

CAPÍTULO 38

ASPECTOS MIGRATORIOS EN LA LEGISLACIÓN MEXICANA

Leonel PEREZNIETO CASTRO*

SUMARIO: I. Introducción. II. Condición jurídica del extranjero en la historia del derecho mexicano. III. Condición jurídica del extranjero en el derecho positivo mexicano. IV. Internación y estancia del extranjero en México.

I. INTRODUCCIÓN

El fenómeno de la inmigración ha pasado por dos etapas: una, durante el siglo pasado, a partir del México independiente, cuando la adopción de doctrinas de carácter universalista vinculadas con los derechos humanos derivados de la Revolución francesa la inmigración a México se mantuvo abierta y sin mayores reglamentaciones respecto del ingreso y estancia del extranjero en México. La segunda etapa se da a partir de la década de los años treinta cuando el fenómeno migratorio y el incremento de la población mexicana empiezan a ser hechos significativos. Ahora México empieza una nueva etapa en la medida en que las actividades de los extranjeros en el país revisten una amplia serie de modalidades. Con objeto de dar una visión general de los aspectos migratorios más relevantes de la legislación mexicana y de la manera más breve posible, a continuación me referiré a temas básicos: la condición jurídica del extranjero en el derecho positivo mexicano, y la internación y estancia del extranjero en México.

II. CONDICIÓN JURÍDICA DEL EXTRANJERO EN LA HISTORIA DEL DERECHO MEXICANO

En este apartado nos proponemos exponer esquemáticamente algunos aspectos de las principales normas y reglamentaciones jurídicas relativas a la

*Profesor titular de carrera en el Centro de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM y profesor de derecho internacional privado en la Facultad de Derecho de la misma Universidad.

condición jurídica de los extranjeros en México. Para este efecto, lo dividiremos en dos partes: una, los primeros antecedentes hasta 1886, fecha de la primera Ley mexicana de extranjería y naturalización; y dos, de esta última fecha hasta la expedición de la actual Ley de Nacionalidad y Naturalización y sus diferentes aspectos.

1. *Primeros antecedentes*

Habiendo estado vigentes las leyes españolas, en territorio de la Nueva España, cabe señalar como uno de los primeros antecedentes, en nuestro país, al Código de las Siete Partidas. Este código fue promulgado durante el reinado de Alfonso X; en su ley I, t. 23, p. 4 se estableció que el estado de los hombres sería la “condición o manera en que los hombres viven o están”. De esta condición o manera se derivaba que algún individuo pudiera “estar en estado natural o ser extranjero” (Ots Capdequí).

Las demás fuentes del derecho castellano hicieron la distinción entre “naturales” y “extranjeros”, y la pérdida del estado natural se producía por “desnaturalización” o por renuncia voluntaria al estado natural. Sin embargo, con base en el concepto de “exclusivismo colonial”, los extranjeros tenían prohibida la entrada al territorio de la Nueva España, salvo con permiso expreso de los monarcas españoles (Ávalos). Todavía Alexander von Humboldt, a principios del siglo pasado, debió recabar dicho permiso para venir a México.

A finales del siglo XVIII y principios del XIX, se establecieron algunos extranjeros en territorio de la América española, y su condición fue bastante precaria, prevaleciendo una situación “claramente definida en su contra”, según relata Miguel V. Ávalos. Sólo en los albores de la independencia se puede encontrar un primer pronunciamiento en favor de la aceptación del extranjero. De esta manera, en el documento expedido por Ignacio López Rayón, en agosto de 1811, en su artículo 2º se estableció: “Todo extranjero que quiera disfrutar de los privilegios de ciudadano americano, deberá impetrar carta de naturaleza a la Suprema Junta que se concederá con acuerdo del ayuntamiento respectivo [...]”.

Esta tendencia, favorable a los extranjeros, se prosiguió en otros documentos, entre los que cabe destacar los artículos 10 y 16 del documento “Sentimientos de la Nación o Veintitrés Puntos dados por Morelos para la Constitución”; el artículo 14 del “Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana”, del 22 de octubre de 1814; el artículo 12 del Plan de Iguala; y en la Opinión de la Comisión dictaminadora del Acta Constitucional, presentada al Soberano Congreso Constituyente (19 de noviembre de 1823).

En dos de los primeros documentos constitucionales se plasmó la idea ya ampliamente difundida y favorable a la condición jurídica de los extranjeros. Ellos son el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana (artículos 18 y 30) y la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos del 4 de octubre de 1824. Asimismo, tal idea halló lugar en el Acta de Reforma (sesión del 21 de diciembre de 1846) y en el artículo 13 de las Bases Orgánicas de la República Mexicana (14 de junio de 1843), en donde se establece que: “a los extranjeros casados o que casen con mexicanas o que fueren empleados en servicio y utilidad de la República, o de los establecimientos industriales de ella, o que adquieran bienes raíces en la misma, se les dará carta de naturaleza, sin otro requisito, si la pidieran”. En tales disposiciones se refleja una clara tendencia de asimilación de los extranjeros a los nacionales. Esta disposición también aparece en la Constitución de 1847 y en el Estatuto del Imperio de 1865.

Con la Ley de Extranjería y Naturalización de 1886 se estableció por primera vez en México un cuerpo especial de leyes referentes a la condición jurídica de extranjeros, prescribiéndose de manera detallada los derechos y obligaciones de aquéllos. El capítulo IV de dicho ordenamiento es un buen ejemplo:

Capítulo IV

De los derechos y obligaciones de los extranjeros

Artículo 30. Los extranjeros gozan en la República de los derechos civiles que competen a los mexicanos y de las garantías otorgadas en la sección I del Título I de la Constitución, salvo la facultad que el gobierno tiene para expeler al extranjero pernicioso.

Artículo 31. En la adquisición de terrenos baldíos y nacionales de bienes raíces y buques, los extranjeros no tendrán necesidad de residir en la República, pero quedarán sujetos a las restricciones que les imponen las leyes vigentes; bajo el concepto de que se reputará enajenación todo arrendamiento de inmueble hecho a un extranjero, siempre que el término del contrato exceda de diez años.

Artículo 32. Sólo la Ley Federal puede modificar y restringir los derechos civiles de que gozan los extranjeros, por el principio de reciprocidad internacional, y para que así queden sujetos en la República a las mismas incapacidades que las leyes de su país impongan a los mexicanos que residan en él; en consecuencia, las disposiciones de los Códigos Civiles y de Procedimientos del Distrito sobre esta materia, tienen el carácter de federales serán obligatorias en toda la Unión.

Artículo 33. Los extranjeros, sin perder su nacionalidad, pueden domiciliarse en la República para todos los efectos legales. La adquisición, cambio o pérdida del domicilio se rigen por las leyes de México.

Artículo 34. Declarada la suspensión de las garantías individuales en los términos que lo permite el Artículo 29 de la Constitución, los extranjeros quedan como los mexicanos, sujetos a las prevenciones de la ley que decreta la suspensión, salvas las estipulaciones de los tratados.

Artículo 35. Los extranjeros tienen obligación de contribuir para los gastos públicos de la manera que lo dispongan las leyes, 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 concedan a los mexicanos. Sólo pueden apelar a la vía diplomática en el caso de denegación de justicia o retardo voluntario en su administración, después de agotar inútilmente los recursos comunes creados por las leyes, de la manera que lo determina el Derecho Internacional.

Artículo 36. Los extranjeros no gozan de los derechos políticos que competen a los ciudadanos mexicanos: por tanto no pueden votar ni ser votados para cargo alguno de elección popular, ni nombrados para cualquier otro empleo o comisión propios de las carreras del Estado, ni pertenecer al ejército, marina o guardia nacional; ni asociarse para tratar de los asuntos políticos del país: ni ejercer el derecho de petición en esta clase de negocios. Esto se entiende sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 1º fracción XII y 19 de esta Ley.

Artículo 37. Los extranjeros están exentos del servicio militar. Los domiciliados, sin embargo, tienen obligación de hacer el de policía, cuando se trata de la seguridad de las propiedades y de la conservación del orden en la misma población en que estén radicados.

Artículo 38. Los extranjeros que tomen parte en las disensiones civiles del país, podrán ser expulsados del territorio como extranjeros perniciosos, quedando sujetos a las leyes de la República, por los delitos que contra ella cometan, y sin perjuicio de que sus derechos y obligaciones durante el estado de guerra regulen por la Ley internacional y por los tratados.

Artículo 39. Se derogan las leyes que establecieron la matrícula de extranjeros. Sólo el ministerio de Relaciones puede expedir certificados de nacionalidad determinada, en favor de los extranjeros que los soliciten. Estos certificados constituyen la presunción legal de la ciudadanía extranjera, pero no excluyen la prueba en contrario. La comprobación definitiva de determinada nacionalidad, se hace ante los tribunales competentes y por los medios que establezcan las leyes o los tratados.

Artículo 40. Esta ley no concede a los extranjeros los derechos que les niegan la Ley internacional, los tratados o la legislación vigente de la República.

2. Antecedentes actuales

A partir de 1934, con la expedición de la Ley de Nacionalidad y Naturalización en vigor, se inicia una copiosa legislación relacionada con los extranjeros, sobre todo a causa del estallido de la Segunda Guerra Mundial, con objeto de reglamentar la adquisición de bienes y la inversión de extranjeros. En este caso se encuentran, entre otras, las leyes reglamentarias y sus res-

pectivos reglamentos del artículo 27 constitucional y la Ley de Vías Generales de Comunicación. Después de terminada la Segunda Guerra Mundial se siguen incrementando las disposiciones relacionadas con los extranjeros. Con frecuencia se hace mención a éstos, e incluso se destinan leyes que regulan sus inversiones, como es el caso de la actual Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera a la que nos referiremos en el siguiente capítulo.

III. CONDICIÓN JURÍDICA DEL EXTRANJERO EN EL DERECHO POSITIVO MEXICANO

El tema de este apartado nos llevará a estudiar las principales disposiciones de nuestro sistema jurídico vigente que regulan la condición jurídica del extranjero en México y, asimismo, a hacer referencia a los tratados suscritos por nuestro país relativos a la materia.

Como presupuesto para el desarrollo del tema es necesario determinar a qué personas considera el derecho positivo mexicano como extranjeros.

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

Establecida así nuestra premisa, vamos a entrar al tema propiamente dicho. Veremos de qué manera nuestros ordenamientos jurídicos sientan las bases de la equiparación o igualdad entre mexicanos y extranjeros en este sentido. En el artículo 1º de nuestra Constitución se establece que: "En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorgue esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece."

Como puede observarse, esta disposición contempla, entre otros, dos supuestos que, para los efectos de nuestro tema, me interesa destacar:

- a) Que en nuestro país todo individuo goza de las garantías otorgadas por la Constitución, y
- b) Que el goce de dichas garantías no puede restringirse ni suspenderse sino en los casos y con las condiciones que la propia Constitución establece.

A su vez, el primero de estos supuestos lo podemos dividir en dos:

- Determinar que todo individuo goza de las garantías individuales implica que, en su goce, no se hará distinción alguna con motivo de raza, ideología, nacionalidad, etcétera; y que en estas condiciones, en principio, el extranjero queda equiparado al nacional.
- Por lo que respecta a las llamadas garantías constitucionales, se tratará de todos aquellos derechos públicos que el individuo puede oponer al Estado y que se encuentran consagrados en el título I, capítulo I de la Constitución, tales como el derecho a la libertad, al trabajo y a su correspondiente remuneración, a la libre expresión de ideas, a obtener justicia pronta y expedita, el de elevar peticiones a las autoridades, a la propiedad y otros de igual importancia.

El segundo de los supuestos apuntados implica que el goce de las garantías, el goce de los derechos, debe ser íntegro, continuo e ininterrumpido, y sólo por excepción, afectado su ejercicio en casos y bajo condiciones claramente delimitadas en la propia Constitución, lo cual otorga un principio de certeza y de seguridad jurídicas bien definidas.

La suspensión de garantías afecta a todos por igual. Así, en el artículo 29 constitucional se establece que dicha suspensión, local o total, según se extienda a sólo una parte del territorio nacional o a todo el país, afecta a todos los individuos que se encuentran en esos lugares. En cambio, tratándose de restricciones, podemos darnos cuenta, con una simple lectura de la Constitución, que los extranjeros son afectados por ellas en el ejercicio de un buen número de actividades como son la de pertenecer al ejército o a la marina de guerra, la de ocupar ciertos puestos dentro de la marina mercante, la de no ser preferidos en igualdad de circunstancias con nacionales para cargos o comisiones en el g bierno, etcétera, actividades, en fin, que de una manera u otra tienen cierta relación importante con factores de seguridad nacional y que, por tanto, se tratará, en última instancia, de casos excepcionales.

Correlativas a sus derechos, el extranjero, por otra parte, tiene las mismas obligaciones que el nacional por cuanto se refiere al pago de sus contribuciones, así como a sujetarse al orden jurídico mexicano. Sin embargo, considero que las restricciones más importantes que tiene el extranjero respecto del nacional se encuentran determinadas en el artículo 33 constitucional, en el cual se establece, entre otras disposiciones, que si bien el extranjero tiene derecho a las garantías otorgadas en el capítulo I, título I de la Constitución, el Poder Ejecutivo tendrá la facultad exclusiva de hacer abandonar el país, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente, además de que establece una absoluta prohibición para que dichos extranjeros se inmiscuyan en los asuntos políticos del país.

Lo anterior amerita un comentario subdividido en dos:

- a) La facultad de expulsión que la Constitución le otorga al Poder Ejecutivo Federal.
- b) La prohibición, para los extranjeros, de inmiscuirse en los asuntos políticos del país.

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

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

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

Pienso que si bien pudieron ser válidas las argumentaciones del Constituyente de la época, en la actualidad resulta difícil que un extranjero, o grupo de extranjeros, pudiesen crearle al gobierno mexicano serios problemas de carácter político, tomando en cuenta principalmente los sistemas de seguridad del propio gobierno. Pero sobre todo el caso más importante es el de aquellos extranjeros que habiéndose establecido en México, han desarrollado en este país la mayor parte de su vida, de tal manera que negarles a éstos el derecho de audiencia frente a la posibilidad de su expulsión, es contrario a los derechos humanos fundamentales. En este sentido creo y me adhiero a la opinión de Héctor Fix-Zamudio, quien considera que dicha discrecionalidad debe ser suprimida y que debe otorgársele al extranjero, cuando menos, el derecho de amparo.

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

Vistos de manera general los derechos y obligaciones del extranjero, de acuerdo con nuestra Constitución, me referiré ahora, de manera esquemática, al capítulo IV de la Ley de Nacionalidad y Naturalización, que reglamenta los derechos y obligaciones antes citados.

La materia de la condición jurídica de los extranjeros, en México, es federal, en virtud de que su regulación compete al Congreso de la Unión, según el artículo 73, fracción XVI de la Constitución. La legislación correspondiente se encuentra dispersa, pudiendo mencionarse entre las principales disposiciones que regulan la materia, además de la Ley de Nacionalidad, la Ley General de Población, la Ley de Impuestos de Migración, algunas disposiciones en materia de trabajo, etcétera.

Como lo señalé anteriormente, me circunscribiré al capítulo IV de la Ley de Nacionalidad y Naturalización, expedida en 1934, cuyos preceptos resumo como sigue:

a) Se establece con precisión que el extranjero está obligado a obedecer y respetar las instituciones, leyes y autoridades del país, así como a sujetarse a los fallos y sentencias de nuestros tribunales, sin poder intentar otros recursos que los que las leyes conceden a los mexicanos, ya que de otra manera se situaría a éstos en desventaja respecto de aquéllos.

b) Únicamente en casos de denegación de justicia, o retardo voluntario y notoriamente malicioso en su administración, se le concede al extranjero el derecho de apelar a la protección diplomática de su país. Se trata, por tanto, de un derecho totalmente excepcional.

c) Se le otorga al extranjero el derecho de adquirir propiedad inmueble con ciertas limitaciones, así como el derecho a obtener concesiones y celebrar contratos con autoridades públicas, siempre y cuando se sujete a nuestras leyes y renuncie a invocar la protección de su respectivo gobierno.

d) Se les otorga el derecho de domiciliarse dentro del país y se les obliga al pago de todo tipo de contribuciones, siempre y cuando éstas sean generales.

e) Finalmente, se les exenta de la presentación del servicio militar, pero se les obliga a realizar vigilancia cuando, por causas que lo ameriten, sea necesaria en la población de su residencia.

Para concluir, me referiré brevemente a algunos de los principales tratados suscritos por México y que se encuentran relacionados con la materia que nos ocupa.

Entre otros, tenemos la Convención sobre la Condición de Extranjeros, firmada en La Habana en 1928 (20 de febrero); la Convención sobre Derechos y Deberes de los Estados, firmada en Montevideo el 26 de diciembre de 1933 y, sobre todo, tres instrumentos jurídicos internacionales de primera importancia, el segundo de los cuales aún no ha sido ratificado por México: la Declaración de Derechos Humanos, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en París, el 10 de diciembre de 1948; el segundo: la Convención Americana sobre Derechos Humanos, aprobada en la Confe-

rencia Especializada Interamericana de San José de Costa Rica, del 22 de noviembre de 1969, la cual, además de ser bastante completa en sus dispositivos, a lo largo de 82 artículos, establece una Comisión y una Corte Interamericana de Derechos Humanos; por último, la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial de las Naciones Unidas (Asamblea General), Resolución 2106 a (XX) del 21 de diciembre de 1955, ratificada por México en 1975.

De los instrumentos internacionales antes citados puedo señalar cuatro aspectos generales en los que se puede apreciar la equiparación entre nacionales y extranjeros:

- a) Todo extranjero debe ser reconocido como sujeto de derecho y concedérsele por ello respeto a su derecho a la libertad.
- b) En principio, deben respetarse los derechos adquiridos por los extranjeros.
- c) Se les debe dar acceso a los procedimientos judiciales.
- d) Deberán ser protegidos contra toda amenaza a su vida, libertad, propiedad y honor.

IV. INTERNACIÓN Y ESTANCIA DEL EXTRANJERO EN MÉXICO

Como ya mencionamos, el extranjero goza de todas las garantías establecidas en la Constitución, con las excepciones que la misma señala, pero a fin de que el extranjero pueda internarse y permanecer legalmente en México, tendrá que cumplir con las disposiciones que al respecto determina la Ley General de Población. Será a algunas de éstas a las que nos referiremos en este apartado.

Para el estudio, planeación y despacho de los asuntos relativos a la administración pública, entre otros, el Poder Ejecutivo tiene encargada a la Secretaría de Gobernación el “formular y conducir la política demográfica, salvo lo relativo a la colonización, los asentamientos humanos y el turismo” (artículo 27, fracción XXV de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).

La inmigración que es uno de los aspectos de la política demográfica, es la que nos interesa para el estudio de nuestra materia; por lo tanto, en adelante nos referiremos a ella. En el artículo 32 de la Ley General de Población (LGP) se establece, respecto de la inmigración, que:

La Secretaría de Gobernación fijará, previos los estudios demográficos correspondientes, el número de extranjeros cuya internación podrá permitirse al país, ya sea por actividades o por zonas de residencia, y sujetará la inmigración de extranjeros, a las modalidades que juzguen pertinentes, según sean sus posibilidades de contribuir al progreso nacional.

La internación y residencia en México podrá hacerse bajo las calidades de no inmigrante y de inmigrante (artículo 41, LGP), las cuales, a su vez, comparten varias características, mismas que veremos a continuación.

1. *Calidad migratoria de no inmigrante*

Esta calidad migratoria se subdivide en nueve características (artículos 41 y 42, LGP).

a) El turista

De acuerdo con la LGP, es la persona que se interna en el país “con fines de recreo o salud, para actividades artísticas, culturales o deportivas no remuneradas ni lucrativas, con temporalidad máxima de seis meses improrrogables”.

Esta característica migratoria tiene dos rasgos distintivos:

—Supone que las actividades que se efectúan a su amparo no serán remuneradas ni lucrativas.

—Su temporalidad se limita a seis meses. Bajo esta característica migratoria se interna el mayor número de extranjeros en México siendo las actividades de recreo las más favorecidas. Respecto del plazo máximo de estadía, el reglamento de la ley, como es natural, establece que sólo “por enfermedades que impida viajar, o por otra causa de fuerza mayor, podrá fijarse un plazo adicional para su salida” (artículo 97, fracción I del RLGP). En la solicitud correspondiente deberá señalarse el centro hospitalario en el que el extranjero se encuentre recluso y, en su caso, deberá exhibirse el certificado médico correspondiente o bien precisar —y en su caso probar— la causa de fuerza mayor que corresponda.

b) El transmigrante.

Es el extranjero en tránsito hacia otro país que puede permanecer en territorio nacional hasta por treinta días.

En esta característica migratoria se contemplan varios casos, como podría ser el de aquellos individuos que, desplazándose por vía terrestre, deseen atravesar el país, o bien el caso de personas que se internen en territorio nacional para hacerse cargo de algún vehículo para repartir en el extranjero. En cualquiera de estas situaciones, el otorgamiento de esta característica estará condicionado a que dichas personas posean permiso de admisión del lugar a donde se dirigen o de tránsito hacia otro país, o bien que puedan comprobar situación semejante, como sería en el caso de una tripulación que viene a recoger un vehículo aéreo o marítimo ubicado en México (ver en este sentido el artículo 98 del RLGP). Finalmente, cabe señalar que, de acuerdo con el artículo 59 de la LGP, esta característica no podrá ser cambiada por otra, ni por diferente calidad migratoria.

c) El visitante

Es el extranjero que se interna en territorio nacional

para dedicarse al ejercicio de alguna actividad lucrativa o no, siempre que ésta sea lícita u honesta, con autorización para permanecer en el país hasta por seis meses, prorrogables por una sola vez por igual temporalidad, excepto si durante su estancia vive de sus recursos traídos del extranjero, de las rentas que éstas produzcan o de cualquier ingreso proveniente del exterior, o para actividades científicas, técnicas, artísticas, deportivas o similares, en cuyo caso podrán concederse dos prórrogas más.

Esta característica migratoria reviste especial importancia, ya que a su amparo el extranjero puede dedicarse a actividad lucrativa o remunerada, pudiendo, en los numerosos casos de excepción, permanecer en el país hasta por dos años. El reglamento de la Ley, además, establece como condición, para el otorgamiento de esta característica migratoria, la solicitud previa de la empresa, institución o persona que pretenda utilizar sus servicios, quien será solidariamente responsable con aquél (artículo 99, RLG), anexando el ofrecimiento de trabajo a la solicitud correspondiente. Finalmente, cabe señalar que las personas amparadas por esta característica están obligadas, de conformidad con el artículo 63 de la ley, siempre y cuando se dediquen a actividades técnicas o científicas, a inscribirse en el Registro Nacional de Extranjeros. Lo mismo sucede con las características de asilado político y estudiante.

d) El consejero

Según la Ley, es el extranjero que se interna en territorio nacional, "para asistir a asambleas o sesiones de Consejo de administración de empresas o para prestarles asesoría y realizar temporalmente funciones propias de sus facultades. Esta autorización será hasta por seis meses, improrrogable".

Respecto de esta característica, podemos señalar lo siguiente:

Las actividades podrán ser remuneradas.

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

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

e) El asilado político

Es el extranjero que se interna en territorio nacional:

para proteger su libertad, o su vida, de las persecuciones políticas en su país, autorizado por el tiempo que la Secretaría de Gobernación juzgue conveniente, atendiendo a las circunstancias que en cada caso concurren [. . .] la misma Secretaría podrá otorgarle la calidad que juzgue conveniente para continuar su legal estancia en el país. Asimismo, si el asilado político se ausenta del país, perderá todo derecho a regresar en esta calidad migratoria, salvo que haya salido con permiso de la propia dependencia.

Como se puede observar, en esta disposición se le otorga amplia discrecionalidad a la Secretaría de Gobernación para:

Determinar cuándo la persona corre el riesgo de perder su libertad o su vida con motivo de persecuciones políticas en su país de origen.

Decidir, en virtud de las circunstancias concretas, cuánto es el tiempo necesario para otorgarle la característica migratoria.

En cada caso y en función de la estancia en nuestro país, proceder al otorgamiento de una característica distinta que le permita al asilado desarrollar actividades para su subsistencia.

Otorgar permiso para que el asilado se ausente del país.

f) El estudiante

Se trata del extranjero que se interna en territorio nacional “para iniciar, completar o perfeccionar estudios, 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”.

Esta característica migratoria comporta varias modalidades:

Realizar estudios en la República.

La comprobación efectiva de los estudios es requisito para el refrendo anual de la documentación migratoria correspondiente.

Se da la oportunidad para que la persona pueda, eventualmente, volver a su país de origen o simplemente salir de México por un lapso de hasta cuatro meses cada año.

El reglamento de la ley condiciona además la estancia del individuo a que demuestre, a satisfacción de la Secretaría de Gobernación, la percepción periódica y regular de medios económicos para su sostenimiento: el que no interrumpa sus estudios y apruebe en los mismos (artículo 102 del reglamento de la ley).

g) El visitante distinguido

En este caso se encuentran los científicos o humanistas de prestigio internacional, periodistas u otras personas prominentes a quienes la Secretaría de Gobernación, en casos especiales y de manera excepcional, podrá otorgarles permisos de cortesía para internarse y residir en el país hasta por seis meses, pudiendo renovarse dichos permisos cuando la propia Secretaría lo estime pertinente.

Esta característica podría parecer, a primera vista, repetitiva de la precedente, pero quizá el legislador quiso hacer hincapié en aquellas personas de reconocido prestigio internacional, al situarlos dentro de una característica especial. Asimismo, por la designación general de esta característica migratoria —sin regulación específica como en el caso de otras características— la de visitante distinguido le otorga a la Secretaría de Gobernación mayor posibilidad para adoptar la estancia legal del extranjero, a sus necesidades concretas.

h) Los visitantes locales

Son los extranjeros autorizados para visitar puertos marítimos o ciudades fronterizas, sin que su permanencia exceda de tres días.

Esta característica, nueva en la ley, tiende a regular a numerosas personas que normalmente desembarcan en nuestros puertos cuando se encuentran en viajes de placer (claro está, sin descontar la posibilidad de que lo hagan por necesidad). Igualmente se refiere a aquellas personas que, por su residencia cercana a nuestras fronteras, las cruzan con frecuencia. Se trata, en cualquier caso, de reglamentar una situación que desde hacía varios años se presentaba en nuestro país.

Lo único que no es comprensible es que, tanto esta característica como la de visitante provisional, no estén sujetas a la misma prohibición que la de transmigrante, es decir, que no podrán ser cambiadas por otras características o calidades migratorias.

i) El visitante provisional

Es toda aquella persona extranjera a la que la Secretaría de Gobernación autoriza hasta treinta días, como excepción, su desembarco provisional cuando llegue a puertos de mar o aeropuertos con servicio internacional y cuya documentación carece de algún requisito secundario. En estos casos deberá constituir depósito o fianza que garantice el regreso a su país de procedencia, nacionalidad y origen, en caso de no cumplir con el requisito dentro del plazo concedido.

Al igual que la característica anterior, en la nueva Ley de Población el legislador ha querido reglamentar una serie de situaciones no contempladas con anterioridad, pero cuyo número se había incrementado en los últimos años.

2. *Calidad migratoria de inmigrante*

El inmigrante “es el extranjero que se interna legalmente en el país con el propósito de radicar en él, en tanto adquiere la calidad de inmigrado” (artículo 44, LGP). Esta calidad se divide en siete características.

a) El rentista

Es la persona que ha decidido venir a nuestro país “para vivir de sus recursos traídos del extranjero; de los intereses que le produzca la inversión de su capital en certificados, títulos y bonos del Estado o de las instituciones nacionales de crédito u otras que determine la Secretaría de Gobernación [...]”.

El ingreso a que se refiere este artículo, según el RLGP (artículo 114, fracción I), no podrá ser menor de seis mil pesos mensuales, más mil pesos por cada familiar que lo acompañe, cantidades que resultan demasiado bajas, teniendo en cuenta que el objeto de una disposición de esta naturaleza debe alentar el aporte de capitales al país. La Secretaría de Gobernación puede, eventualmente, permitir que las personas amparadas bajo esta característica migratoria se dediquen a actividades remuneradas (artículo 114, fracción IV del Reglamento).

b) El inversionista

Es el extranjero que ingresa en territorio nacional “para invertir su capital en la industria, de conformidad con las leyes nacionales, y siempre que la inversión contribuya al desarrollo económico y social del país”.

Como en el caso de la disposición anterior, en la que nos ocupa el monto de inversión establecido por el Reglamento es sumamente bajo: un millón de pesos, si se trata de invertir en el Distrito Federal o en zonas industriales inmediatas al mismo, y trescientos mil si la inversión se hace en lugar distinto, o hasta el cincuenta por ciento de los mínimos establecidos si se trata de zonas de fomento industrial declaradas necesarias (artículo 115 del RLGP), por lo cual consideramos que, nuevamente, el objeto que se persigue con esta disposición queda desvirtuado.

c) El profesional

Esta calidad migratoria comprende al extranjero que ingresa al territorio nacional “para ejercer una profesión sólo en casos excepcionales y previo registro de título ante la Secretaría de Educación Pública”.

Los casos excepcionales quedarán a discreción de la Secretaría de Gobernación, ya que no están determinados por la Ley ni por el Reglamento. En cuanto a profesores de materias que aún no se enseñen en México y en los que tengan reconocida competencia, se les podrán otorgar los permisos correspondientes, previo acuerdo de la Secretaría de Educación Pública. En la práctica se autoriza a profesores aun en materias que se enseñan en Mé-

xico, por la carencia en ciertas áreas de personal docente suficiente en nuestro país. La UNAM es un buen ejemplo.

d) El de cargo de confianza

Lo desempeña el extranjero que ingresa en territorio nacional “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”.

Esta disposición otorga a la Secretaría de Gobernación, un amplio margen de discrecionalidad, ya que bajo el amparo de esta característica pueden ser canalizadas las personas que no cumplan, en la realidad, un estricta función de “absoluta confianza” o “dirección”. Además, cabe destacar que de conformidad con el artículo 36 de la LGP, se le debe otorgar prioridad al arraigo y asimilación de técnicos, por lo cual la característica de empleado de confianza debe ser otorgada por la Secretaría de Gobernación sólo en casos extraordinarios, hecho que, por lo demás, se refleja en la práctica.

e) El científico

Según la Ley, es el extranjero que se interna en el país “para dirigir o realizar investigaciones científicas, para difundir sus conocimientos científicos, preparar investigadores o realizar trabajos docentes [...] tomando en consideración [la Secretaría de Gobernación] la información general que al respecto le proporcionen las instituciones que estime conveniente consultar”.

Las actividades que contempla esta característica migratoria son varias:

- Dirigir la investigación.
- Realizar la investigación.
- Difundir conocimientos científicos.
- Preparar investigadores.
- Efectuar labores de docencia.

O sea que el desarrollo de cualquiera de estas actividades puede servir de base para el otorgamiento de esta característica migratoria. (Disposición que está de acuerdo con la establecida en el artículo 36 de la LGP).

El amplio margen de discrecionalidad otorgado a la Secretaría de Gobernación, puesto que no es dicha Secretaría la capacitada para proceder a una consulta de esta naturaleza: la ley debería obligar a la Secretaría a consultar a instituciones señaladas en la propia ley, como podrían ser la Universidad Nacional, el Instituto Politécnico Nacional y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, entre otros.

f) El técnico

Es el extranjero que ingresa al país “para realizar la investigación aplicada dentro de la producción o desempeñar funciones técnicas o especializadas que no pueden ser prestadas, a juicio de la Secretaría de Gobernación, por los residentes del país”.

A diferencia del científico, cuya labor es la investigación científica, el técnico aplica dichos conocimientos. Otra diferencia es que el desempeño de las funciones técnicas o especializadas no pueda ser efectuado por residentes en el país (nacionales o extranjeros); la decisión en el sentido de si existe o no quien pueda desempeñar esas actividades en el país vuelve a quedar a discrecionalidad de la Secretaría de Gobernación, debiendo estar sujeta a lo que, en lo relativo, resolviesen instituciones como las señaladas en el comentario anterior. De acuerdo con lo establecido en el Reglamento de la Ley, el técnico contrae la obligación de instruir en su especialidad a tres mexicanos, cuando menos (artículo 119, fracción III del RLGP).

g) Los familiares

En este caso, se trata de los extranjeros que se internan en el país, “para vivir bajo la dependencia económica del cónyuge o de un pariente consanguíneo, inmigrante, inmigrado o mexicano en línea recta, sin límite de grado o transversal hasta el segundo”. Se tratará de los hijos, nietos, hermanos o abuelos, en los tres primeros casos. Cuando se trate de varones, éstos tendrán que ser menores de edad, o bien tratarse de personas con algún impedimento para trabajar.

Quien solicite la internación deberá demostrar solvencia económica y, quien obtenga dicha característica migratoria no podrá desarrollar actividades lucrativas o remuneradas, salvo en los casos expresamente señalados en el Reglamento (artículo 120, fracción V del RLGP).

3. Otras disposiciones

En esta parte comentaremos algunas de las disposiciones más relevantes de la LGP que se refieren a la condición jurídica de los extranjeros.

a) Disposiciones relativas al inmigrado.

“Inmigrado es el extranjero que adquiere derechos de residencia definitiva en el país”, y se trata de un tercera calidad migratoria (junto con las de no inmigrante e inmigrante). Se adquiere después de haber residido en el país, en calidad de inmigrante, durante cinco años, para lo cual, previa solicitud del interesado, la Secretaría de Gobernación hará discrecionalmente la declaración expresa. En esta calidad migratoria, el extranjero podrá dedicarse a cualquier actividad, dentro de los límites establecidos por la Ley y su Reglamento, y de conformidad con aquellos que previamente le determine la propia Secretaría de Gobernación (artículos 52, 53, 54, 55 y 56 de la LGP).

b) Disposiciones relativas a la familia

La LGP contiene, en materia de extranjeros, algunas disposiciones que tienden a la unión familiar, como son:

Artículo 39. 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 llegase a disolverse el vínculo matrimonial o dejare de cumplirse con las obligaciones que impone la legislación civil en materia de alimentos, se perderá la calidad migratoria [...]

La fracción VII del artículo 48 de la ley, a que ya me referí (ver *supra* B, inciso g) establece la posibilidad de que se internen al país extranjeros que vengan a vivir bajo la dependencia económica del cónyuge o de un pariente consanguíneo, inmigrante, inmigrado o mexicano en línea recta, sin límite de grado o transversal hasta el segundo”.

c) Disposiciones referentes a las facultades de la Secretaría de Gobernación

Aparte de las facultades de la Secretaría de Gobernación a las que ya me referí (ver *supra* III), ésta tiene encomendadas otras en la propia LGP, en materia migratoria, que considero importante mencionar:

Artículo 39 Para los fines de esta ley, la Secretaría de Gobernación dictará y ejecutará o en su caso promoverá, ante las dependencias competentes o entidades correspondientes, las medidas necesarias para:

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

Artículo 7º Por lo que se refiere a los asuntos de orden migratorio, a la Secretaría de Gobernación corresponde:

I. Organizar y coordinar los distintos servicios migratorios.

II. Vigilar la entrada y salida de los nacionales y extranjeros y revisar la documentación de los mismos.

III. Aplicar esta ley y su reglamento.

IV. Las demás facultades que le confieren esta ley y su reglamento, así como otras disposiciones legales o reglamentarias.

Artículo 38. Es facultad de la Secretaría de Gobernación suspender o prohibir la admisión de extranjeros, cuando así lo determine el interés nacional.

Artículo 51. La Secretaría de Gobernación, en condiciones excepcionales, podrá dictar medidas para otorgar máximas facilidades en la admisión temporal de extranjeros.

Las dos primeras disposiciones, como se puede apreciar, son de carácter general; la tercera, más específica, coincide con lo establecido en el artículo 33 constitucional, respecto de las facultades que en el mismo se le otorgan al Poder Ejecutivo, y la última disposición le da a la Secretaría de Goberna-

ción una amplia discrecionalidad para que, en circunstancias excepcionales, pueda resolver como mejor lo estime conveniente. Esta disposición, a su vez, fue introducida en la actual Ley para terminar con el excesivo formalismo a que estaba sometida anteriormente la propia Secretaría y que en muchas ocasiones la limitaba.

d) Disposiciones relativas al establecimiento de límites de ausencia del país

En cuanto a los límites de ausencia del país, para inmigrantes e inmigrados, éstos se encuentran establecidos en los artículos 47 y 56 de la ley, respectivamente.

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

Mediante esta disposición, como igualmente se pretende con la establecida en el artículo 56 que veremos a continuación, el legislador ha considerado que si el inmigrante se encuentra en un periodo transitorio de asimilación a nuestra sociedad, debe permanecer en ella el mayor tiempo posible, de ahí este tipo de restricciones. Si la temporalidad total del inmigrante es de cinco años, quien pase fuera dieciocho meses, es decir, casi una tercera parte de aquel lapso, se considerará que no ha decidido en realidad asimilarse y por tanto se le retirará su calidad migratoria, y de esta manera, al perder su calidad migratoria de inmigrante también perderá la posibilidad de obtener, más adelante, los derechos de residencia definitiva en México a través de la calidad migratoria de inmigrado.

De cualquier manera, consideramos correcto que la Ley le otorgue a la Secretaría de Gobernación facultades para que en cada caso concreto pueda ampliar dichos términos. Pensamos que esto obedece a que debe tomarse en consideración, excepcionalmente, la actividad a que se dedique el inmigrante, cuyas ausencias no tengan otro propósito que el de efectuar constantes viajes de negocios al extranjero, y no el ánimo de no residir en México.

Artículo 56. El inmigrado podrá salir del país y entrar al mismo libremente; pero, si permaneciere en el extranjero dos años consecutivos, perderá su calidad migratoria, lo mismo que si en un lapso de diez años estuviese ausente más de cinco. Los periodos de diez años se computarán a partir de la fecha de la declaratoria de inmigrado, en la forma y términos que establezca el reglamento.

Aunque se trata de un caso semejante al anterior, en éste se pretende que, en virtud de que ha adquirido el derecho de residencia definitiva en el país,

dos años consecutivos o más de cinco de ausencia en un periodo de diez años, son suficientes para indicar la falta de ánimo de residir definitivamente en México y consecuentemente su falta de asimilación al medio. Sin embargo, cabe hacer notar que ni esta disposición, ni el Reglamento (artículo 126) se le otorgan a la Secretaría de Gobernación las facultades discrecionales para casos excepcionales que vimos en el artículo 47 de la LGP.

e) Disposición relativa a los actos de estado civil de los extranjeros

Los artículos 68 y 69 se refieren a la celebración de actos de estado civil de extranjeros y los sujeta a permiso previo de la Secretaría de Gobernación, regulación que ya había sido prevista por decreto del 20 de febrero de 1971 en el artículo 35 de la LN y N. Con base en ella, el legislador federal ha buscado impedir la celebración de este tipo de actos, sobre todo los de nulidad de matrimonio y los de divorcio, por parte de extranjeros en nuestro país, en condiciones con frecuencia irregulares, es decir, los llamados “divorcios al vapor”.

Sin embargo, consideramos que el legislador federal, en cuestiones relativas a la celebración de actos del estado civil, invade la esfera de competencia estatal. Ya que en última instancia se trata de materia no reservada a la Federación. Ante esta argumentación, la Suprema Corte de Justicia ha sostenido la idea contraria en el sentido de que no existe invasión de competencia, ya que el artículo 73, fracción XVI, constitucional, faculta al Congreso de la Unión para legislar en materia de condición de extranjeros.

En favor de esta interpretación de la Corte existe un antecedente legislativo en la Ley de Extranjería y Naturalización de 1886, en su artículo 32 que estableció que:

Sólo la Ley Federal puede modificar y restringir los derechos civiles de que gozan los extranjeros, por el principio de reciprocidad internacional, y para que así queden sujetos en la República a las mismas incapacidades que las leyes de su país impongan a los mexicanos que residen en él; en consecuencia, las disposiciones de los Códigos Civil y de Procedimiento del Distrito sobre esta materia, tienen el carácter de federales y serán obligatorias en toda la Unión.

Dicho en otras palabras, en esta disposición queda claro que la naturaleza federal de los derechos civiles de que gozan los extranjeros se deriva de la reciprocidad internacional. Así, el único órgano capacitado para actuar en el ámbito externo es el gobierno federal y será quien, en un momento determinado, disponga cuál es la extensión en el goce de derechos para ciertos extranjeros, dependiendo de la reciprocidad internacional.