

Los Extranjeros

Leonel Olivar Bonilla
Magistrado Tribunal Superior Militar

1. Definiciones.

Extranjero viene del antiguo francés y provenzal *extrangier*, y este del latín *extranearius*, extraño. El diccionario lo define así: Que es o proviene de otro país o de otra soberanía. Natural de una nación con respecto a los naturales de cualquier otra.

Korovin dice: es el individuo que está en el territorio de un Estado del que no es ciudadano y que sí, en cambio, lo es de otro. Agrega que el acervo de derechos y obligaciones del extranjero, establecidos por la legislación interna y por los acuerdos internacionales, se conoce como régimen de los extranjeros.

Este mismo autor enseña que la práctica internacional distingue tres tipos de regímenes jurídicos para los extranjeros:

a) El régimen nacional que consiste en el reconocimiento al extranjero de los derechos y obligaciones de que gozan los propios súbditos del país de que se trate.

b) El régimen especial, que consiste en el reconocimiento al extranjero de los derechos y obligaciones derivados de acuerdos internacionales e integrados en la legislación interna del país.

c) El régimen de la nación más favorecida que consiste en el reconocimiento a los extranjeros de los mismos derechos y obligaciones que se otorgan a los ciudadanos de cualquier otro tercero país.

2. Los tratados Internacionales.

a) El pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos trae las siguientes disposiciones:

Artículo 12

"1. Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tendrá derecho a circular libremente por él y a escoger libremente su residencia.

2. Toda persona tendrá derecho a salir libremente de cualquier país, inclusive el propio.

3. Los derechos antes mencionados no podrán ser objeto de restricciones salvo cuando estas se hallen previstas en la ley, sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de terceros, y sean compatibles con los demás derechos reconocidos en el presente Pacto.

4. Nadie podrá ser arbitrariamente privado del derecho a entrar a su propio país".

Artículo 13

"El extranjero que se halle legalmente en el territorio de un Estado Parte en el presente Pacto sólo podrá ser expulsado de él en cumplimiento de una decisión adoptada conforme a la ley; y, a menos que razones imperiosas de seguridad nacional se opongan a ello, se permitirá a tal extranjero exponer las razones que lo asistan en contra de la expulsión, así como someter su caso a revisión ante la autoridad competente o bien ante la persona o personas designadas especialmente por dicha autoridad competente y hacerse representar con tal fin ante ellas".

b) La Convención Americana sobre derechos humanos, "Pacto de San José de Costa Rica" firmado en San José, Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969, en su art. 22, dedicado al derecho de circulación y residencia, dijo lo siguiente:

"6. El extranjero que se halle legalmente en el territorio de un Estado Parte en la presente convención, sólo podrá ser expulsado de él en cumplimiento de una decisión adoptada conforme a la ley.

7. Toda persona tiene derecho a buscar y a recibir asilo en territorio extranjero en caso de persecución por delitos políticos o comunes conexos con los políticos, de acuerdo con la legislación de cada Estado y los convenios internacionales.

8. En ningún caso el extranjero puede ser expulsado o devuelto a otro país, sea o no de origen, donde su derecho a la vida o a la libertad personal está en riesgo a violación a causa de raza, nacionalidad, religión, condición social o de sus opiniones políticas.

9. Es prohibida la expulsión colectiva de extranjeros".

En su art. 24, *igualdad ante la ley*, dispone:

"Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley".

3. La Constitución Política de Colombia.

Conviene recordar, los antecedentes más inmediatos de la actual disposición constitucional.

a) En el pacto de unión entre los Estados Soberanos de Bolívar, Boyacá, Cauca, Cundinamarca, Magdalena, Santander y Tolima de 20 de septiembre de 1881, por su art. 8º se convenía que los extranjeros gozarían en el Territorio de los Estados Unidos de Colombia de todas las libertades y exenciones otorgadas a sus ciudadanos, sometiéndose así mismo a las leyes y autoridades establecidas en el país, y a pagar las mismas contribuciones que se impongan a los colombianos, ya sea que graven a la persona, la industria y la propiedad.

En el art. 9º se disponía que los extranjeros no podían adquirir en adelante bienes inmuebles en el territorio colombiano, ni formar sociedades anónimas, sin autorización expresa de la Legislatura del Estado respectivo, y en el Distrito Federal, de la autoridad o corporación que determine la ley que lo organice.

En la Constitución de los Estados Unidos de Colombia de 8 de mayo de 1863, por su art. 35 se disponía que una ley especial definiría la condición de los extranjeros domiciliados, y determinaría los derechos y deberes anexos a dicha condición.

b) La Constitución de 1886.— El art. 11 decía lo siguiente:

"Los extranjeros disfrutarán en Colombia de los mismos derechos que se concedan a los colombianos por las leyes de la nación a que el extranjero pertenezca, salvo lo que se estipule en los tratados públicos".

Don José María Samper estimaba que las constituciones anteriores habían incurrido en grave error al igualar incondicionalmente a los extranjeros con los nacionales colombianos. Defendía como principio del derecho de gentes la reciprocidad en los derechos y deberes.

c) El Acto Legislativo número 1 de 1936, por su art. 5º vino a modificar el texto original. Se consideró que la reciprocidad diplomática y la legislativa ofrecían serias dificultades y se prestaban a evidentes injusticias; estableció el principio de la igualdad en cuanto a los derechos civiles. Dice la norma vigente:

"Los extranjeros disfrutarán en Colombia de los mismos derechos civiles que se conceden a los colombianos. Pero la ley podrá, por razones de orden público, subordinar a condiciones especiales o negar el ejercicio de determinados derechos civiles a los extranjeros.

Gozarán así mismo los extranjeros en el territorio de la República de las garantías concedidas a los nacionales, salvo las limitaciones que establezca la Constitución o las leyes. Los derechos políticos se reservan a los colombianos".

La propia Constitución en artículos posteriores hace aplicaciones particulares a lo ordenado en el inciso final, en relación con los derechos políticos, y en forma expresa exige la calidad de *nacional colombiano* para los más importantes cargos públicos, así:

- 59 — Contralor General de la República.
- 94 — Senador.
- 115 — Presidente de la República.
- 139 — Consejero del Estado.
- 144 — Procurador General de la Nación.
- 150 — Magistrado de la Corte Suprema de Justicia.
- 155 — Magistrado de Tribunal Superior.
- 157 y 158 — Jueces de la República.

En el art. 10º, la Carta Fundamental señala como un deber de todos los nacionales y extranjeros en Colombia, vivir sometidos a la Constitución y a las leyes, y respetar y obedecer a las autoridades.

En el art. 13, inciso final, dice que los extranjeros naturalizados y los domiciliados en Colombia, no serán obligados a tomar las armas contra el país de origen. En cambio al colombiano, aunque haya perdido la calidad de nacional, que fuere cogido con las armas en la mano, en guerra contra Colombia, será juzgado y penado como traidor.

4. La Legislación Nacional.

Los principales estatutos relacionados con el régimen de los extranjeros son:

a) El C. de R. P. y M., en su art. 57 dispone que las leyes obligan a todos los habitantes del país, inclusive a los extranjeros, sean domiciliados o transeúntes, salvo, respecto de estos, los derechos concedidos por los tratados públicos.

b) El C. N. de P. Dedicó a los extranjeros el capítulo VII del libro segundo, que como se recordará se refiere al *ejercicio de algunas libertades públicas*. Los principales aspectos que contempla el estatuto son los siguientes:

— En su art. 172 señala los derechos políticos que el extranjero no puede ejercer:

a) No pueden participar en elecciones de votación popular.

b) No pueden ser elegidos para la presidencia de la República, para el Congreso, Asambleas o Concejos Municipales.

c) No pueden participar en la organización o en el funcionamiento de los partidos políticos ni de sus agencias o comités, ni participar como orador en reuniones públicas de carácter político, ni hacer contribuciones en dinero para el sostenimiento de los partidos políticos ni para favorecer campañas políticas de la misma naturaleza.

— Por su art. 173 dispone que no constituye ejercicio de derecho político dirigir cátedra de ciencia política o de ciencias afines ni publicar estudios sobre la misma materia, ni participar en conferencias o discusiones públicas, ni el ejercicio de acciones públicas instituídas para proteger

la constitucionalidad de las leyes y otros actos de la misma categoría o la legalidad de los actos de la administración pública.

Se entiende esta previsión porque el legislador, en este aspecto tampoco quería dejar dudas en cuanto al verdadero alcance de las prohibiciones.

— En los arts. 174, 175 y 176 se hacen importantes provisiones en relación con la expulsión del extranjero, con el fin de impedir el ejercicio arbitrario de esta facultad por parte de las autoridades. El decreto 1000 de 1986, que mencionaremos más adelante, en su art. 131 consagra 16 causales de expulsión y en su art. 132 se refiere al procedimiento que debe seguir la División de Extranjería del Departamento Administrativo de Seguridad. En el 133 se autoriza al afectado para nombrar un abogado titulado que lo apodere durante el trámite.

— Dice el art. 177 del Código citado, que el juez o funcionario que imponga la pena de expulsión o la ejecute sin el cumplimiento de las formalidades de que tratan los artículos anteriores quedará incurso en el delito de abuso de autoridad.

c) La entrada de extranjeros al territorio nacional, así como su permanencia y salida están sometidas a los mandatos del decreto 1000 de 1986 "por el cual se dictan disposiciones sobre expedición de visas y control de extranjeros", sin perjuicios de la competencia discrecional que tiene el Gobierno sobre la misma materia. Consta de 141 artículos divididos en cinco capítulos.

El capítulo I se refiere a las diferentes categorías de visas:

Para los efectos de su admisión en Colombia, clasifica a los extranjeros así:

a) Agentes diplomáticos, consulares y demás portadores de pasaporte diplomático.

b) Titulares de pasaporte especial, oficial o de servicio, expedido por un gobierno u organismo internacional.

c) Titulares de pasaporte ordinario.

d) Titulares de documento de viaje.

e) Extranjeros exentos del requisito de pasaporte, según lo estipulado en tratados, convenios, acuerdos y demás compromisos internacionales vigentes de la República.

f) Portadores de pasaporte provisional o de emergencia.

En este mismo capítulo se ocupa de las diferentes clases de Visas así:

Sección primera — Visa diplomática.

Sección segunda — Visa oficial.

Sección tercera — Visa de cortesía.

Sección cuarta — Visa de servicio.

Sección quinta — Visa temporal.

- Sección sexta — Visa ordinaria.
- Sección séptima — Visa ordinaria para inversionistas.
- Sección octava — Visa de negocios permanente.
- Sección novena — Visa de negocios transitoria.
- Sección décima — Visa de residente.
- Sección décima primera — Visa para cónyuge de nacional colombiano.
- Sección décima segunda — Visa especial de residente para asilados y refugiados.
- Sección décima tercera — Visa de estudiante.
- Sección décima cuarta — Visa de turismo y tarjeta de turismo.
- Sección décima quinta — Tarjeta de turismo con automóvil.
- Sección décima sexta — Visa y tarjeta de tránsito.
- Sección décima séptima — Permiso especial de tránsito fronterizo.

El capítulo segundo se refiere al depósito inmigratorio; el tercero al registro, cedulaación y control de extranjeros; el cuarto al ejercicio de una profesión, ocupación u oficio y cambio de la misma; el quinto a las sanciones, multa, deportación y expulsión.

De conformidad con el artículo tercero, *Son extranjeros quienes no reúnan las condiciones de nacionales colombianos de acuerdo con la Constitución Política.*

Se derogan los decretos 2955 de 1980, 667 de 1981 y 3032 de 1984.

d) La ley 22 bis de 1936 es el Estatuto que regula la naturalización de los extranjeros en Colombia. Al adquirir la carta correspondiente, deja de ser extranjero y se convierte en "nacional colombiano", por adopción, C. N. art. 8º num. 2º lit. a).
