figuras contemporáneas en nuestra legislación, no debiéndose confundir una con otra ya que son to-

talmente diferentes, aunque su fin es el mismo: retirar del país a los extranjeros "Non Gratos".

- 8.- Los Recursos Administrativos son el medio por el cual el particular puede impugnar Actos Administrativos que lesionen sus intereses, estos deben estar reglamentado por la autoridad ante la cual se debe hacer valer.
- 9.- En Materia Migratoria es importante que se reglamente el Recurso de Reconsideración, ya que las Autoridades Migratorias en algunas ocasiones dictan resoluciones que afectan o lesionan los derechos adquiridos por los extranjeros, sin que estos últimos tengan un medio de defensa debidamente establecido por la Ley, ocasionando graves perjuicios en ocasiones irreparables.
- 10.- Si bien es cierto que cualquier individuo que se sienta afectado en sus Garantías Individuales puede recurrir al Juicio de Amparo, este no puede considerarse como el medio idóneo para que el extranjero pueda impugnar las resoluciones dictadas por la Dirección General de Servicios Migratorios.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

- Acosta Romero, Miguel DERECHO ADMINISTRATIVO ED. Porrúa, México 1982.
- Arellano García, Carlos APUNTES DE DERECHO INTERNACIONAL PRIVADO ED. U.N.A.M. México, 1969.
- Arias, Juan de Dios, MEXICO A TRAVEZ DE LOS SIGLOS 4a ED. CIA. General de Ediciones, S.A. México 1962.
- Burgoa, Ignacio DERECHO CONSTITUCIONAL ED. Porrúa, México, 1983.
- Burgoa, Ignacio LAS GARANTIAS INDIVIDUALES ED. Porrúa, México, 1970.
- DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA ED. Real Academia Española 19a Edición, Madrid 1970.
- Fraga, Gabino DERECHO ADMINISTRATIVO ED. Porrúa, México 1963.
- García Maynes, Eduardo INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO ED. Porrúa, México 1963.
- Pérez Nieto Castro, Leonel DERECHO INTERNACIONAL PRIVADO ED. Harla, S.A. México 1986.
- Seara Vázquez, Modesto DERECHO INTERNACIONAL ED. Harla, S.A. México, 1987.
- Sepúlveda, Cesar DERECHO INTERNACIONAL PUBLICO ED. Porrúa, México 1960.
- Siqueiros, José Luis SINTESIS DE DERECHO INTERNACIONAL PRIVADO U.N.A.M. México 1965.
- Tena Ramírez, Felipe LEYES Y CODIGOS FUNDAMENTALES DE MEXICO ED. Porrúa, México 1980.

Villora Toranzo, Miguel INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DEL DERECHO ED. Porrúa, México 1982.

LEGISLACION CONSULTADA:

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ED. Porrúa, México, 1988

LEY DE NACIONALIDAD Y NATURALIZACION ED. Porrúa, México 1988

CODIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL ED. Porrúa, México 1989.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION {14 de diciembre de 1981}

LEY GENERAL DE POBLACION ED. Porrúa, México 1988.

LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL ED. Porrúa, México 1989.

INDICE

| | pag. |
|---|------|
| Introducción | 1 |
| CAPITULO I CONCEPTOS FUNDAMENTALES | |
| Derecho Internacional Privado | 4 |
| Concepto de extranjero | 7 |
| Condición jurídica de extranjero | 8 |
| Migración | 10 |
| Reglamentación a la Migración | 11 |
| Emigración | 12 |
| Principios para determinar el trato al extranjero | 13 |
| Esfera jurídica inviolable del extranjero | 16 |
| La condición jurídica del extranjero en el Derecho Positivo Mexicano | 16 |
| Políticas Migratorias | 18 |
| Demografía y Población | 21 |
| Extradición, Deportación y expulsión | 23 |
| Extradición | 24 |
| Deportación | 27 |
| Expulsión | 31 |
| Artículo 33 Constitucional | 34 |
| Citas bibliográficas | 40 |
| CAPITULO II ANTECEDENTES HISTORICOS EN GENERAL | |
| Mundo antiguo | 43 |
| Edad Media | 45 |
| Epoca Colonial | 48 |
| México Independiente | 50 |
| México Contemporáneo | 52 |

| | pag. |
|--|---------|
| CAPITULO III CALIDADES MIGRATORIAS | |
| <i>Inmigrantes</i> | 55 |
| <i>Calidad de Inmigrado</i> | 60 |
| <i>Permiso de Internación</i> | 62 |
| <i>Clases de Permiso de Internación</i> | 63 |
| <i>No Inmigrantes</i> | 66 |
| <i>Análisis del Artículo 39 de la Ley General de Población</i> | 78 |
| <i>Permiso de Matrimonio para extranjeros</i> | 80 |
| <i>Autonomía del Artículo 39 de la Ley General de Población</i> | 81 |
| <i>Nociones sobre Nacionalidad</i> | 84 |
| <i>Concepto jurídico</i> | 85 |
| <i>Citas bibliográficas</i> | 89 |
| CAPITULO IV LA DIRECCION GENERAL DE SERVICIOS MIGRATORIOS Y EL RECURSO DE RECONSIDERACION | |
| <i>Introducción</i> | 91 |
| <i>La Dirección General de Servicios Migratorios</i> | 95 |
| <i>Organización</i> | 98 |
| <i>La Facultad Discrecional en Materia Migratoria</i> | 104 |
| <i>Los Recursos Administrativos</i> | 108 |
| <i>El Recurso de Reconsideración en Materia Migratoria</i> | 114 |
| <i>Citas bibliográficas</i> | 117 |
| <i>Conclusiones</i> | 118 |
| <i>Bibliografía</i> | 120 |
| <i>Índice</i> | 122 |