

PRIMERA PARTE

CONCEPTO DE DERECHOS DE LOS EXTRANJEROS

I. INTRODUCCIÓN

La evolución de la concepción internacional sobre “los derechos humanos” o “derechos fundamentales del hombre”, independientemente de la denominación que se les dé, ha sido impresionante. Su desarrollo a partir de los derechos individuales (cuyo origen podemos fijarlo en la Declaración Francesa de Derechos del Hombre y del Ciudadano), su transición hacia los derechos económico-sociales (plasmados por primera vez en la Constitución mexicana de 1917), y actualmente ante la inminencia de una nueva generación de derechos (sociales, culturales, de minorías étnicas y derecho ambiental, etcétera), define su ámbito de aplicación: incumben a la humanidad en su totalidad y no pueden ser limitados o menoscabados por ningún gobierno.

El hecho de que una persona sea considerada extranjero responde a su adscripción a un territorio y a un Estado como “nacional”, sin embargo,

en el contexto de la globalización y tomando en cuenta la paulatina eliminación de fronteras fomentada por los procesos de integración económica, la movilidad de personas en territorios de diversos Estados es, en la actualidad, una situación muy común, y la concepción del ser humano como tal, es decir como sujeto titular de derechos y obligaciones se sobrepone a las consideraciones de nacionalidad.

NUESTROS DERECHOS

En este sentido, podemos decir que en la actualidad importa más el ser humano que el ciudadano, y en todo caso las limitaciones a los derechos de una persona en función de su calidad de extranjero deben limitarse a aquellos que corresponden a una persona como ciudadano (derechos políticos).

Por lo anterior, podemos afirmar que los “derechos de los extranjeros” en nuestro país, son exactamente los mismos derechos que los de los mexicanos; cuentan con las mismas garantías (consagradas en el título primero de la Constitución), sin embargo existen diversas limitaciones a las actividades de los extranjeros en el país, y es en función de dichas limitaciones que adquiere gran relevancia este estudio, adquiriendo un campo de investigación muy extenso y de gran utilidad para efectos prácticos.

Es importante que los extranjeros que por cualquier razón ingresen a nuestro país, con cualquier calidad migratoria, conozcan tanto los derechos como las obligaciones que nuestro orden jurídico les impone. Las cuales las más de las veces no se encuentran señaladas en el texto constitucional, sino en diversas leyes, reglamentos y normas administrativas.

Esta primera parte del trabajo tiene como objetivo fundamental proporcionar la información esencial relativa a “los derechos de los extranjeros en México”. Para ello comenzamos presentando un par de conceptos de cuya comprensión depende básicamente el desarrollo del presente trabajo: los conceptos de “nacional” y de “extranjero”, así como los derechos y obligaciones inherentes a las personas que se encuentran en cada una de estas consideraciones.

Vale la pena mencionar que en nuestro orden jurídico la Constitución es el ordenamiento jurídico supremo al que deben subordinarse todas las leyes, reglamentos y demás

DERECHOS DE LOS EXTRANJEROS

disposiciones normativas. De igual forma, los tratados internacionales de los que México sea parte deben ser congruentes con las disposiciones constitucionales. En consideración a lo anterior, el resto del capítulo se integra con un estudio sobre los diversos ordenamientos jurídicos que de alguna forma regulan o tienen relación con los derechos de los extranjeros en México, iniciando por la Constitución, posteriormente los tratados internacionales, y finalmente la legislación secundaria (comprendiendo bajo este rubro toda ley, reglamento o decreto relacionado con el tema en estudio).

Por último, deseo agradecer la valiosa colaboración de Angélica Varela Alvarado, quien tuvo a su cargo la recopilación de la información que integra este ensayo.

II. CONCEPTOS PREVIOS Y DEFINICIÓN DEL DERECHO

Para definir los “derechos de los extranjeros”, debemos comenzar por definir y delimitar perfectamente a qué personas nos referimos con el calificativo de “extranjeros”.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), en su artículo 33 señala que son extranjeros los que no posean las calidades determinadas en el artículo 30 para ser considerados nacionales. Es decir, toda persona que no posea la nacionalidad mexicana (por nacimiento o por naturalización) será considerada como extranjero.

Resulta necesario comprender entonces qué se entiende por “nacional” y cuáles son las repercusiones jurídicas de dicha situación, para entonces proceder a determinar las

NUESTROS DERECHOS

diferencias en la regulación, los derechos y las obligaciones de los nacionales y de los extranjeros.

1. Nacionales o mexicanos

Podemos definir la nacionalidad como el *vínculo o nexo jurídico y político que relaciona a un individuo con un Estado*, por lo que corresponde a cada Estado delimitar jurídicamente a las personas que pueden obtener dicho estatus, mediante la formulación de los criterios para considerar a una persona como nacional o extranjero.

Normalmente, los factores que son tomados en cuenta para considerar a una persona como “nacional”, están vinculados con el hecho de nacer dentro del territorio nacional (independientemente del origen de los padres); o el origen de los padres (independientemente del lugar de nacimiento).

La nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización (artículo 30 constitucional).

Se consideran mexicanos por nacimiento:

- Los que nazcan en territorio de la República, sea cual fuere la nacionalidad de sus padres.
- Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos nacidos en territorio nacional, de padre mexicano nacido en territorio nacional o de madre mexicana nacida en territorio nacional.
- Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos por naturalización, de padre mexicano por naturalización o de madre mexicana por naturalización.
- Los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes.

Son mexicanos por nacimiento los que nazcan en el territorio de la República (independientemente de la nacionalidad de los padres), así como los que nazcan en el extranjero hijos de padres mexicanos, o de padre o madre mexicana (por nacimiento o por naturalización), así como los que nazcan a bordo de aeronaves mexicanas.

La Constitución también habla de mexicanos por naturalización (artículo 30), asignándoles tal carácter a:

- Los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relaciones carta de naturalización.
- La mujer o el varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o con mujer mexicanos, que tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional y cumplan con los demás requisitos que al efecto señale la Ley.

Según la Ley de Nacionalidad (artículos 19 y 20) el extranjero que pretenda naturalizarse mexicano deberá:

- Presentar solicitud a la Secretaría de Relaciones Exteriores en la que manifieste su voluntad de adquirir la nacionalidad mexicana.
- Formular la renuncia expresa a la nacionalidad que le sea atribuida, a toda sumisión, obediencia y fidelidad a cualquier Estado extranjero, a toda protección extraña a las leyes y autoridades mexicanas, y a todo derecho que los tratados o convenciones internacionales concedan a los extranjeros.

NUESTROS DERECHOS

- Probar que sabe hablar español, conoce la historia del país y está integrado a la cultura nacional.
- Acreditar que ha residido en territorio nacional cuando menos durante los últimos cinco años inmediatos anteriores a la fecha de su solicitud (existen excepciones señaladas en el artículo 20 de la Ley de Nacionalidad).

Quien adquiera la nacionalidad por naturalización, en virtud de haber contraído matrimonio con un mexicano o con una mexicana, conservarán la nacionalidad aun después de disuelto el vínculo matrimonial, salvo en el caso de nulidad de matrimonio (artículo 22 de la Ley de Nacionalidad).

El procedimiento para la obtención de la carta de naturalización, se suspenderá cuando al solicitante se le haya decretado auto de formal prisión o de sujeción a proceso en México, o sus equivalentes en el extranjero (artículo 24 de la Ley de Nacionalidad).

Puede negarse la expedición de la carta de naturalización (artículo 25 de la Ley de Nacionalidad) cuando el solicitante:

- No cumpla con los requisitos que establece la Ley de Nacionalidad.
- Esté cumpliendo una sentencia privativa de la libertad por delito doloso en México o en el extranjero.
- Cuando no sea conveniente a juicio de la Secretaría de Relaciones Exteriores (la cual debe fundar y motivar su decisión).

Finalmente, debemos mencionar que puede perderse la nacionalidad por naturalización (apartado B del artículo 37 constitucional), en los siguientes supuestos:

DERECHOS DE LOS EXTRANJEROS

- Por adquisición voluntaria de una nacionalidad extranjera, por hacerse pasar en cualquier instrumento público como extranjero, por usar un pasaporte extranjero, o por aceptar o usar títulos nobiliarios que impliquen sumisión a un Estado extranjero.
- Por residir durante cinco años continuos en el extranjero.

Cuando se den los supuestos de pérdida de la nacionalidad mexicana, la Secretaría de Relaciones Exteriores, previa opinión de la Secretaría de Gobernación, y previa audiencia del interesado revocará la carta de naturalización (artículos 31 y 32 de la Ley de Nacionalidad).

Los documentos probatorios de la nacionalidad, en términos del artículo 3o. de la Ley de Nacionalidad, son los siguientes:

- Acta de nacimiento: Expedida conforme a lo establecido en las disposiciones aplicables.
- Certificado de nacionalidad mexicana: Instrumento jurídico por el cual se reconoce la nacionalidad mexicana por nacimiento y que no se ha adquirido otra nacionalidad. Es expedido a petición de parte para efectos de acceder a cargos o funciones para los que se requiera ser mexicano por nacimiento y que no adquieran otra nacionalidad, en el supuesto de que otro estado los considere sus nacionales (artículos 2o., 16 y 17 de la Ley de Nacionalidad).
- Carta de naturalización: Instrumento jurídico por el cual se acredita el otorgamiento de la nacionalidad mexicana a los extranjeros (artículo 2o. de la Ley de Nacionalidad).
- Cédula de identidad ciudadana: Es un documento de identificación de ciudadanos, que hace prueba plena

NUESTROS DERECHOS



de los datos de identidad de su titular, es un medio de identificación personal ante todas la autoridades mexicanas, en el país y en el extranjero, así como ante las personas físicas y morales asentadas en el territorio nacional, con una vigencia no mayor de 15 años. Expedida por el Registro Nacional de ciudadanos (capítulo VII de la Ley General de Población ---LGP---).

Mediante reforma a los artículos 30, 32 y 37 de la CPEUM publicada en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* el 20 de marzo de 1997,

se aceptó la posibilidad de contar con “doble nacionalidad”, lo cual responde en principio a una tendencia general, impulsada por el actual proceso de globalización y a diversas consideracio-

nes de repercusión nacional, como la migración de mexicanos hacia otros países, además de la importancia para que pudieran conservar su nacionalidad mexicana por nacimiento, aun cuando adoptaran la del Estado en que viviesen.

La doble nacionalidad genera diversos conflictos, sobre todo porque como veremos más adelante, por lo menos en México, para que se otorgue la nacionalidad mexicana por naturalización es necesario demostrar que se ha desligado completamente del país del que se es originario, por lo que pensar en la posibilidad de doble nacionalidad, implica que en la práctica dicho supuesto no se dé, y se continúe vinculado al país de origen.

Una vez que hemos señalado qué personas se consideran nacionales, cuáles son los documentos con los que se acredita la nacionalidad, falta mencionar los derechos de los que pueden ser titulares en nuestro orden jurídico. Como señalábamos en la introducción, el ser mexicano les hace titulares de todas las garantías individuales señaladas en la Constitución y tienen acceso a todos los medios procesales (jurisdiccionales o no jurisdiccionales) para hacerlos valer.

2. Extranjeros

Hemos afirmado que por disposición constitucional son extranjeros los que no posean las calidades determinadas para ser considerados nacionales, concepto que se reafirma por la Ley de Nacionalidad, que señala:

NUESTROS DERECHOS

La fracción IV del artículo 2o. de la Ley de Nacionalidad define extranjero, como aquel que no tiene la nacionalidad mexicana.

Entonces, es extranjero alguna persona no mexicana, que por cualquier motivo llega al territorio nacional, pudiendo contar con una de las siguientes calidades migratorias.

A. No inmigrante (documento migratorio FM3)

No inmigrante es el extranjero que con permiso de la Secretaría de Gobernación se interna en el país temporalmente, dentro de alguna de las siguientes características.

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

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

Visitante: Para dedicarse al ejercicio de alguna actividad lucrativa o no, siempre que sea lícita y honesta, con autorización para permanecer en el país hasta por un año.

Ministro de culto o asociado religioso: Para ejercer el ministerio de cualquier culto, o para la realización de labores de asistencia social y filantrópicas, que coincidan con los fines de la asociación religiosa a la que pertenezca.

Asilado político: Para proteger su libertad o su vida de persecuciones políticas en su país de origen, autorizado por el tiempo que la Secretaría de Gobernación juzgue

conveniente, atendiendo a las circunstancias que en cada caso concurran.

Refugiado: Para proteger su vida, seguridad o libertad, cuando hayan sido amenazadas por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público en su país de origen, que lo hayan obligado a huir a otro país.

Estudiante: Para iniciar, terminar o perfeccionar estudios en instituciones o planteles educativos oficiales, o incorporados con reconocimiento oficial de validez.

Visitante distinguido: En casos especiales, de manera excepcional, podrán otorgarse para internarse y residir en el país, hasta por seis meses, a investigadores, científicos o humanistas de prestigio internacional.

Visitante local: Las autoridades de migración podrán autorizar a los extranjeros a que visiten puertos marítimos o ciudades fronterizas sin que su permanencia exceda de tres días.

Visitante provisional: La Secretaría de Gobernación podrá autorizar a los extranjeros a que visiten puertos marítimos o ciudades fronterizas sin que su permanencia exceda de tres días.

Corresponsal: Para realizar actividades propias de la profesión de periodista, para cubrir un evento especial, o para su ejercicio temporal, siempre que acredite debidamente su nombramiento o ejercicio de la profesión en los términos que determine la Secretaría de Gobernación.

NUESTROS DERECHOS

B. Inmigrante (documento migratorio FM2)

El inmigrante es el extranjero que se interna legalmente en el país con el propósito de radicarse en él, en tanto adquiera la calidad de inmigrado (artículo 44, LGP).

Los inmigrantes se aceptarán hasta por cinco años y tienen obligación de comprobar a satisfacción de la Secretaría de Gobernación, que están cumpliendo con las demás disposiciones migratorias aplicables, a fin de que sea refrendada anualmente, si procede, su documentación migratoria (artículo 45, LGP).

Las características de inmigrante (artículo 48 LGP) son:

Rentista: Para vivir de sus recursos traídos del extranjero; de los intereses que le produzca la inversión de su capital en certificados, títulos y bonos del Estado o de las instituciones nacionales de crédito u otras que determine la Secretaría de Gobernación o de cualquier ingreso permanente que proceda del exterior.

Inversionista: Para invertir su capital en la industria, comercio y servicios, de conformidad con las leyes nacionales, siempre que contribuya al desarrollo económico y social del país y que se mantenga durante el tiempo de residencia del extranjero el monto mínimo equivalente a 40,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal (artículo 102 del Reglamento de la LGP).

Profesional: Para ejercer una profesión. En el caso de que se trate de profesiones que requieran título para su ejercicio, se deberá cumplir con lo ordenado por las dis-

DERECHOS DE LOS EXTRANJEROS

posiciones reglamentarias del artículo 5o. constitucional en materia de profesiones.

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

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

Técnico: Para realizar investigación aplicada dentro de la producción o desempeñar funciones técnicas especializadas que no puedan ser prestadas, a juicio de la Secretaría de Gobernación, tomando en consideración la información general que al respecto le proporcionen las instituciones que estime conveniente consultar.

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

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

Asimilado: Para realizar cualquier actividad lícita y honesta, en caso de extranjeros que hayan sido asimilados al medio nacional o hayan tenido o tengan cónyuge o hijo mexicano y que no se encuentren comprendidos en las

NUESTROS DERECHOS

fracciones anteriores, en los términos que establezca el reglamento.

C. Inmigrado. La calidad de inmigrado es única

Para obtener la calidad de inmigrado se requiere declaración expresa de la Secretaría de Gobernación (artículo 54, LGP). El inmigrado podrá dedicarse a cualquier actividad lícita (artículo 55 LGP), aunque existen algunas limitaciones de carácter laboral.

Las limitaciones las veremos cuando se traten los derechos laborales. Por el momento establezcamos que puede salir y entrar al país libremente, pero si permanece en el extranjero más de tres años consecutivos, perderá su calidad migratoria, lo mismo que si en un lapso de diez años estuviere ausente más de cinco.

Ningún extranjero podrá tener dos calidades o características migratorias simultáneamente (artículo 58, LGP).

III. DERECHOS DE LOS EXTRANJEROS RECONOCIDOS CONSTITUCIONALMENTE

1. *Derechos humanos*

El artículo primero de nuestra Constitución establece:

En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.

DERECHOS DE LOS EXTRANJEROS

La referencia a “todo individuo” no hace distinción alguna por motivos de edad, sexo, religión, y mucho menos de nacionalidad. Es decir, esa expresión incluye tanto nacionales como extranjeros. Este razonamiento es complementado por lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 33 constitucional, que literalmente dispone:

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

El artículo primero constitucional, hace referencia a la restricción y suspensión de garantías en determinados casos y condiciones establecidos por la Constitución, las cuales procederemos a analizar (dejaremos pendiente de momento el análisis y repercusión de lo dispuesto por el artículo 33 constitucional).

Las principales limitaciones a los derechos de los extranjeros son en materia de:

A. Libertad de tránsito

Dispone el artículo 11 constitucional que,

Todo hombre tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes. El ejercicio de este derecho es-

NUESTROS DERECHOS

tará subordinado a las facultades de la autoridad judicial en los casos de responsabilidad criminal o civil, y a las de la autoridad administrativa, por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país.

Al respecto, el artículo 62 de la Ley General de Población señala que para internarse en la República los extranjeros deberán cumplir los requisitos siguientes:

- Presentar certificado oficial de buena salud física y mental, expedido por las autoridades del país de donde procedan, en los casos que fije la Secretaría de Gobernación.
- Aprobar el examen que efectúen las autoridades sanitarias.



DERECHOS DE LOS EXTRANJEROS

- Proporcionar a las autoridades de migración, bajo protesta de decir verdad, los informes que les sean solicitados.
- Identificarse por medio de documentos idóneos y auténticos y, en su caso, acreditar su calidad migratoria.
- Presentar certificado oficial de sus antecedentes, expedido por la autoridad del lugar donde hayan residido habitualmente, en los casos que fije la Secretaría de Gobernación.
- Llenar los requisitos que se señalen en sus permisos de internación.

B. *Derecho de petición*

El artículo 8o. constitucional textualmente dispone:

Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que éste se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.

C. *Derecho de asociación*

Al igual que el derecho de petición, el derecho de asociación en cuanto a los extranjeros, encuentra una limitación de naturaleza política. Así, el artículo 9o. constitucional establece:

No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República

NUESTROS DERECHOS

podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada tiene derecho a deliberar.

D. Adquisición de propiedades

La regulación de la propiedad privada en México toma como fundamento constitucional el artículo 27, el cual dispone, entre otras cosas: la propiedad originaria de la nación sobre las tierras y aguas, la posibilidad de los particulares de adquirir propiedades y las limitaciones que puede llegar a sufrir, regula también la materia agraria.

En relación con la adquisición del dominio de las tierras y aguas de la nación, dispone la fracción I, que solamente los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones, o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas.

El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar por lo mismo la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquéllos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la nación los bienes que hubieran adquirido en virtud del mismo. En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio sobre las tierras y aguas.

También se regula la posibilidad de que los Estados extranjeros adquieran, en el lugar permanente de la residencia de los poderes federales, la propiedad privada de bienes inmuebles necesarios para el servicio directo de sus embajadas o legaciones.

La fracción IV del mismo artículo 27 posibilita la adquisición de *terrenos rústicos* a las sociedades mercantiles por acciones, pero únicamente en la extensión que sea necesaria para el cumplimiento de su objeto, las cuales en ningún caso podrán tener en propiedad tierras dedicadas a actividades agrícolas, ganaderas o forestales en mayor extensión que la respectiva equivalente a 25 veces los límites señalados para la pequeña propiedad.

En relación con este tema existe una ley de gran importancia, la Ley de Inversión Extranjera, la cual señala las condiciones y los porcentajes en los que puede existir participación de extranjeros en sociedades mercantiles, dependiendo del objeto social de estas. Dicha Ley será comentada más adelante.

E. *Garantía de audiencia*

Una vez que han sido analizadas las principales limitaciones a las garantías individuales consagradas constitucionalmente, procederemos a analizar la facultad del Ejecutivo Federal, establecida en el primer párrafo del artículo 33 constitucional (ya transcrito), según la cual puede hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente.

NUESTROS DERECHOS

Esta disposición es abiertamente contradictoria de lo dicho con anterioridad, en cuanto a la igualdad otorgada por la constitución a nacionales y extranjeros; evidentemente, este artículo puede ser el fundamento para la violación de garantías.

Si lo vemos desde el aspecto meramente formal podremos concluir que al ser una disposición constitucional, la aplicación de la misma es de igual forma constitucional. Por otra parte, debemos recordar que, por disposición expresa del artículo primero de la Constitución, existe la posibilidad de restricción e incluso de suspensión de derechos, en los casos y condiciones establecidos por la misma; éste podría ser uno de esos casos.

Sin embargo, si hacemos una interpretación sistemática del contenido del texto constitucional, podremos percatarnos de que efectivamente se contrapone a otros derechos, esencialmente el de la garantía de audiencia.

La intención del legislador al establecer esta disposición puede ser entendida e incluso justificada, existen razones históricas suficientes para fundamentar una disposición de este tipo, sin embargo la arbitrariedad a la que puede dar lugar es la que puede propiciar una fuerte incongruencia en nuestro Estado de derecho, sobre todo a la luz de los compromisos contraídos internacionalmente.

En el ámbito internacional, México ha sido particularmente cuidadoso de resguardar el texto del artículo 33 constitucional. Así, por ejemplo, el gobierno mexicano ratificó (el 20 de febrero de 1931) la Convención sobre Condiciones de los Extranjeros (firmada en la Habana, Cuba, el 20 de febrero de 1928), y formuló una reserva de lo que concierne al derecho de expulsión de los extranjeros, ins-

DERECHOS DE LOS EXTRANJEROS

tituido por el artículo sexto de la Convención; dicho derecho será siempre ejercido por México en la forma y con la extensión establecida por su Ley constitucional.

El artículo sexto de dicha Convención dispone:

Los Estados pueden por motivo de orden o de seguridad pública, expulsar al territorio domiciliado, residente o simplemente de paso por su territorio. Los Estados están obligados a recibir a los nacionales que, expulsados del extranjero, se dirijan a su territorio.

Con relación a lo anterior, vale la pena comentar que nuestro país ratificó la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la cual será comentada en un inciso posterior de este tema, por la cual se comprometió a

respetar los derechos y libertades reconocidos por ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social (artículo 1o. de la Convención).

Debiendo para ello adoptar las disposiciones de derecho interno. Además de esta disposición, la Convención señala las garantías judiciales (artículo 8o.), establece que todas las personas son iguales ante la Ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la Ley y a la protección judicial (artículo 25).

Es decir, el artículo 33 constitucional resulta abiertamente contradictorio a los planteamientos de diversos instrumentos internacionales en la materia, por lo cual sería conveniente un replanteamiento de dicha disposición, a efecto de por lo menos señalar alguno de los motivos por los que

NUESTROS DERECHOS

la permanencia de un extranjero puede juzgarse “inconveniente”, pues tal como está redactado el artículo en la actualidad resulta demasiado ambiguo.

En la práctica, dicha disposición se ha relacionado con la ejecución o desarrollo de actividades de tipo “político”. Por lo que la deportación puede darse como consecuencia de la violación a las prohibiciones expresamente señaladas por la Constitución.

En relación con la deportación vale la pena hacer un comentario adicional. Es un acto de autoridad fundado y motivado, mediante el cual se formaliza la expulsión y salida de extranjeros de nuestro país.

A decir de Salvador Rangel:

Deportar es el acto jurídico administrativo de la autoridad, el cual debe ser motivado y fundamentado para que proceda de pleno derecho cuando se pretende hacer abandonar el terri-



torio nacional al extranjero que no reúne o deja de satisfacer los requisitos sanitarios, migratorios o ambos, para su internación y permanencia en México.

Dispone el artículo 27 de la LGP, que

los extranjeros cuya internación sea rechazada por el servicio de migración, por no poseer documentación migratoria o por no estar ésta en regla, así como los polizones, deberán salir del país por cuenta de la empresa de transportes que propició su internación, sin perjuicio de las sanciones que les correspondan de acuerdo con esta Ley.

2. Derechos políticos

Para definir los derechos políticos comenzaremos por definir previamente lo que se entiende por ciudadano. Se consideran ciudadanos mexicanos (artículo 34 constitucional), los varones y mujeres que teniendo la calidad de mexicanos, reúnan además los siguientes requisitos:

- Haber cumplido dieciocho años.
- Tener un modo honesto de vivir.

Son derechos o *prerrogativas* de los ciudadanos (artículo 35 constitucional):

- Votar en las elecciones populares.
- Poder ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo o comisión teniendo las calidades que establezca la ley.

NUESTROS DERECHOS

- Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país.
- Tomar las armas en el Ejército o Guardia Nacional para la defensa de la República y de sus instituciones, en los términos que prescriben las leyes.
- Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición.

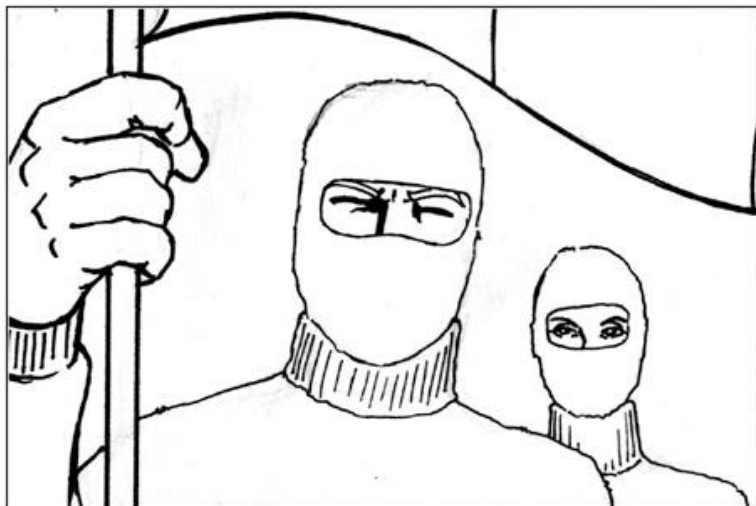
Los anteriores son los derechos políticos reconocidos constitucionalmente.

En este mismo sentido, el artículo 32 constitucional, dispone que:

El ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, por disposición de la presente Constitución, se requiera ser mexicano por nacimiento, se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad. Esta misma reserva también será aplicable a los casos que sí lo señalen otras leyes del Congreso de la Unión.

En consecuencia, podemos definir los derechos políticos como los otorgados a las personas en su calidad de ciudadanos, que los faculta para participar en la toma de decisiones relativas al gobierno de su país (cuestiones políticas), ya sea en la elección de representantes, o como representantes de elección popular. De igual forma para desempeñar empleo o cargos públicos.

El segundo párrafo del artículo 33 constitucional establece la prohibición expresa de los extranjeros de intervenir en asuntos políticos, en los siguientes términos: “Los



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

Curiosamente la ciudadanía mexicana puede perderse en varios supuestos (artículo 37 constitucional), los cuales derivan de la relación que los ciudadanos puedan tener con gobiernos extranjeros:

- Por aceptar o usar títulos nobiliarios de gobiernos extranjeros.
- Por prestar voluntariamente servicios oficiales a un gobierno extranjero sin permiso del Congreso Federal o de su Comisión Permanente.
- Por aceptar o usar condecoraciones extranjeras sin permiso del Congreso Federal o de su Comisión Permanente.
- Por admitir del gobierno de otro país títulos o funciones sin previa licencia del Congreso Federal o de su

NUESTROS DERECHOS

Comisión Permanente, exceptuando los títulos literarios, científicos o humanitarios que pueden aceptarse libremente.

- Por ayudar, en contra de la nación, a un extranjero —o a un gobierno extranjero—, en cualquier reclamación diplomática o ante un tribunal internacional.
- En los demás casos que fijen las leyes.

Con lo cual podemos concluir que los derechos políticos pertenecen única y exclusivamente a los nacionales, y que todo vínculo o relación de éstos con gobiernos extranjeros puede traer como consecuencia la pérdida de la ciudadanía.

3. *Derechos laborales*

El artículo 123, fundamento constitucional de la legislación laboral nacional, no hace distinción alguna entre el trabajo de nacionales y extranjeros, sino que por el contrario, expresamente dispone la igualdad de condiciones y circunstancias de trabajo.

La fracción VII, del artículo 123, establece que: “Para trabajo igual debe corresponder salario igual, sin tener en cuenta sexo ni nacionalidad”.

Otro artículo relacionado es el 32 constitucional, mismo que establece, entre otras cosas, la prohibición de los extranjeros de servir en el Ejército, en las fuerzas de policía o de seguridad pública. Asimismo, solamente los nacionales pueden desempeñar cargo de capitanes, pilotos, pa-

trones, maquinistas, mecánicos y, de manera general, para todo el personal que tripule cualquier embarcación aeronave que se ampare con la bandera o insignia mercante mexicana.

El último párrafo de este artículo señala: “Los mexicanos serán preferidos a los extranjeros en igualdad de circunstancias, para toda clase de concesiones y para todos los empleos, cargos o comisiones de gobierno en que no sea indispensable la calidad de ciudadano”.

El problema que plantea el párrafo anterior es en relación con la *igualdad de circunstancias*, lo cual es demasiado subjetivo y da la posibilidad de una aplicación discrecional; por lo que independientemente de cualquier valoración sobre lo positivo o negativo de dicho precepto, su aplicación resulta muy relativa.

Diversas leyes y reglamentos, con fundamento en la Constitución, señalan que es indispensable ser mexicano por nacimiento para desempeñar los siguientes cargos:

- Para ser embajador o cónsul general (artículo 20 de la Ley del Servicio Exterior Mexicano).
- Para prestar servicios a instituciones armadas de tierra o aire; pertenecer a los cuerpos de defensa rurales; prestar servicio activo a la fuerza aérea mexicana; ser alumnos en instituciones de educación militar (artículos 4o., fracción I, 117 y 148 bis de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos).
- Para ingresar a la armada (artículo 57 de la Ley Orgánica de la Armada de México).

NUESTROS DERECHOS

- En tiempo de paz, los mexicanos por nacimiento que adquirieran otra nacionalidad al cumplir su servicio en las armas no serán considerados en el activo del ejército (artículo 5o. bis de la Ley del Servicio Militar).
- Para ser magistrado de circuito y juez de distrito (artículos 106 y 108 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación).
- Para ser magistrado del Tribunal Fiscal de la Federación (artículo 4o. de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación).
- Para ser capitán, piloto naval, maquinista naval, operario mecánico, tripulación de embarcación mercante mexicana y piloto de puerto (artículos 22 y 50 de la Ley de Navegación).
- Comandante de aeropuerto, personal técnico aeronáutico de vuelo o tierra (Ley de Aviación Civil).

La facultad para que un extranjero pueda dedicarse a alguna actividad productiva, remunerada o no, depende estrictamente de su calidad migratoria, la cual le permite desempeñar sólo determinadas actividades.

Los extranjeros sólo podrán dedicarse a las actividades expresamente autorizadas por la Secretaría, y cuando así proceda o se estime necesario, se señalará en la autorización correspondiente el lugar de su residencia (artículo 115 del Reglamento de la Ley General de Población).

Para que un extranjero pueda ejercer otras actividades, además de aquellas que le hayan sido expresamente au-

DERECHOS DE LOS EXTRANJEROS

torizadas, requiere permiso de la Secretaría de Gobernación (artículo 60, LGP).

Para proporcionar ocupación a un extranjero, los interesados deberán cerciorarse de que las condiciones de su calidad migratoria le permiten desarrollar las actividades de que se trate; en caso contrario se abstendrá de contratar sus servicios (artículo 117, RLGP).

Quienes tengan a su servicio o bajo su dependencia económica a extranjeros, están obligados a informar a la Secretaría de Gobernación en un término de quince días, sobre cualquier circunstancia que altere o pueda modificar las condiciones migratorias a las que éstos se encuentren sujetos. Además de que están obligados a sufragar los gastos que origine la expulsión del extranjero cuando la Secretaría de Gobernación lo ordene (artículo 61, LGP).

Toda vez que ya hemos analizado las disposiciones constitucionales que hacen referencia expresa a los extranjeros, procederemos a analizar los convenios y tratados internacionales, suscritos por México, así como la legislación interna secundaria, ordenamientos que de conformidad con el artículo transcrito con anterioridad constituyen la ley suprema de la Unión.

IV. DERECHOS RECONOCIDOS POR INSTRUMENTOS JURÍDICOS INTERNACIONALES

En este capítulo comentaremos los principales instrumentos jurídicos suscritos por México, que tienen relación con los derechos reconocidos en nuestro país a los extranjeros.

NUESTROS DERECHOS

1. *Convenciones de derecho internacional público relativas a derechos humanos*

Los principales instrumentos internacionales relativos a derechos humanos son la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Declaración de Derechos y Deberes del Hombre (suscrita en el contexto de la Organización de Estados Americanos) y la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos.

Debemos comentar que dichos ordenamientos jurídicos no hacen mayor distinción entre nacionales y extranjeros, sino que por el contrario, propugnan por la aceptación de los derechos del hombre como derechos intrínsecos a la naturaleza humana, siendo en consecuencia, obligación de todo Estado, respetarlos y vigilar su cumplimiento. En todo caso, las distinciones son en cuanto a los denominados “derechos políticos”, en el sentido de que pertenecen a los ciudadanos.

A. Declaración Universal de Derechos Humanos

Suscrita en 1948, por los entonces 58 Estados miembros de las Naciones Unidas, la Declaración Universal abarca la gama de derechos humanos en 30 artículos claros y concisos.

Los dos primeros artículos sientan la base universal de los derechos humanos: los seres humanos son iguales porque comparten la misma dignidad humana esencial; los derechos humanos son universales, no a causa de un Estado u organización internacional, sino porque les pertenecen a la humanidad entera.

DERECHOS DE LOS EXTRANJEROS

El artículo 1o. declara que “todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos, y dotados, como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros”.

El artículo 2o. reconoce la dignidad universal de una vida libre de discriminación:

Toda persona tiene los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.

B. Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre

La Declaración de Derechos y Deberes del Hombre fue aprobada el 30 de septiembre de 1948. Una de sus peculiaridades es que no proveyó ningún mecanismo para controlar el acatamiento de sus disposiciones y principios por los Estados partes,

por lo que en 1959, como una resolución de la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores (realizada en Santiago, Chile) el Consejo de la OEA creó la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para promover, principalmente a través de informes y recomendaciones, el respeto de los derechos consagrados en la Declaración Americana de Derechos Humanos.

NUESTROS DERECHOS

En el primer párrafo del preámbulo se establece: “Todos los hombres nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están por naturaleza de razón y conciencia, deben conducirse fraternalmente los unos con los otros”.

Señala, entre otros, los siguientes derechos:

- Derecho a la seguridad e integridad de la persona (vida, libertad y seguridad) (artículo I).
- Derecho a la igualdad ante la Ley (artículo II).
- Derecho de residencia y tránsito (artículo VIII).
- Derecho al trabajo y a una justa retribución (artículo XIV).
- Derecho de reconocimiento de la personalidad jurídica y de los derechos civiles (artículo XVII).
- Derecho de justicia (artículo XVIII).
- Derecho de petición (artículo XXIV).
- Derecho a la protección contra la detención arbitraria (artículo XXV).
- Derecho a proceso regular (artículo XXVI).
- Derecho de asilo (artículo XXVII).

C. Convención Interamericana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José)

La Convención Americana sobre Derechos Humanos (conocida también como Pacto de San José de Costa Rica), fue aprobada en 1969 y entró en vigencia en julio de 1978.

El objetivo fundamental de la convención era subsanar las deficiencias en cuanto a los medios de protección existentes, por lo cual, además de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, se crea la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la cual tiene competencia para conocer de los casos de violación de derechos humanos que previamente hayan sido sometidos al procedimiento ante la Comisión.

En el Pacto de San José, los Estados signatarios se han obligado jurídicamente “a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella” (artículo 1o., inciso 1) y a garantizar su libre y pleno ejercicio, a través de la tutela jurisdiccional y por aplicación directa de la Convención y sus



NUESTROS DERECHOS

principios; ello, sin perjuicio de la obligación que también tienen de instrumentar los mecanismos complementarios que fueren convenientes.

La Convención enumera los derechos humanos que los Estados se obligan a respetar (artículos 4o.-25) y crea los órganos necesarios para hacer efectivo el cumplimiento de aquélla, y que son la Comisión y la Corte.

En México, la Convención Americana sobre Derechos Humanos fue aprobada en 1980 mediante decreto publicado en el *DOF* el 9 de enero de 1981, siendo publicado el texto de la Convención el 7 de mayo de 1981. Finalmente, el Senado de la República aprobó la aceptación de la competencia de la Corte el 1o. de diciembre de 1998 (*DOF*, 8 de diciembre de 1998).

2. *Convenciones de derecho internacional privado*

A. *Convención celebrada entre México y varias naciones sobre condiciones de los extranjeros*

Fue firmada el 20 de febrero de 1928 en la Habana, Cuba, y fue promulgada mediante decreto publicado en el *DOF* el 20 de agosto de 1931. Esta Convención establece las siguientes facultades y obligaciones para los Estados:

- Establecer por medio de leyes, las condiciones de entrada y residencia de los extranjeros en sus territorios.
- Reconocer a los extranjeros domiciliados o transeúntes en su territorio todas las garantías individuales que reconocen en favor de sus propios nacionales y el goce de los derechos civiles esenciales, sin perjuicio, en cuanto concierne a los extranjeros, de las prescrip-

ciones legales relativas a la extensión y modalidades del ejercicio de dichos derechos y garantías.

- Los Estados pueden, por motivo de orden o seguridad pública, expulsar al extranjero domiciliado, residente o simplemente de paso por su territorio. Los Estados están obligados a recibir a los nacionales que, expulsados del extranjero, se dirijan a su territorio.

Asimismo, la Convención establece los siguientes derechos y obligaciones de los extranjeros:

- Los extranjeros están sujetos, tanto como los nacionales, a la jurisdicción y leyes locales, observando las limitaciones estipuladas en las convenciones y tratados.
- Los extranjeros no pueden ser obligados al servicio militar; pero los domiciliados, a menos que prefieran salir del país, podrán ser compelidos, en las mismas condiciones que los nacionales, al servicio de policía, bomberos o milicia para la protección de la localidad de sus domicilios, contra catástrofes naturales o peligros que no provengan de guerra.
- Los extranjeros están obligados a las contribuciones ordinarias o extraordinarias, así como a los empréstitos forzosos, siempre que tales medidas alcancen a la generalidad de la población.
- El extranjero no debe inmiscuirse en las actividades políticas privativas de los ciudadanos del país en que se encuentre; si lo hiciere, quedará sujeto a las sanciones previstas en la legislación local.

NUESTROS DERECHOS

B. *Convención sobre la nacionalidad de la mujer casada*

Aprobada mediante publicación en el *DOF* el 24 de enero de 1979, y promulgada mediante publicación en el *DOF* el día 25 de octubre de 1979.

Mediante esta convención se reconoce que ni la celebración ni la disolución del matrimonio entre nacionales y extranjeros, ni el cambio de nacionalidad del marido durante el matrimonio, podrán afectar automáticamente la nacionalidad de la mujer (artículo 1o.).

No obstante, los Estados contratantes convinieron en que

una mujer extranjera casada con uno de sus nacionales podrá adquirir, si lo solicita, la nacionalidad del marido, mediante un procedimiento especial de naturalización privilegiada, con sujeción a las limitaciones que puedan imponerse por razones de seguridad y de interés público (artículo 3o.).

3. *Tratados de libre comercio suscritos por México*

Suscritos con fundamento en el artículo XXIV del GATT, estos tratados tienen como objetivo la consolidación de áreas de libre comercio, lo cual supone (por lo menos en teoría) mayor libertad y movilidad de los factores de producción, en los territorios de los países miembros. Un papel fundamental lo desempeñan “las personas”.

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), publicado en el *DOF* el 20 de diciembre de 1993, es un tratado que busca la conformación de una zona de libre comercio en América del Norte, los suscriptores son: Canadá, Estados Unidos y México. El acuerdo está formado por XXII capítulos, e incluye disposiciones relativas al

comercio de mercancías y servicios, así como de propiedad intelectual y mecanismos de solución de controversias.

Aun cuando el TLCAN no constituye un mercado común en el que la movilidad de personas sea plena, sino más bien contempla la libre circulación de bienes y servicios, resulta que en la práctica llega a ser indispensable la entrada de personas de negocios.

Varios capítulos contienen disposiciones relativas con el movimiento de personas, por ejemplo el capítulo XII (Comercio transfronterizo servicios, en la parte relativa a presencia local), y el capítulo VI (Entrada temporal de personas de negocios).

El artículo 1603 del TLCAN establece que cada una de las partes autorizará la entrada temporal a personas de negocios que cumplan con las demás medidas aplicables, relativas a salud y seguridad públicas, así como las referentes a seguridad nacional.

Una parte puede negar la expedición de un documento migratorio que autorice empleo a una persona de negocios, cuando su entrada temporal afecte desfavorablemente:

- la solución de cualquier conflicto laboral en curso en el lugar donde esté empleada o vaya a emplearse, o
- el empleo de cualquier persona que intervenga en ese conflicto.

NUESTROS DERECHOS



El anexo 1603 y los apéndices 1603.A.1. y 1603.A.3 del capítulo XVI del TLCAN, establecen diversas disposiciones en materia migratoria, creando a su vez categorías o rubros bajo los que puede presentarse la entrada temporal de personas:

Sección A. Visitantes de negocios

- Investigación y diseño.
- Cultivo, manufactura y producción.
- Comercialización.
- Ventas.
- Distribución.
- Servicios posteriores a la venta.
- Servicios generales.

Sección B. Comerciantes e inversionistas

Sección C. Transferencia de personal dentro de una empresa

- Funciones gerenciales.
- Funciones ejecutivas.
- Funciones que requieren conocimientos especializados.

Sección D. Profesionales (apéndice 1603 D.1)

- Científicos.
- General.
- Profesionales médicos/asociados.
- Profesor.

Derivado del TLCAN se han expedido dos documentos que detallan el procedimiento para el ingreso temporal de personas:

- Reglamento Interno de los comités consultivo nacional y gubernamental del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (*DOF*, 12 de septiembre de 1996).
- Circular número R.E.-1, en la que se detallan las reglas a las que se sujetará el ingreso temporal de personas de negocios de conformidad con el Tratado de Libre Comercio para América del Norte (*DOF*, 30 de noviembre de 1994).

Aparte del TLCAN, México ha suscrito diversos tratados de libre comercio con países latinoamericanos:

NUESTROS DERECHOS

- Tratado de Libre Comercio del Grupo de los Tres (México-Venezuela-Colombia) (*DOF*, 9 de enero de 1995).
- Tratado de Libre Comercio México-Costa Rica (*DOF*, 10 de enero de 1995).
- Tratado de Libre Comercio México-Bolivia (*DOF*, 11 de enero de 1995).
- Tratado de Libre Comercio México-Nicaragua (*DOF*, 7 de julio de 1998).
- Tratado de Libre Comercio México-Chile (*DOF*, 28 de julio de 1999).

Dichos tratados siguen las disposiciones del TLCAN, con algunas variaciones mínimas; en general se prevé el movimiento de personas con motivos de negocios y de prestación de servicios, y en ese entendido se establecen las reglas conforme a las cuales dichos movimientos migratorios pueden darse.

A la fecha han sido publicadas dos circulares relativas a las medidas de los diversos acuerdos para su aplicación:

- Circular número 03/95, mediante la cual se dan a conocer reglas a las que se sujetará el ingreso temporal de personas de negocios de conformidad con el Tratado de Libre Comercio entre México y Bolivia (*DOF*, 12 de abril de 1995).
- Circular número 04/95, mediante la cual se dan a conocer reglas a las que se sujetará el ingreso temporal de personas de negocios de conformidad con el Tratado de Libre Comercio entre México, Colombia y Venezuela (*DOF*, 21 de abril de 1995).

V. REGLAMENTACIÓN EN LA LEGISLACIÓN SECUNDARIA

1. *Ley de Nacionalidad (DOF, 23 de enero de 1998)*

Ley reglamentaria de los artículos 30, 32 y 37 apartados A y B de la CPEUM. Regula lo relativo a la nacionalidad mexicana por nacimiento y por naturalización, así como los supuestos y el procedimiento mediante el cual se determina la pérdida de la nacionalidad por naturalización.

La Ley cuenta con un capítulo de infracciones y sanciones administrativas, en el que se sancionan a los nacionales que ingresen o salgan del territorio nacional sin ostentarse como nacionales (multa de 300 a 500 salarios), a quien contraiga matrimonio con el único objeto de obtener la nacionalidad mexicana (de quinientos a dos mil salarios mínimos).

2. *Ley General de Población y su reglamento*

La Ley fue publicada en el *DOF* el 7 de enero de 1974, y reformada mediante decretos publicados los días 31 de diciembre de 1974, 3 de enero de 1975, 31 de diciembre de 1981, 17 de julio de 1990, 22 de julio de 1992, 8 de noviembre de 1996 y por el artículo tercero del decreto por el que se reforman diversas disposiciones de otros ordenamientos legales, publicado el cinco de enero de 1999.

Esta Ley prevé la creación del Consejo Nacional de Población, el cual tiene a su cargo la planeación demográfica del país, así como del Registro Nacional de Ciudadanos y la Cédula de Identidad Ciudadana.

NUESTROS DERECHOS

La parte sustantiva de la Ley, relativa a extranjeros, está dividida en capítulos relativos a:

- Migración.
- Inmigración.
- Emigración.
- Repatriación.

El reglamento de la Ley, publicado en el *DOF* el 31 de agosto de 1992, desarrolla ampliamente lo relativo a la política de población y planeación demográfica. Regula lo relativo a los servicios migratorios interior y exterior, y señala los requisitos y procedimientos para los trámites que deben ser realizados por no inmigrantes, inmigrantes e inmigrados.

3. *Ley Federal de Turismo*

Publicada en el *DOF* el 31 de diciembre de 1992. Esta Ley resulta de gran importancia, en función de que gran parte de los extranjeros que llegan a nuestro país, lo hacen en calidad de turistas.

La Ley regula lo relativo a los diversos servicios turísticos prestados en nuestro país, bajo los rubros de planeación de la actividad turística, promoción y fomento al turismo, así como en aspectos operativos en los que se prevé la posibilidad de que el turista residente en el extranjero pueda presentar denuncias ante la Procuraduría Federal de Protección al Consumidor, por incumplimiento en los servicios turísticos ofrecidos o pactados.

Se prevé la celebración de acuerdos de cooperación turística con órganos gubernamentales extranjeros y organizaciones internacionales, a fin de proteger, mejorar, incrementar y promover los atractivos y servicios turísticos, así como alentar las corrientes turísticas del exterior a nuestro país.

4. *Reglamento de pasaportes*

Publicado en el *DOF* el 9 de julio de 1990. Por disposición del artículo primero de dicho reglamento:

El pasaporte es el documento de viaje que la Secretaría de Relaciones Exteriores expide a los



NUESTROS DERECHOS

mexicanos para acreditar su nacionalidad e identidad y solicitar a las autoridades extranjeras permitan libre paso, proporcionen ayuda y protección y, en su caso, dispensen las cortesías e inmunidades que a su cargo o representación correspondan.

El documento de identidad y viaje podrá ser expedido a los extranjeros en los términos que fija este Reglamento.

El documento de identidad y viaje puede ser expedido por la Secretaría de Relaciones Exteriores a los extranjeros:

- Residentes en la República mexicana que hubieren perdido su nacionalidad, sin haber adquirido otra y que consecuentemente sean considerados de nacionalidad indefinida.
- Residentes en la República mexicana, de nacionalidad definida, que no tengan representante diplomático ni consular que les expida pasaporte. En este caso el documento será válido para viajar al país que sea señalado como destino por el solicitante.
- Que se encuentren en la República mexicana y que demuestren, a satisfacción de la Secretaría de Relaciones Exteriores, que no tienen posibilidad alguna de que su representante diplomático o consular les expida pasaporte.

Tiene una validez máxima de cinco años. Su expedición no implica que su titular tenga derecho a regresar a territorio nacional. El interesado deberá contar en todo caso, con la documentación migratoria necesaria.

5. Código de Comercio

Los extranjeros son libres para ejercer el comercio, según lo dispuesto en los tratados celebrados con sus respectivas naciones en los que México sea parte, con arreglo a las leyes que regulan los derechos y las obligaciones de los extranjeros.

Los comerciantes extranjeros deberán sujetarse, en todos los actos de comercio en los que intervengan, a las disposiciones legales que establece el Código de Comercio.

Las sociedades legalmente constituidas en el extranjero que se establezcan en la República mexicana, o bien que tengan dentro del territorio nacional una agencia o sucursal, podrán ejercer el comercio, con arreglo al Código de Comercio, en lo que concierne a la creación de sus establecimientos, operaciones mercantiles y jurisdicción de los tribunales de la nación.

Las sociedades extranjeras que quieran establecerse o crear sucursales dentro del territorio nacional presentarán y anotarán en el Registro Público de Comercio el testimonio de protocolización de sus estatutos, contratos y demás documentos referentes a su constitución, inventario y último balance —si lo tuvieran— y certificado de estar autorizada con arreglo a las leyes del país respectivo, expedido por el ministro que corresponda al lugar de su expedición o, en su defecto, por cónsul mexicano.

Los contratos celebrados en país extranjero en los que la ley exija escrituras, forma o formalidades determinadas

NUESTROS DERECHOS

para su validez, aunque no los exija la ley mexicana, no producirán obligación ni acción en juicio.

6. *Ley de Inversión Extranjera y su reglamento*

Publicada el *DOF* el 27 de diciembre de 1993, reformada mediante publicación en el *DOF* el 24 de diciembre de 1996. Conforme a esta Ley se entiende por inversión extranjera (artículo 2o., fracción II):

- La participación de inversionistas extranjeros, en cualquier proporción, en el capital social de las sociedades mexicanas.
- La realizada por sociedades mexicanas con mayoría de capital extranjero.
- La participación de inversionistas extranjeros en las actividades y actos contemplados por esta Ley.

Mediante la reforma de 1996, se facultó la participación de la inversión extranjera en cualquier proporción, en el capital de las sociedades mexicanas en cualquier campo de la actividad económica, excepto en las áreas reservadas de manera exclusiva al Estado para los mexicanos, o bien que se hallen sujetas a una regulación especial.

El capítulo XIX del TLCAN establece tratos especiales para inversionistas canadienses y estadounidenses, particularmente en materia de solución de controversias.

7. Ley Aduanera

La parte aplicable de esta Ley a nuestro tema en estudio es el relativo a los regímenes de importación y exportación (temporales y definitivos), tratándose de los bienes propiedad del visitante.

Tanto la importación como la exportación definitivas, se encuentran sujetas al pago de impuestos al comercio exterior y en su caso a cuotas compensatorias.

La importación temporal consiste en la entrada al país de mercancías para permanecer en él por tiempo limitado y con una finalidad específica, pudiendo destinarse a la elaboración transformación o reparación en programas de maquila o de exportación, siempre que retornen al extran-



NUESTROS DERECHOS

jero después de cumplir con su finalidad y dentro del plazo determinado al momento de efectuar la importación.

En las importaciones temporales de mercancías de procedencia extranjera no se pagan los impuestos al comercio exterior, ni las cuotas compensatorias, debiendo cumplir únicamente con las obligaciones de *regulación y restricción no arancelaria*, así como las formalidades del despacho de las mercancías destinadas a este régimen.

La Ley Aduanera señala en su artículo 105 (fracción I, inciso iv), el carácter de importación temporal por el plazo que dure su calidad migratoria, incluyendo sus prórrogas, en los siguientes casos:

- Las de vehículos que sean propiedad de turistas, visitantes, visitantes locales y distinguidos, estudiantes, ministros de culto o asociados religiosos, corresponsales e inmigrantes rentistas, siempre que los mismos sean de su propiedad a excepción de turistas y visitantes locales y se trate de un solo vehículo.
- Los menajes de casa de mercancía usada propiedad de visitantes distinguidos, estudiantes e inmigrantes.

8. *Regulación fiscal de las actividades de los extranjeros*

Aun cuando constitucionalmente el artículo 31 señala como obligación de los mexicanos contribuir a los gastos públicos, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes, este precepto se hace extensivo a los extranjeros residentes en el país que cuentan con alguna fuente de ingresos, o se adecuan a cualquier supuesto gravado por las leyes fiscales mexicanas (incluso sin que residan en México), siendo entonces los factores de vinculación del hecho jurídico imponible: la residencia o el lugar de la fuente de ingresos.

9. *Ley reglamentaria de los artículos 4o. y 5o. constitucionales*

Publicada en el *DOF* el 26 de mayo de 1945, reformada mediante publicaciones en el *DOF* los días 2 de enero de 1974, 23 de diciembre de 1974 y 22 de diciembre de 1993.

Esta Ley establece una lista de profesiones que requieren de título profesional para su ejercicio, y dispone que los títulos profesionales expedidos en el extranjero deberán registrarse ante la Secretaría de Educación Pública, para que surtan efecto y sean válidos en el territorio de la República Mexicana.

El registro se otorgará en el caso de que los estudios en los que se sustenta el título, sean similares a los que se impartan en las instituciones de educación nacionales; en caso de que no existiera semejanza entre los estudios realizados, se seguirá un sistema de equivalencia, en el que se harán las pruebas que se consideren pertinentes a los interesados, a criterio de la Secretaría de Educación Pública, para comprobar el nivel de estudios y el grado de conocimientos (artículo 17).

10. *Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal*

Refiriéndose a personas morales, el artículo 2736 establece disposiciones relativas a la existencia y capacidad de personas morales extranjeras de naturaleza privada. La autorización a una persona moral de establecerse en terri-

NUESTROS DERECHOS

torio nacional, no se concederá a menos que las personas morales extranjeras prueben (artículo 2737):

- que están constituidas con arreglo a las leyes de su país, y que sus estatutos nada contienen que sea contrario a las leyes mexicanas de orden público, y
- que tienen representante domiciliado en el lugar donde van a operar, el cual está suficientemente autorizado para responder por las obligaciones que contraigan las mencionadas personas morales.

En relación con las personas físicas, el artículo 1328 dispone que,

por falta de reciprocidad internacional, son incapaces de heredar por testamento o por intestado, a los habitantes del Distrito Federal, los extranjeros que, según las leyes de su país, no puedan testar o dejar por intestado sus bienes en favor de los mexicanos.

11. *Código Penal para el Distrito Federal en Materia del Fuero Común y para toda la República en Materia del Fuero Federal*

En el caso de que un extranjero sea detenido por alguna autoridad dentro de la República Mexicana, se procederá de la siguiente manera:

- a. Le deberán presentar una orden escrita, emitida por autoridad competente, salvo el caso de flagrancia o cuando no exista juez competente que conozca de la controversia en el lugar en el que se cometió el delito;

- b. El extranjero tendrá derecho a que se notifique su detención a su abogado y a la embajada o consulado de su país de origen en territorio nacional, y
- c. También tiene el derecho de no declarar, o bien de hacerlo hasta que su abogado o representante consular esté presente.

SEGUNDA PARTE

EJERCICIO DEL DERECHO

VI. GENERALIDADES

En esta segunda parte se muestran los principales trámites administrativos que deben realizar los extranjeros relacionados con su calidad migratoria y las posibles variaciones a la misma, especificando los requisitos que deben cubrir y, en la medida de lo posible, los lugares donde dichos trámites deben ser realizados.

Asimismo, se señalan los diversos mecanismos jurídicos al alcance de los extranjeros para hacer valer sus derechos, las instancias administrativas y judiciales competentes que atiendan sus quejas y demandas.

VII. REALIZACIÓN DE TRÁMITES ADMINISTRATIVOS

1. *Trámites migratorios*

Los documentos migratorios son empleados para el control y la estadística del movimiento migratorio de inmigración. En ellos se asientan los datos personales de los extranjeros que se internan en el territorio nacional.

Cada forma migratoria contiene las condiciones, autorizaciones y limitaciones que correspondan, las limitaciones migratorias con las que ingresan al país y las actividades que pueden desempeñar durante su estancia, así como la vigencia del documento.

NUESTROS DERECHOS

Las formas migratorias más comunes son:

- FME. Forma migratoria estadística.
- FMT. Forma migratoria de turista.
- FM1. Forma migratoria del registro Nacional de Extranjeros.
- FM2. Forma migratoria del inmigrante.
- FM3. Forma migratoria del no inmigrante.
- FM6. Forma migratoria del transmigrante.

En el capítulo II fueron comentadas las diversas calidades migratorias con que puede internarse un extranjero al país. La Ley General de Población y su reglamento establecen requisitos específicos para cada modalidad, por lo que para efectos de este tema sólo haremos algunos comentarios generales.

Todos los trámites migratorios se realizan en el Instituto Nacional de Migración, en sus delegaciones y subdelegaciones regionales.

A. Trámites realizados por no inmigrantes

El no inmigrante es el extranjero que con permiso de la Secretaría de Relaciones Exteriores se interna en el país y tiene la obligación de cumplir con las condiciones que le sean fijadas en el permiso de internación o en la autorización de su calidad y característica respectiva, sin que pueda tener, por ningún motivo, dos calidades o características migratorias en forma simultánea.

La calidad de no inmigrante comprende las siguientes características:

- Turista.
- Transmigrante.

DERECHOS DE LOS EXTRANJEROS

- Visitante.
- Consejero.
- Asilado Político.
- Refugiado.
- Estudiante.
- Visitante distinguido.
- Visitante local.
- Visitante provisional.

Dependiendo de la característica migratoria serán los requisitos necesarios para adquirir la forma migratoria correspondiente.

B. *Trámites realizados por inmigrantes*

La Dirección de Inmigrantes e Inmigrados, del Instituto Nacional de Migración, ha expedido una guía de formatos y requisitos para los trámites que se realizan ante la misma (dicho documento puede consultarse en el *Manual práctico del extranjero en México*, compilado por los doctores Leonel Pereznieto Castro y María Elena Mansilla y Mejía).

Los principales trámites realizados por inmigrantes, se ubican en alguno de los siguientes supuestos:

- Trámites de internación al país como inmigrante.
- Trámites de cambio de calidad migratoria de no inmigrante.
- Trámites de regularización migratoria como inmigrante.
- Trámites de refrendo del documento migratorio FM2 del inmigrante.
- Trámites de cambio de característica migratoria en la calidad de inmigrante.

NUESTROS DERECHOS

- Trámites de cambio o ampliación de actividad o empleador en la calidad de inmigrante.
- Trámites de solicitud de declaratoria de inmigrado.
- Trámites diversos en las calidades de inmigrante y de inmigrado.
- Requisitos documentales adicionales para trámites que se realicen con apoyo en el hecho de que el extranjero esté casado con mexicana o mexicano y/o de que tengan hijos mexicanos.

C. Solicitud de declaratoria de inmigrado

Los inmigrantes con residencia legal en el país durante cinco años, podrán adquirir la calidad migratoria de inmigrados siempre que hayan observado las disposiciones de la LGP y sus reglamentos, y que sus actividades hayan sido honestas y positivas para la comunidad (artículo 53, LGP).

La guía mencionada en el inciso anterior presenta una relación de trámites y formatos de solicitud de declaratoria de no inmigrado, la cual puede presentarse bajo alguna de las siguientes modalidades:

- Solicitud de declaratoria de inmigrado del inmigrante rentista y/o del inmigrante familiar dependiente de rentista.
- Solicitud de declaratoria de inmigrado del inmigrante inversionista.
- Solicitud de declaratoria de inmigrado del inmigrante profesional.
- Solicitud de declaratoria de inmigrado del inmigrante con cargo de confianza.
- Solicitud de declaratoria de inmigrado del inmigrante con cargo de confianza (ministro de culto).



- Solicitud de declaratoria de inmigrado del inmigrante científico.
- Solicitud de declaratoria de inmigrado del inmigrante técnico.
- Solicitud de declaratoria de inmigrado del inmigrante familiar dependiente de mexicano.
- Solicitud de declaratoria de inmigrado del inmigrante dependiente de inmigrante (excepto rentista) o de inmigrado.
- Solicitud de declaratoria de inmigrado del inmigrante artista o análogo.
- Solicitud de declaratoria de inmigrado del inmigrante deportista o análogo.

Como podemos observar, la cuestión de trámites migratorios es sumamente compleja, pues son diversos los supuestos que se manejan y, en consecuencia, los trámites

NUESTROS DERECHOS

y requisitos para cada uno de ellos varía, además de que cada caso particular presenta sus particularidades.

2. Documento de identidad y viaje

Para solicitar el documento de identidad y viaje, el interesado deberá cumplir con lo siguiente (artículo 32 del reglamento de pasaportes):

- Comparecer personalmente ante las autoridades competentes de la Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Requisar y firmar la solicitud correspondiente.
- Presentar los documentos migratorios expedidos por la Secretaría de Gobernación que acrediten su calidad y característica migratoria.
- Si no se presenta el documento migratorio, deberá exhibirse el permiso de la Secretaría de Gobernación para salir del país, en el que se especifique el plazo que se le hubiere concedido.
- En caso de que el extranjero no tenga posibilidad alguna de que su representante consular les expida pasaporte, deberá acreditar mediante oficio de la representación diplomática o consular correspondiente, o comprobar a juicio de la Secretaría de Relaciones Exteriores, su imposibilidad para acreditarlo.
- Entregar el número de fotografías que requiera la Secretaría de Relaciones exteriores.
- Recibir personalmente el documento y firmarlo ante la oficina que lo expida.

VIII. PARTICIPACIÓN DE EXTRANJEROS EN PROCEDIMIENTOS CIVILES, PENALES, LABORALES Y ADMINISTRATIVOS

1. *Procedimientos civiles*

La participación de extranjeros en procedimientos civiles o mercantiles puede darse sin ningún problema tratándose de personas físicas; en el caso de personas morales, es necesario atender algunas disposiciones del Código Civil y del Código de Procedimientos Civiles, en relación con la representación y personalidad de las sociedades, y por lo que hace a la ejecución de sentencias, deben considerarse también las diversas convenciones internacionales al respecto.

2. *Procedimientos penales*

En materia penal, los extranjeros pueden incurrir en los siguientes delitos:

Espionaje (artículo 127 del Código Penal Federal)

Se aplicará la pena de prisión de cinco a veinte años y multa hasta de cincuenta mil pesos al extranjero que en tiempo de paz, con objeto de guiar a una posible invasión del territorio nacional o de alterar la paz interior, tenga relación o inteligencia con persona, grupo o gobierno extranjeros o les dé instrucciones, información o consejos.

NUESTROS DERECHOS

La misma pena se impondrá al extranjero que en tiempo de paz proporcione, sin autorización, a persona, grupo o gobierno extranjero, documentos, instrucciones o cualquier dato de establecimientos o de posibles actividades militares.

Se aplicará la pena de prisión de cinco a cuarenta años y multa hasta de cincuenta mil pesos al extranjero que, declarada la guerra o rotas las hostilidades contra México, tenga relación o inteligencia con el enemigo o le proporcione información, instrucciones o documentos o cualquier ayuda que en alguna forma perjudique o pueda perjudicar a la nación mexicana.

Cohecho a servidores públicos extranjeros (artículo 222 bis)

El artículo 222 bis dispone que se impondrán las mismas penas que las establecidas para el delito de “cohecho” al que con el propósito de obtener o retener para sí o para otra persona ventajas indebidas en el desarrollo o conducción de transacciones comerciales internacionales, ofrezca, prometa o dé, por sí o por interpósita persona, dinero o cualquiera otra dádiva, ya sea en bienes o servicios:

A un servidor público extranjero para que gestione o se abstenga de gestionar la tramitación o resolución de asuntos relacionados con las funciones inherentes a su empleo, cargo o comisión.

A un servidor público extranjero para llevar a cabo la tramitación o resolución de asuntos relacionados con las funciones inherentes a su empleo, cargo o comisión.

A cualquier persona que acuda ante un servidor público extranjero y le requiera o le proponga llevar a cabo la tramitación o resolución de cualquier asunto relacionado con las funciones inherentes al empleo, cargo o comisión de este último.

Para los efectos de este artículo,

se entiende por servidor público extranjero, toda persona que ostente u ocupe un cargo público considerado así por la ley respectiva, en los órganos legislativo, ejecutivo o judicial de un Estado extranjero, incluyendo las agencias o empresas autónomas, independientes o de participación estatal, en cualquier orden o nivel de gobierno, así como cualquier organismo u organización pública.

En materia de procedimiento, los extranjeros cuentan con las mismas garantías individuales que los nacionales. Se les dará un trato especial en el sentido de designarles un traductor en el caso de que no hablen bien el castellano, y la detención se comunicará de inmediato a la representación diplomática o consular que corresponda (artículo 128, fracción IV, del Código Penal Federal).

NUESTROS DERECHOS

Si derivado del procedimiento, se emite sentencia condenatoria, el extranjero cuenta con un derecho consagrado constitucionalmente: la extradición.

La extradición es una figura procesal consistente en la posibilidad de que una persona que se encuentre cumpliendo una pena, en un país distinto al suyo, pueda ser trasladado a su país de origen, a efecto de cumplir allí su condena. A tal efecto, el artículo 18 constitucional, entre otras cosas, establece la posibilidad de extradición de reos de nacionalidad mexicana, y por lo que se refiere a los extranjeros dispone:

los reos de nacionalidad extranjera sentenciados por delitos del orden federal en toda la República, o del fuero común en el Distrito Federal, podrán ser trasladados al país de su origen o residencia, sujetándose los tratados internacionales que se hayan celebrado para ese efecto. Los gobernadores de los estados podrán solicitar al Ejecutivo Federal, con apoyo en las leyes locales respectivas, la inclusión de reos del orden común en dichos tratados. El traslado de reos sólo podrá efectuarse con su consentimiento expreso.

El artículo 119 constitucional, en relación con el tema en cuestión, señala que

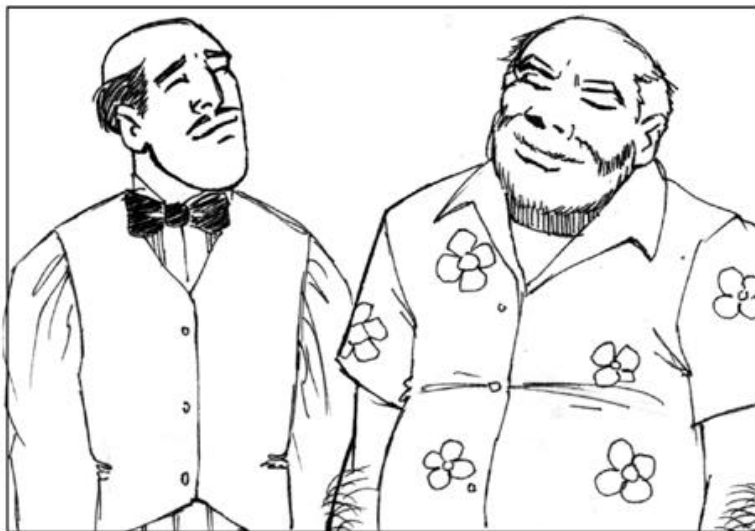
Las extradiciones a requerimiento de Estado extranjero serán tramitadas por el Ejecutivo Federal, con la intervención de la autoridad judicial en términos de esta Constitución, los tratados internacionales que al respecto se suscriban y las leyes reglamentarias. En estos casos, el auto del juez que mande

cumplir la requisitoria será bastante para motivar la detención hasta por sesenta días naturales.

3. *Procedimientos administrativos*

Por lo que se refiere a procedimientos administrativos, vale la pena comentar el procedimiento de protección al consumidor.

La Ley de Turismo, en materia de protección al turista, establece en principio que los prestadores de servicios turísticos deberán describir claramente en qué consiste el servicio que ofrecen, así como la manera en que se prestará. Los prestadores de servicios están obligados a respetar los términos y condiciones ofrecidos o pactados al turista (artículo 37).



NUESTROS DERECHOS

Cuando el turista reside en la República Mexicana, podrá presentar su denuncia ante la Procuraduría Federal de Protección al Consumidor, en la oficina más cercana a su domicilio.

Si el turista reside en el extranjero, también podrá denunciar ante la Procuraduría Federal de Protección al Consumidor, las violaciones a la presente Ley por correo certificado y seguir el procedimiento de conciliación o de arbitraje por ese mismo medio o por cualquier otro medio de comunicación que acuerden las partes y que permita hacer el procedimiento más expedito.

La denuncia podrá presentarse también por conducto de las representaciones de la Secretaría en el extranjero, a elección del afectado (artículo 40 de la Ley de Turismo).

IX. INTERVENCIÓN DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS EN ASUNTOS RELACIONADOS CON EL ARRIBO MASIVO DE INDOCUMENTADOS A TERRITORIO NACIONAL

Existe un acuerdo, publicado en el *DOF* el 3 de febrero de 1994, por el cual se establece que,

el Instituto Nacional de Migración tendrá la obligación de notificar a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, todo arribo masivo de indocumentados a nuestro país, a fin de que esta institución presencie el operativo de repatriación correspondiente y coadyuve a la protección de los derechos de los extranjeros en territorio nacional en estas situaciones.

BIBLIOGRAFÍA

- PEREZNIETO CASTRO, Leonel, *Derecho internacional privado*, 3a. ed., México, Harla, 1996.
- y MANSILLA y MEJÍA, María Elena, *Manual práctico del extranjero en México*, 4a. ed., México, Oxford University Press, 1998.
- PINA, Rafael de, *Estatuto legal de los extranjeros*, 18a. ed., México, Porrúa, 1999.
- RANGEL SOLÓRZANO, Salvador y LARA SOLÍS, Karla María, *Guía del extranjero*, México, Editorial Oxford, 1999.