

15
rej.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

La aplicación de la ley general de población a los extranjeros

T E S I S

Que para obtener el título de:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A:

ABACU AGUIRRE VALLE

México, D.F.

1988



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

LA APLICACION DE LA LEY GENERAL DE POBLACION A LOS EXTRANJEROS

	PAG.
PROLOGO	VII
CAPITULO PRIMERO	10
ANTECEDENTES LEGISLATIVOS MIGRATORIOS EN MEXICO 10	
I.- Ley de Migración del 30 de agosto de 1930.	10
II.- Ley General de Población del 24 de agosto de 1936. 12	
III.- Ley General de Población del 23 de diciembre de 1946.	15
IV.- Código Penal del 7 de diciembre de 1871.	30
V.- Código Penal del 15 de diciembre de 1929	38
CAPITULO SEGUNDO	44
LA DOCTRINA EN MATERIA MIGRATORIA.	44
VI.- Significado gramatical de migración.	44
VII.- Concepto doctrinal de migración.	45
VIII.- Significado gramatical de sanción.	47
IX.- Concepto doctrinal de sanción.	49
X.- Concepto gramatical y concepto jurídico de pena. 54	
XI.- Diferencia entre sanción y pena.	58
XII.- Concepto doctrinal de sanción migratoria.	60
XIII.- Elementos del concepto.	62
CAPITULO TERCERO	64
LEGISLACION MEXICANA VIGENTE EN MATERIA MIGRATORIA. 64	
XIV.- Constitución.	<u>64</u>

XV.- Ley General de Población.	66
XVI.- Reglamento de la Ley General de Población.	74
A).- No Inmigrantes.	79
B).- Inmigrantes.	88
C).- Inmigrados.	93
XVII.- Código Penal.	93
XVIII.- Código Federal de Procedimientos Penales.	97
XIX.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	101
XX.- Reglamento Interior de la Secretaría de Goberna- ción.	106
CAPITULO CUARTO	110
LAS SANCIONES LEGALES MEXICANAS EN MATERIA MIGRA- TORIA.	110
XXI.- Multa.	111
XXII.- Responsabilidad oficial.	120
A.- Apercibimiento privado o público.	126
B.- Amonestación privada o pública.	127
C.- Suspensión del cargo.	129
D.- Destitución del cargo.	132
E.- Sanción económica.	136
F.- Inhabilitación temporal para el desempeño de empleo, cargos o comisiones en el servicio público.	139
XXIII.- Arresto.	140
XXIV.- Prisión.	144

XXV.- Deportación.	150
XXVI.- Expulsión.	156
CAPITULO QUINTO	163
EL PROCEDIMIENTO EN MEXICO PARA LA APLICACION DE LAS SANCIONES MIGRATORIAS.	163
XXVII.- Competencia de autoridad.	167
XXVIII.- Iniciación del procedimiento.	172
XXIX.- Notificaciones.	176
XXX.- La posibilidad de defensa del interesado.	183
XXXI.- Etapas procesales.	188
A.- Conocimiento.	188
B.- Prueba.	190
C.- Alegatos.	197
D.- Resolución.	200
E.- Recursos.	204
1.- El recurso de revisión ante la Secretaría de Gobernación.	207
2.- Reconsideración.	213
XXXII.- Procedencia del Juicio de Amparo y de la Suspensión del acto reclamado.	217
CONCLUSIONES	232
BIBLIOGRAFIA.	234

PROLOGO

Este trabajo tuvo como fuente de inspiración la cátedra de Derecho Internacional privado, impartida en nuestra facultad de Derecho y que al tratar el estudio del tema de la Condición Jurídica de los Extranjeros en nuestro Derecho positivo mexicano, nos llamó la atención del procedimiento a seguir en la imposición de las sanciones en materia migratoria, en virtud de que la Ley General de Población así como su reglamento, no contaban y no cuentan, a la fecha, con un capítulo en el que se especifique el procedimiento respectivo.

La aplicación de la Ley General de Población a los extranjeros como se titula el presente trabajo, tiene como objeto principal, desarrollar un procedimiento en el cual se señalan los requisitos esenciales de procedibilidad que deben observarse en el desahogo de dicho trámite. Es evidente que, en este aspecto, nos percatamos de la importancia que tienen los principios fundamentales consagrados en los artículos 14 y 16 constitucionales.

En efecto, advertimos que, en el procedimiento para decretar las sanciones en materia migratoria, se deben otorgar al extranjero todos los medios de defensa que nuestra Carta Magna determina, aún cuando éstos no se encuentren consignados en la propia Ley General de Población.

Es así como la autoridad administrativa que in-

terviene en el procedimiento tiene el deber jurídico de observar y ajustar su conducta a lo consagrado en los preceptos constitucionales mencionados, respetando en principio las garantías de audiencia y legalidad, que constituyen derechos esenciales para todo gobernado.

En la inteligencia de que es la propia institución la que determina las limitaciones ó restricciones a dichas garantías.

Por otra parte, consideramos como principios rectores las tesis y jurisprudencia dictadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien ha manifestado que es requisito constitucional conceder al particular que va a ser privado de sus derechos, todos los medios de defensa que las normas jurídicas establecen y que todo acto de autoridad debe estar debidamente fundado y motivado.

Con ello la autoridad responsable cumplirá con las garantías de audiencia y legalidad consagradas en los artículos 14 y 16 constitucionales.

Por último, en el presente trabajo nos referimos a una de nuestras más queridas instituciones jurídicas, que es el juicio de amparo, que hoy en día sigue constituyendo el control constitucional más eficaz dentro de nuestro Derecho positivo mexicano. En efecto, es el último medio de defensa legal con que cuenta todo gobernado para ocurrir ante los tribunales

federales en solicitud de amparo, cuando considera que han sido violadas o infringidas, por cualquier acto de autoridad, sus garantías individuales consagradas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

CAPITULO PRIMERO

ANTECEDENTES LEGISLATIVOS MIGRATORIOS EN MEXICO

- I.- Ley de Migración del 30 de agosto de 1930.
- II.- Ley General de Población del 24 de agosto de 1936.
- III.- Ley General de Población del 23 de diciembre de 1946.
- IV.- Código Penal del 7 de diciembre de 1871.
- V.- Código Penal del 15 de diciembre de 1929.

ANTECEDENTES LEGISLATIVOS MIGRATORIOS EN MEXICO

I.- Ley de Migración del 30 de agosto de 1930.

Esta ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación de 30 de agosto de 1930, mediante la cual se reglamentaba la entrada y salida de extranjeros y nacionales del territorio de la República. En su capítulo XVIII, correspondiente a disposiciones penales, se prevén las penas administrativas que se imponen a los extranjeros, nacionales y en general a todas las entidades que de una u otra forma intervenían en el tránsito de los mismos.

Entre las penas establecidas tenemos las siguientes:

Las autoridades o empleados del Departamento de Migración que intervenían en la aplicación de las disposiciones normativas de la ley que se comenta, se les aplicaba penas que consistían en multas, suspensión del cargo hasta por un mes sin goce de sueldo, y destitución del mismo, por las infracciones o violaciones que cometían a la ley en cuestión; todo ello sin perjuicio de su consignación a las autoridades competentes por la comisión de algún delito (arts. 136, 137, 138 y 139 de la ley en cita).

Los artículos 141, 142, 144, 145, 146 y 147 establecían las penas aplicables a los extranjeros que infringían

ó vulneraban las reglas normativas previstas en la propia ley, las cuales se hacían consistir en multas de cien a un mil pesos, deportación o expulsión del territorio nacional, estableciéndose la posibilidad de que al infractor se le legalizara su situación migratoria, con la condición de haber pagado la multa impuesta y llenar todos los requisitos que la ley exigía. El artículo 159, por su parte, preveía que cuando la multa no hubiese sido cubierta por el interesado, ésta se conmutaría con arresto no mayor de 15 días.

Cabe hacer mención, en que la ley en comento, asimiló la deportación a la expulsión, haciendo la aclaración en el sentido de que dichos términos debían entenderse sin perjuicio de la facultad que al Ejecutivo de la Unión le concede el artículo 33 constitucional.

Igualmente, a las empresas de transporte aéreas y marítimas, por no ajustarse a las disposiciones de la Ley de Migración, se establecían como penas, multas de \$100.00 a \$1,000.00, suspensión de autorización para viajes subsecuentes a territorio nacional por lo que se refiere a conducción de personas; asimismo cuando las multas no fuesen cubiertas por las empresas o cuando éstas se hayan aplicado a sus empleados, agentes y representantes o consignatarios, y tampoco las hayan cubierto, se hacían efectivas en los propios bienes de las referidas empresas, empleándose en su caso, la facultad económi-

ca-coactiva.

Cabe establecer que la aplicación de la Ley de Migración de los Estados Unidos Mexicanos, por disposición expresa de la misma, quedó a cargo de la Secretaría de Gobernación, creándose, a su vez, el servicio migratorio, quien dependió exclusivamente de la propia Secretaría.

II.- Ley General de Población del 24 de agosto de 1936.

Esta ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de agosto de 1936, entrando en vigor el día siguiente de su publicación, y derogando la Ley de Migración del 30 de agosto de 1930.

La ley mencionada, en su Título Sexto, relativo a disposiciones generales, capítulo único artículo 182, determinaba que las infracciones cometidas a las disposiciones normativas de la misma, que constituyeran delito, se sancionaban de acuerdo al Código Penal vigente en esa época.

El artículo 183, estipulaba que las infracciones cometidas a la referida ley, se castigarían administrativamente, con multa de uno a mil pesos o arresto hasta por treinta y seis horas; advirtiendo que si el infractor no pagara la multa que se hubiese impuesto se permutaría ésta, por el arresto correspondiente que no excedería en ningún caso de quince días.

El artículo 185, preveía que el extranjero que se hubiera internado ilegalmente al país, contraviniendo las

disposiciones de la Secretaría de Gobernación, pagaría la multa correspondiente y además sería deportado, si la propia Secretaría así lo determinaba.

Los artículos 186 y 187, establecían como excepción a la deportación, el hecho de que el extranjero hubiere adquirido derechos de residencia definitiva en el país, cuando se hallare sometido a un juicio o cuando su permanencia en el país fuera necesaria.

El artículo 196, señalaba que todo individuo que auxilie o aconseje a cualquier persona la forma de violar las disposiciones de la ley o reglamentos respectivos, o las disposiciones migratorias de países extranjeros, sino constituyen delito alguno, serían castigados administrativamente con multa hasta de mil pesos o arresto hasta por treinta y seis horas.

El artículo 189, prescribía que las empresas de transporte aéreo o marítimo que abandonaran en nuestro territorio pasajeros o tripulantes no admitidos por nuestras autoridades de migración, serían multadas de cien a mil pesos, sin perjuicio de conducir a su costo a dichos individuos fuera del territorio nacional. Igual pena se aplicaba cuando se desembarcaba o aterriza en sitios que no estaban señalados legalmente, salvo en caso de fuerza mayor o caso fortuito; la misma pena cuando se permitía el descenso a tierra a algún pasajero o tripulante antes de que las autoridades de migración practi-

caran la visita correspondiente (arts. 190 y 191).

Los capitanes de los buques que tocaban puertos en territorio nacional, estaban obligados a presentar ante los oficiales de migración, una lista detallada de los pasajeros y otra de los tripulantes, visada, ésta última, por el Cónsul Mexicano del último puerto extranjero, y en caso de no cumplir con dicho pedimento legal, se castigaba al infractor con multa de quinientos a mil pesos, y en caso de reincidencia, se hacía del conocimiento de los cónsules mexicanos el nombre y matrícula del barco respectivo, a efecto de que no se le extendiera despacho para puertos mexicanos según lo estipulaban los artículos 100 y 106 de la propia ley.

Por su parte, los artículos 184 y 206 indicaban que las infracciones cometidas a la ley en comento, por las autoridades o empleados del servicio de población y en general por los empleados públicos, se castigaban con amonestación, suspensión de empleo o destitución del mismo, o con multa de uno a mil pesos, o arresto hasta por treinta y seis horas. En caso de no cubrirse la multa impuesta por el infractor, ésta se permutaba por arresto. En cuanto a los notarios y corredores públicos, que no atendieran lo preceptuado en la propia disposición, se les castigaba con multa de cincuenta a quinientos pesos.

El artículo 207 determinaba que la imposición de

penas administrativas quedaban a cargo de la Secretaría de Gobernación, la Dirección General de Población y los jefes de las oficinas de migración. Cuando una pena se impusiere por los jefes de las oficinas de migración, ésta sería recurrible a petición de parte interesada, ante la Secretaría de Gobernación.

III.- Ley General de Población del 23 de diciembre de 1946

Ley que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1947, entrando en vigor tres días después, y abrogando a la Ley General de Población de 24 de agosto de 1936.

La Ley General de Población que nos ocupa en el presente apartado, preveía en su artículo 1º que el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Gobernación, le correspondía dictar y promover en su caso, las medidas adecuadas para resolver los problemas demográficos nacionales.

La propia ley en su artículo 2º señalaba como problemas demográficos a resolver los siguientes: el aumento de la población ya que la extensión de nuestro territorio superaba en gran medida el número de personas que lo habitaban; su nacional distribución dentro del territorio, ello en virtud de que la mayoría de la población se concentraba principalmente en poblaciones urbanas y ciudades; la fusión étnica de los

grupos nacionales entre sí, no sólo se buscaba con ésto una mezcla racial, sino la integración de diversos grupos étnicos a la vida social, cultural, económica y política del país; la asimilación de los extranjeros al medio nacional, esta política tenía como objeto en primer lugar poblar la totalidad de nuestro territorio y en segundo lugar buscar el mejoramiento de la raza mexicana, propiciando la mezcla con grupos étnicos favorables, ésto trajo como consecuencia que extranjeros de determinados países, refiriendonos a su admisión a territorio nacional, tuvieran preferencia a otros, se llegó a facilitar la inmigración colectiva de extranjeros sacos, de buen comportamiento y que fuesen fácilmente asimilables a nuestro país; otro aspecto, fue la protección de los nacionales en sus actividades económicas, profesionales, artísticas e intelectuales, y por último, la preparación de los núcleos indígenas para incorporarlos a la vida nacional en mejores condiciones físicas económicas y sociales desde el punto de vista demográfico.

El capítulo tercero, de la propia ley, reglamentaba la inmigración en su artículo 28, concedía a la Secretaría de Gobernación atribuciones para la organización y coordinación de los distintos servicios migratorios; la vigilancia de la entrada y salida de los nacionales y extranjeros y la documentación de los mismos; el estudio de los problemas migratorios para dictar las resoluciones que correspondan de acuerdo

con las necesidades del país, en cuanto se relacionen con esta materia; la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones que dicte, respecto a la permanencia en el país y actividades de los inmigrantes y no inmigrantes; y la organización y protección de los emigrantes mexicanos.

El artículo 42 de la ley, señalaba que los extranjeros podían internarse legalmente al país como inmigrantes y no inmigrantes. El artículo 43, por su parte, definía al inmigrante como el extranjero que se interna legal y condicionalmente en el país con el propósito de radicarse en él. Para internarse al país en esta calidad migratoria, era necesario contar con el permiso de la Secretaría de Gobernación y además reunir los requisitos y condiciones que exigía el artículo 48 de la propia ley.

El artículo 50 de la ley, conceptuaba al no inmigrante, como el extranjero que con permiso de la Secretaría de Gobernación se interna en el país temporalmente; con móviles de recreo; en tránsito para otro país; para dedicarse al ejercicio de algunas actividades artísticas o deportivas o cualquier otra temporal, lícita y honesta; y para proteger su libertad o su vida de persecuciones políticas. Este precepto fue reformado por Decreto Presidencial de fecha 24 de diciembre de 1949, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 del mismo mes y año, en el cual se establece, que el extran-

jero podía internarse en la calidad de no inmigrante, para dedicarse al ejercicio de alguna actividad artística, científica, deportiva o de negocios, lícita y honesta; que sea lucrativa ó remunerada, y que tenga carácter temporal. Después de esta reforma, los extranjeros que se internaban al país en esta calidad migratoria, podían dedicarse a actividades que les produjeran ganancias o remuneraciones de carácter económico sin límite alguno, y sin más requisitos de que el negocio fuese lícito y honesto en forma temporal.

Por otra parte, el artículo 61 de la ley, precisaba que el inmigrado es el extranjero que adquiere derechos de residencia en el país.

En el artículo 65 se preveía que adquieren la calidad de inmigrados; los inmigrantes que hayan residido legalmente en el país los cinco años próximos anteriores; los extranjeros que hayan permanecido en el territorio nacional, sin llenar los requisitos legales, si comprueban haber residido en el país durante los diez años próximos anteriores. El inmigrado podía dedicarse a cualquier actividad lícita, observando para ello las limitaciones que imponga la Secretaría de Gobernación de acuerdo con el reglamento de la propia ley. Para tener esta calidad migratoria era necesario la declaración expresa de la dependencia mencionada.

La propia ley, otorgaba a la Secretaría de Gober-

nación la facultad discrecional para poder en su caso negar la entrada al país de los extranjeros, o el cambio de su calidad migratoria, aunque cumplieran con todos los requisitos señalados por la ley, cuando así lo juzgara conveniente.

El capítulo IV de la ley, reglamentaba lo relativo a la emigración, determinando en su artículo 85, que son emigrantes los mexicanos y extranjeros que salgan del país con el propósito de radicarse fuera del mismo. Para poder salir del país con la característica de emigrantes la ley exigía determinados requisitos: ser mayores de edad o en su caso ir acompañados de las personas que ejerzan sobre ellos la patria potestad o la tutela; en el caso de mexicanos debían de comprobar si contaban con los medios para poder cumplir con los requisitos que para entrar al país a donde se dirigían exigían las leyes del mismo; no estar sujetos a proceso o ser prófugos de la justicia, ni estar arraigados por cualquier causa en virtud de resolución judicial.

El capítulo V de la ley que nos ocupa, reglamentaba lo relativo a las sanciones, el artículo 90, se refería a las sanciones a que eran acreedores los empleados de la Secretaría de Gobernación, las cuales consistían desde la suspensión del empleo hasta por 30 días y destitución del cargo, en caso de reincidencia, cuando fueran infringidos los siguientes supuestos: sin estar autorizado proporcionaran información a

personas extrañas a la oficina; dolosamente o por notoria negligencia se haya entorpecido el trámite normal de los asuntos migratorios; por sí o por intermediarios hubiesen intervenido en la gestión de los asuntos a que se refiere esta ley o patrocinen o aconsejen a los interesados; no hayan expedido la cédula de identificación a la persona que se presentó con los documentos requeridos, o detengan o hubiesen detenido indebidamente dicha cédula una vez expedida.

Como se puede notar, las sanciones de carácter administrativo que estipula el precepto mencionado se aplicaban a los empleados de la Secretaría de Gobernación que manejaban asuntos relacionados con la ley en cuestión. Dicho precepto también se justifica, en virtud de que la secretaría no solamente se concretaba a la aplicación específica de la ley, sino que también tenía que aplicar criterios de carácter político en la función de las facultades discrecionales que la propia ley le confería.

Otras sanciones de carácter administrativo que preveía la ley General de Población, las podemos determinar en los siguientes puntos:

Aquellas personas que auxiliaren o aconsejasen a delinquir, cualquiera que con ello se violaran las disposiciones de la propia ley y sus reglamentos, se les imponía una multa hasta por un mil pesos o arresto hasta por quince

días, siempre que tal hecho no constituyera un delito tipificado en el Código Penal vigente en esa época.

Las personas que estando obligadas a inscribirse en el registro de población, y no lo hubieran hecho se les imponía una multa de cien a un mil pesos.

Los inmigrantes que incumplieran con los requisitos fijados en el permiso de internación, se les sancionaba con multa de quinientos a dos mil pesos, si a juicio de la Secretaría de Gobernación, la infracción cometida hubiere sido calificada de grave, se les deportaba en el país, según lo determinaba el artículo 93 de la ley. Este numeral, fue reformado por Decreto Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1949, aumentando el monto de la multa de doscientos pesos a cinco mil pesos y señalando que dicha sanción se les aplicaría cuando dejaran de observar los requisitos legales correspondientes a su calidad migratoria a las condiciones de admisión impuestas por la secretaría. Estipulando además que la deportación procedía cuando el plazo de admisión del extranjero hubiere fenecido.

El artículo 94 por su parte, señalaba que los extranjeros que declararan falsamente ante las autoridades de la Secretaría de Gobernación o sus auxiliares, serían deportados. La sanción se aplicaría sin perjuicio de la pena correspondiente que en su caso señalaba el Código Penal vigente en

ese entonces. El mencionado precepto fue reformado por Decreto Presidencial publicado el 27 de diciembre de 1949 y en su texto, estipulaba que procedía la deportación cuando los extranjeros que para internarse al país o ya en él, proporcionen a la Secretaría de Gobernación o a las autoridades auxiliares datos falsos en relación con su situación migratoria, ello sin perjuicio, de que en su caso sean consignados a las autoridades correspondientes por el o los delitos cometidos y tipificados en el Código Penal.

El artículo 97, preveía sanciones de cien a mil pesos o arresto hasta por quince días, a los extranjeros que encontrándose en tránsito, desembarquen en algún puerto nacional sin permiso de la Secretaría de Gobernación, o permanezcan en tierra después de la salida del buque o aeroplano en que hacían la travesía, sin ocurrir dentro de las veinticuatro horas siguientes a justificarse en las oficinas de migración.

El artículo 98, establecía que la persona que visite un buque sin permiso de las autoridades de migración, se le impondría una sanción pecuniaria de cincuenta a doscientos pesos.

El artículo 103, señalaba que en materia migratoria al que suscriba cualquier documento o promoción con firma que no es la suya, se le sancionaba con multa de cien a dos mil pesos o a arresto hasta por quince días, siempre y cuando

no constituyera delito alguno tipificado en el Código Penal.

El artículo 104 de la ley que mencionamos, determinaba que al inmigrante o no inmigrante que se dedique a actividades ilícitas o deshonestas, le sería cancelada su calidad migratoria y se procedería a su deportación. El contenido de este precepto se entiende, siempre y cuando las actividades ilícitas o deshonestas que venía practicando el extranjero no constituyesen delito alguno tipificado por el Código Penal vigente en ese tiempo.

El contenido del artículo 95, señalaba sanciones administrativas para las autoridades locales o federales por las infracciones que cometieran a las disposiciones de la misma ley, las cuales consistían en multas de quinientos a tres mil pesos, y destitución del cargo que ocupaban, en caso de reincidencia, ello sin perjuicio de las penas a que se hicieran acreedores por la comisión de delitos previstos en el Código Penal.

En la misma forma, a las empresas de transportes, se les imponía sanciones administrativas cuando infringían disposiciones de la propia ley, de su reglamento o de la Secretaría de Gobernación, entre las cuales tenemos las siguientes:

El artículo 96 de la ley, estipulaba que las empresas de transporte cuya labor fuese la internación al país de extranjeros sin documentación migratoria o con documentación

defectuosa, se les sancionaba con multa de quinientos a tres mil pesos. Este precepto fue reformado por decreto presidencial publicado el 27 de diciembre de 1949, señalando en su nuevo texto que, las empresas de transporte que hubieran internado al país extranjeros sin documentación migratoria legal serían sancionados con multa de quinientos a cinco mil pesos, sin perjuicio de que el extranjero de que se trate sea transportado al lugar de su procedencia por cuenta y riesgo de la misma empresa.

Igualmente, el artículo 99, determinada una sanción administrativa a las empresas de transportes marítimos o aeronáuticos, de mil a cinco mil pesos, la sanción se hacía efectiva por conducto de sus representantes o consignatarios, cuando alguna de sus unidades permitiera el desembarque o aterrizaje efectuado en sitios o en horas que no estaban señalados para tal efecto.

El artículo 101 por su parte, determinaba que las empresas navieras, sus representantes o consignatarios, cuando los capitanes de los buques desobedecieran una orden de conducción de pasajeros que hayan sido rechazados, se les castigaba con multas de quinientos a mil pesos y el transporte no se despachaba hasta en tanto no fuese cubierta la multa impuesta y se cumpliera la orden de conducción.

De igual forma a las empresas aeronáuticas se les

imponía la misma sanción, pero el transporte no era retenido, limitándose a levantar un acta en la que se consignaba todas las circunstancias del caso.

El artículo 102 en relación con el 82 de la propia ley, preveían que ningún buque podía salir de puertos nacionales antes de ser practicada la visita de salida por las autoridades de migración y de haberse recibido de éstas la autorización para emprender el viaje, salvo el caso de fuerza mayor, de acuerdo con las disposiciones que para el efecto dictara la entonces Secretaría de marina. En caso de no cumplir con la disposición se le sancionaba con multa de quinientos a mil pesos, en caso de reincidencia se daba a conocer a los cónsules mexicanos el nombre y la matrícula del barco infractor a efecto de que en lo futuro no le fueran extendidos despachos para puertos mexicanos, por lo que se refiere a la conducción de personas.

El artículo 110, señalaba una regla general, al indicar que fuera de los casos estipulados en el capítulo relativo a sanciones y de los que constituyan delitos de acuerdo con otras leyes, toda infracción a la presente ley o a sus reglamentos se castigaban administrativamente con multa de doscientos a cinco mil pesos, o arresto por quince días. Este artículo fue reformado por el Decreto Presidencial publicado el 27 de diciembre de 1949, en el cual se señalaba que toda infrac

ción cometida a la presente ley o a sus reglamentos se sancionaría administrativamente, con multa de doscientos a diez mil pesos, según la gravedad de las violaciones cometidas a juicio de la Secretaría de Gobernación, o con arresto hasta por quince días si el infractor no pagaba la multa. Como se puede apreciar, esta reforma incrementa el monto de la sanción pecuniaria y se le otorgaba amplia facultad a la Secretaría de Gobernación para determinar la gravedad del delito y como consecuencia fijar el monto de la multa o en su caso decretar el arresto correspondiente.

El artículo III, facultaba en forma expresa a la Secretaría de Gobernación, para imponer las sanciones administrativas previstas en la propia ley, las cuales serían decretadas por acuerdo emitido por el Secretario o el Subsecretario de la propia dependencia, o en su caso los funcionarios jerárquicamente inferiores que determinaba el reglamento respectivo, siempre y cuando las sanciones administrativas que se le encomendaban fueran calificadas de una gravedad menor. El propio precepto estipulaba que las sanciones administrativas impuestas por las autoridades inferiores de la Secretaría de Gobernación, serían revisables por la propia dependencia a petición de parte interesada. Este precepto establecía el recurso de revisión única y exclusivamente contra las resoluciones administrativas dictadas por las autoridades inferiores, ante la -

propia Secretaría de Gobernación.

El precepto mencionado en el párrafo que antecede, fue reformado por el Decreto Presidencial multicitado, cuyo texto encierra tres hipótesis, siendo las siguientes:

a).- La Secretaría de Gobernación quedaba facultada para imponer las sanciones administrativas que la propia ley establecía, por acuerdo del Secretario o Subsecretario de la misma dependencia.

b).- El reglamento de la propia ley, determinaba que otros funcionarios de la Secretaría de Gobernación quedaban autorizados para imponer sanciones pecuniarias por infracciones, cometidas a la ley General de Población y a sus disposiciones reglamentarias, que a criterio de la propia dependencia no fueran consideradas graves.

c).- Las sanciones que decretaba la Secretaría de Gobernación, serían revisables en la forma y términos que fijaría la propia ley y su reglamento.

Como se puede apreciar, este último supuesto del reformado artículo III de la ley General de Población, establecía como principio general el recurso de revisión contra todas las resoluciones dictadas por la Secretaría de Gobernación imponiendo sanciones en materia migratoria, sin hacer distinción si la resolución o el acuerdo mediante el cual se imponía la sanción administrativa, provenía del Secretario, Subsecretario

o de cualquier otra autoridad jerárquicamente inferior a los mencionados.

El artículo 112 de la propia ley establecía los requisitos para que pudiese proceder el recurso de revisión, al estipular, que para una sanción pecuniaria fuese revisable era requisito previo que el interesado depositara su importe en el Banco de México, en la Jefatura de Hacienda o Aduana respectiva, exhibiendo el certificado correspondiente con el escrito de revisión que serían presentados ante la secretaría dentro de los quince días de la fecha de notificación de la sanción impuesta. De no cumplirse con el plazo indicado, la resolución dictada quedaba firme.

Como se desprende del párrafo que antecede, la propia Secretaría de Gobernación, era la facultada para revisar los acuerdos o resoluciones que la misma dictara, imponiendo una sanción administrativa de carácter pecuniario, siempre y cuando el recurso de revisión se hubiese interpuesto dentro de los quince días a la fecha de la notificación de la sanción impuesta, previa garantía del monto de la sanción pecuniaria decretada.

Aunque el precepto en comento únicamente habla de sanciones pecuniarias, lo cierto es que el recurso de revisión se hacía extensivo a las demás sanciones de carácter administrativo.

Independientemente de las sanciones administrati-

tivas, cuya determinación estaba a cargo de la Secretaría de Gobernación, la Ley General de Población que nos ocupa, determinaba la imposición de diversas penas a los sujetos que de una u otra forma infringieran las disposiciones normativas de la propia ley, de su reglamento o acuerdos dictados por la dependencia mencionada siendo las siguientes:

El artículo 105, determinaba la imposición de una pena de seis meses a dos años de prisión y multa hasta de cinco mil pesos, a los extranjeros que habiendo sido rechazados por los empleados o funcionarios de migración, o teniendo algún impedimento legal para internarse al país, lo hubiesen hecho. Cumplida la pena impuesta serían deportados.

El artículo 106, proveía la imposición de una pena de dos a cinco años de prisión y multa hasta de cinco mil pesos, a los extranjeros que habiendo sido deportados o expulsados se internaran nuevamente al territorio nacional sin que tuviesen para ello la autorización previa de la Secretaría de Gobernación, o hubiesen hecho constar a su reingreso ante las propias autoridades de Gobernación que con anterioridad habían sido deportados o expulsados. Una vez cumplida la pena señalada por dicho precepto serían deportados.

El artículo 107, señalaba la imposición de una pena de seis meses a dos años de prisión a los extranjeros a quienes la Secretaría de Gobernación, por encontrarse ilegalmen

te en el país, ya sea por haber carecido de documentación migratoria o bien porque la misma estaba irregular, hubiese ordenado expresamente su salida del país, y a pesar de ello, hubieran permanecido en territorio nacional. Una vez cumplida la pena prevista en el precepto en cuestión, se les deportaba.

El artículo 108, concedía una pena de dos a cinco años de prisión y multa hasta de diez mil pesos, a los enganadores, agentes y en general, a todos los que por cuenta propia o ajena pretendían llevar o llevaran trabajadores mexicanos al extranjero, sin autorización previa de la Secretaría de Gobernación.

El artículo 109, establecía una pena de seis meses a cinco años de prisión y multa hasta de cinco mil pesos, a las personas que auxilien, encubran, o en cualquier forma directa o indirectamente colaboraran a cometer los delitos previstos en el artículo 108 de esta ley. Si se trataba de extranjeros, al cumplir la pena impuesta serían deportados.

IV.- Código Penal del 7 de diciembre de 1871.

El Código Penal para el Distrito Federal y Territorios de la Baja California sobre delitos del fuero común, y para toda la República, sobre delitos contra la Federación, promulgado el 7 de diciembre de 1871, puesto en vigor el 15 de abril de 1872, estuvo integrado por 1152 artículos y 28 transitorios.

Este código, fue el primer instrumento jurídico penal que vino a suplir en cuanto a su aplicación a las disposiciones contenidas en la antigua legislación española, cuya aplicación resultaba inoperante y obsoleta, toda vez que diversas disposiciones jurídicas que integraban la legislación española habían sido formuladas bajo regímenes de gobiernos obsoletos y destinados a un pueblo que tenía diversas costumbres, otra educación de diversa índole a la que vivía en esa época el México independiente, republicano o demócrata. En la exposición de motivos del código en cuestión, formulada por Antonio Martínez de Castro, al respecto dice lo siguiente: "... Pero aun cuando así no fuera, habría necesidad de hacer una nueva legislación por haber caído la española en completo desbuso desde muy antiguo, pues de lo contrario, tendríamos que seguir, como hasta aquí, sin más ley que el arbitrio, prudente á veces y á veces caprichoso, de los encargados de administrar justicia....."(1)

Entrando al estudio en particular de los artículos cuyo contenido se relaciona con el estudio que nos ocupa, al respecto tenemos lo siguiente:

Artículo 1º

Todos los habitantes del Distrito Federal y Territorios de la

1. El Código Penal y sus reformas.- ed. Cía. Editorial Católica, S.C.L., México, 1910, pag.4

Baja California tienen obligación:

1. De procurar por los medios lícitos que estén a su alcance, impedir que se consumen los delitos que saben que van a cometerse, ó que se están cometiendo, si son de los que se castigan de oficio.

11. De dar auxilio para la averiguación de ellos y persecución de los criminales cuando sean requeridos por la autoridad o sus agentes.

111. De no hacer nada que impida o dificulte la averiguación de los delitos y castigo de los culpables.

Esta regla no tiene más excepciones que las que se expresan en el artículo 11, fracción 2a., y en el 13.

El artículo a que se ha hecho alusión, establecía la obligación que tenían los habitantes del Distrito Federal y territorios de la Baja California, para evitar cuando estuviese a su alcance, la comisión de algún delito, si son los que se castigan de oficio; igualmente para coadyuvar en la averiguación y persecución de los criminales.

El artículo 11 del Código Penal, establecía las hipótesis de cuando se incurría en el delito de culpa, previendo en su fracción II lo siguiente: "Cuando se quebrante alguna de las obligaciones que en general impone el artículo 11, exceptuando los casos en que no puedan cumplirse sin peligro de las personas ó intereses del culpable, ó de algún deudo suyo cercano".

El artículo 13 del mismo Código Penal, señalaba la obligación de prestar auxilio a la autoridad para la averiguación de un delito, o para la aprehensión de los culpables, no comprendiendo a sus cónyuges, ascendientes o descendientes, parientes colaterales y personas que los deben respeto, gratitud o amistad. Es decir, éste precepto exceptuaba de tal obligación a los familiares de los delinquentes o criminales, así como a las personas que les deben respeto, gratitud o amistad.

El artículo 14 del Código Penal en relación al trato de los extranjeros en la mencionada legislación indicaba lo siguiente:

Ningún habitante del Distrito Federal ó del Territorio de la Baja California podrá alegar ignorancia de las pre-

venciones de éste Código. Sus disposiciones obligan a todos, aún cuando sean extranjeros, ménos en los casos exceptuados por el derecho de gentes, ó cuando una ley especial ó un tratado haya establecido otra cosa.

Esta regla se extiende a todos los habitantes de la República, respecto a las prevenciones que en éste Código ó en las leyes generales se hagan sobre delitos contra la federación, ó cuyo conocimiento esté sometido a la justicia federal.

El artículo mencionado en el párrafo anterior establece una regla general, al señalar que las disposiciones del Código Penal en cuestión, obligan y es aplicable a todos, aún tratándose de extranjeros. En efecto, su párrafo segundo establecía que tal disposición se hacía extensiva a todos los habitantes de la República, por supuesto se incluía también a los extranjeros, en los delitos cometidos contra la Federación, o cuyo conocimiento de tal hecho delictuoso fuera sometido a la competencia de la justicia federal, por disposición expresa de las leyes generales o del propio código.

Cabe hacer hincapié que el propio precepto establecía una excepción a la regla general, es decir, las disposiciones del Código Penal de que se trata, no se aplicarían a los extranjeros en los siguientes casos:

1.- Cuando el derecho de gentes o derecho interna-

nacional determinaran un tratado diferente;

2.- Cuando una ley especial, previera en sus disposiciones, la sanción o pena que se le aplicaría al extranjero por la infracción a sus disposiciones normativas o la comisión de un delito.

3.- Cuando un tratado establecía dentro de sus disposiciones, las sanciones, penas y trato que se les aplicaría a los nacionales del país signatario del tratado en lo referente a las infracciones o delitos cometidos en territorio mexicano.

Independientemente de las excepciones mencionadas, a los extranjeros se les aplicaba las sanciones y penas previstas en las disposiciones normativas del Código Penal.

El artículo 92 del código referente, establecía las penas aplicables de los delitos en general, en la forma siguiente: pérdida a favor del erario, de los instrumentos del delito y de las cosas que son efecto u objeto de él; extrañamiento; apercibimiento; multa; arresto menor; arresto mayor; reclusión en establecimiento de corrección penal; prisión ordinaria en penitenciaría; prisión extraordinaria; muerte; suspensión de algún derecho civil, de familia o político; inhabilitación para ejercer algún derecho civil, de familia o político; suspensión de empleo o cargo; destitución de determinado empleo; cargo u honores; inhabilitación para obtener determinados em-

pleos, cargos u honores; inhabilitación para toda clase de empleos, cargos u honores; suspensión en el ejercicio de una profesión que exija título expedido por alguna autoridad o corporación autorizada para ello; inhabilitación para ejercer una profesión; destierro del lugar, Distrito o Estado de la residencia.

Por su parte, el artículo 94, establecía las medidas preventivas aplicables, siendo las siguientes: reclusión preventiva en establecimientos de educación correccional; en escuela de sordomudos; reclusión preventiva en un hospital; caución de no ofender; protesta de buena conducta; amonestación; sujeción a la vigilancia de la autoridad política; prohibición de ir a determinado lugar, Distrito o Estado, o de residir en ellos.

El artículo 184, estipulaba los delitos cometidos contra la independencia de la República, la integridad de su territorio, su forma de gobierno, su seguridad interior o exterior contra las personas de su administración, así como la falsificación de sellos públicos, de la moneda mexicana corriente, de papel moneda mexicana en circulación, de bonos, títulos y demás documentos de crédito público de la Nación, del Distrito Federal o del territorio de la Baja California, se castigaban con arreglo a sus propias leyes, aún cuando dichos delitos se hubiesen cometido en territorio extranjero, sean mexicanos o extranjeros los delincuentes.

Siempre y cuando hubiesen sido aprehendidos en la República o por los medios legales existentes se hubiere obtenido su extradición.

El artículo 185, determinaba que los delitos continuos que, cometidos antes en el extranjero, se sigan cometiendo en la República, se castigaban con arreglo a las leyes de ésta hayan sido mexicanos o extranjeros los delinquentes.

El artículo 186, señalaba la posibilidad, de que los delitos cometidos en el territorio extranjero por un mexicano contra mexicano o contra extranjeros, o por un extranjero contra mexicanos, se castigarían en la República con arreglo a sus leyes, siempre y cuando el delincuente se encontrara en territorio nacional, que la infracción de que se le acuse tuviera el carácter de delito en el país en que se ejecutó y en la República y que con arreglo a las leyes mexicanas fuera acreedor a una pena más grave que la de arresto mayor. Asimismo, si el ofendido era extranjero, se requería la formulación de su queja, y por último que el delincuente no haya sido juzgado en el país que delinquiró o que si lo fue no haya sido absuelto, amnistiado o indultado.

El artículo 187, conceptuaba que si un reo juzgado en el extranjero quebrantaba su condena, se le impondría en la República la pena que las leyes de ésta señalaran, abonándose el tiempo que haya sufrido de la que se le impuso en el

extranjero.

El artículo 188, estipulaba, que los delitos cometidos fuera del territorio nacional por extranjeros contra extranjeros, no serían perseguidos en la República, pero quedaba a salvo la facultad constitucional del gobierno para expulsar a los delincuentes como extranjeros perniciosos.

El artículo 190 del código mencionado, precisaba que cuando un extranjero cometía un delito contra la seguridad exterior de la República, o el de rebelión, podía el gobierno expulsarlo del país o someterlo a juicio. Pero si en este segundo caso se le imponía la pena de uno a cinco años de prisión, se le podría expulsar cuando hubiese cumplido la mitad de su pena. Si ésta excedía de cinco años de prisión, se le expulsaba cuando hubiese cumplido la mitad y no antes.

El artículo 191, preveía que cuando un extranjero cometía algún delito común y si el tribunal que pronunciaba la última sentencia, a su criterio, consideraba conveniente la expulsión del país, lo hacía saber al gobierno, con el objeto de que si éste lo estimaba necesario, lo expulsase cuando haya sufrido la mitad de la pena.

El artículo 192, señalaba que los extranjeros residentes en la República, que no siendo de la nación con quien esté México en guerra, cometiera alguno de los delitos que en el capítulo referente a delitos contra la seguridad exterior

de la nación, se establecía la pena capital, serían castigados con prisión por diez años, asimismo si la pena señalada al delito no fuere la de muerte, sino corporal o pecuniaria, se les impondría las dos terceras partes de ella.

El artículo 1093, del Código Penal en cuestión, determinaba que, cuando el extranjero sea de la nación con quien México esté en guerra, se le impondrán ocho años de prisión, si la pena señalada al delito fuere la capital. Cuando fuese otra, se le impondría la mitad de la señalada.

V.- Código Penal del 15 de diciembre de 1929.

El Código Penal que mencionamos fue expedido el 30 de septiembre de 1929, cuya vigencia inició el 15 de diciembre del mismo año, derogando el Código Penal del 7 de diciembre de 1871, así como todas las demás leyes que se opongan a las disposiciones del propio código. Sin embargo, determinaba que deberían continuarse aplicando las disposiciones penales mencionadas a los procesos que se hayan iniciado con anterioridad a la vigencia del nuevo código, a menos de que los acusados manifestaran su voluntad para acogerse a lo preceptuado por el nuevo instrumento penal.

El artículo 1º del código de 1929 determinaba lo siguiente: Este Código se aplicará.

I.- En los casos de la competencia de los tribunales y autoridades penales del Distrito y Territorios Federales.

II.- En los casos de la competencia de los Tribunales Penales Federales.

Como se puede desprender del artículo enunciado para calificar cuando un delito era de la competencia de los tribunales del Distrito y Territorios Federales y cuando de la competencia de los tribunales federales, se estaría a lo que sobre el particular establezcan otras disposiciones. En efecto, el Código de Organización, de Competencia y Procedimientos en Materia Penal, para el Distrito Federal y Territorios, de fecha 15 de diciembre de 1929, en su artículo 1º establecía enumerando los tribunales encargados de la administración de justicia del orden común en el Distrito y Territorios Federales. Igualmente, señalaba la competencia de cada tribunal y de los asuntos que en particular iban a conocer y a tramitar.

El artículo 2º del Código Penal de referencia, determinaba que en la comisión de algún delito que no estuviese previsto en el propio código y cuya sanción estuviera señalada en una ley especial, se impondría la sanción estipulada en la misma ley; pero al aplicarla se observarían las disposiciones conducentes contenidos en los libros Primero y Segundo del propio código, en todo aquello que no pugne con dicha ley. Es decir, este precepto otorgaba aplicación concreta a otras disposiciones cuando previeran delitos que no estuviesen contemplados en el Código Penal, y como consecuencia, se aplicaba la san-

ción señalada en tales disposiciones.

El artículo 3º estipulaba que nadie podía alegar ignorancia de las prevenciones establecidas en el propio código, las cuales obligaban a todos aunque fuesen extranjeros, menos en los casos exceptuados por la ley. Como se puede apreciar, este artículo establecía el principio de territorialidad de las leyes, al considerar aplicable el Código Penal a todos los individuos que se encontraban en territorio nacional, incluyendo los extranjeros; principio que dejaría de aplicarse cuando así lo determinaran otras disposiciones legales.

El artículo 4º del Código Penal señalaba, que los delitos cometidos contra la independencia de la República, la integridad de su territorio, su forma de gobierno, falsificación de sellos públicos, de estampillas nacionales, de moneda mexicana, etc; los sujetos que provocaban tales delitos se les sancionaba de conformidad a la ley expedida sobre la materia, aún cuando dichos delitos se cometieran en territorio extranjero, sean mexicanos o no los delincuentes, siempre que fueran aprehendidos en la República o se obtuviera su remisión por requisitoria o extradición.

Asimismo, el artículo 5º; se refería a los delitos continuos cometidos en el extranjero, que se seguían cometiendo en la República, los cuales se sancionarían con arreglo a las leyes de ésta, sean mexicanos o extranjeros los delincuen

tes.

El artículo 9º del Código Penal en estudio, señalaba que, los delitos cometidos fuera del territorio nacional o de extranjeros contra extranjeros, no serían perseguidos en la República; pero quedaba a salvo la facultad concedida al Ejecutivo de la Nación por el artículo 33 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Este precepto en el fondo preveía la situación de que nuestro país no se constituyera en cuna de delincuentes, por lo que el Ejecutivo Federal con la facultad discrecional por el artículo antes mencionado podía decretar la expulsión del extranjero por considerarlo un sujeto nocivo para el país.

El artículo 32, del propio Código Penal, precisaba que a todo individuo que se encontrara en estado peligroso, se le aplicaría una de las sanciones establecidas en el propio código, para la defensa social. Agregando, que se consideraba en estado peligroso, a todo aquel que sin justificación legal cometiera un acto de los conminados con una sanción prevista en el Libro Tercero, aún cuando haya sido ejecutado con imprudencia y no consiente o deliberadamente.

El artículo mencionado, hace alusión a los delitos y sus correspondientes sanciones, reglamentados en el Libro Tercero del propio código. El Libro Tercero, tenía la siguiente denominación: "De los Tipos Legales de los Delitos", estaba

integrado a su vez por veintiún Títulos como sigue: Título Primero, se refería, a los delitos cometidos contra la seguridad exterior de la nación; Título Segundo, reglamentaba los delitos contra la seguridad interior de la Nación; Título Tercero, regulaba los delitos cometidos contra el Derecho Internacional; Título Cuarto, prevenía los delitos cometidos contra la seguridad pública; Título Quinto, se refería a los delitos cometidos contra la seguridad de los medios de transporte y de comunicación; Título Sexto, trataba de los delitos cometidos contra la autoridad; Título Séptimo, trataba de los delitos cometidos contra la salud; Título Octavo, establecía los delitos cometidos contra la moral pública; Título Noveno, regulaba los delitos cometidos por funcionarios públicos; Título Décimo, se refería a los delitos cometidos por la administración de justicia; Título Décimoprimer, se denominaba de los delitos de falsedad; Título Décimosegundo, se refería a los delitos económico-sociales; Título Décimotercero, regulaba los delitos cometidos contra la libertad sexual; Título Décimocuarto, atendía los delitos cometidos contra la familia; Título Décimoquinto, se refería a los delitos cometidos contra el orden público; Título Décimosexto, regulaba los delitos contra el paz y seguridad de las personas; Título Decimoséptimo, reglamentaba los delitos cometidos contra la visa; Título Décimooctavo, se denominaba de los delitos relativos al honor; Título Décimonoveno, se designaba de los atentados cometidos contra la libertad in-

individual; Título Vigésimo, reglamentaba los delitos cometidos contra la propiedad, y Título Vigésimoprimer, se denominaba del peculado y de la concusión.

Como se desprende de los artículos enunciados y en forma especial de lo previsto en el artículo 3º del Código Penal en estudio, las disposiciones establecidas en el propio ordenamiento legal se les aplicaba a los nacionales y a los extranjeros indistintamente, en cuanto a las sanciones y penas que el propio Código Penal determinaba, excepción de lo estipulado en el propio artículo 3º, que se refería a las disposiciones normativas del Código Penal en cuestión, no se aplicarían a los extranjeros, cuando así lo decretaban otras disposiciones legales, es decir, este precepto jurídico le otorgaba competencia a la legislación que regulaba una materia en especial y la cual señalaba sus propias sanciones y penas.

CAPITULO SEGUNDO

LA DOCTRINA EN MATERIA MIGRATORIA

- VI.- Significado gramatical de migración.
- VII.- Concepto doctrinal de migración.
- VIII.- Significado gramatical de sanción.
- IX.- Concepto doctrinal de sanción.
- X.- Concepto gramatical y concepto jurídico de pena.
- XI.- Diferencia entre sanción y pena.
- XII.- Concepto doctrinal de sanción migratoria.
- XIII.- Elementos del concepto.

LA DOCTRINA EN MATERIA MIGRATORIA

VI.- Significado Gramatical de Migración.

"La palabra migración proviene del vocablo latino *Migratioonis*, que significa acción y efecto de pasar de un país a otro para establecerse en él. Desde este mismo punto de vista es aplicable a los viajes periódicos de las aves migratorias".⁽¹⁾

Bajo este movimiento migratorio, "Europa fue poblada por las migraciones de las razas orientales. Una migración se compone de una emigración o salida del país de origen, y una inmigración en el país de llegada".⁽²⁾

En efecto, las causas que determinan las migraciones pueden ser sociales, políticas y económicas. "Las primeras como en el caso de las antiguas colonias griegas en el área mediterránea, están en relación estrecha con las tradiciones de un pueblo en una determinada época de su historia. La segunda, por el contrario, traducen las rivalidades de tipo ideológico que ocasionan, a veces, la expulsión total o parcial del bando en desgracia. Las causas económicas se explican por la falta de recursos, ya sea por razones naturales (p. ej., terremotos o inundaciones), ya sea por razones demográficas, es decir, cuando se alcanza un grado extremo de superpoblación".

1.- Diccionario de la lengua Española de la Real Academia Española, pág. 876.

2.- García - Pelayo y Gross, *Recht*. - Pequeño Larousse, pág. 683.

Igualmente. "Las migraciones pueden ser definitivas (emigrantes europeos a EE.UU. en el s. XIX) o temporales (segadores italianos) que se desplazan entre Italia y Argentina al ritmo de las estaciones. Se llaman internas si el desplazamiento tiene lugar en el mismo país, y espontáneas si se refieren a la población rural que emigra hacia los grandes centros urbanos". (3)

"En el reino animal, las migraciones son los viajes periódicos que realizan las aves de muchas especies, abandonando las regiones que habitaron hasta entonces para ir a vivir a otras. Las causas de estas migraciones es, generalmente la busca de regiones provistas de alimentos más abundantes, o cuyas condiciones climáticas sean más favorables para la reproducción. Este es el caso de gran número de aves que emigran regularmente todos los años". (4)

En consecuencia, desde el punto de vista gramatical, la migración es un movimiento cuya acción y efecto consiste en pasar de un lugar a otro.

VII.- Concepto Doctrinal de Migración.

Al referirse al término migración, Antonio Luna Arroyo y Luis G. Alcerrera, en su Diccionario de Derecho Agrario, lo conceptúan como la "Acción y efectos de pasar de un país a otro, para establecerse en él. Movimiento de población de un país a otro, y según algunos autores, el movimiento dentro

3.- Diccionario Enciclopédico Salvat Universal, tomo IV, pág. 199

4.- Enciclopedia Ilustrada Cumbre, tomo 8º, pág. 268

del mismo país".⁽⁵⁾

De lo anterior se desprenden dos acepciones, la primera se hace consistir en la acción y efecto de pasar de un país a otro para establecerse en él; al respecto cabe señalar que los movimientos migratorios no siempre son permanentes, pues tienen en algunos casos la característica de temporales. La segunda, consiste en señalar que los movimientos migratorios se registran dentro del mismo país, en efecto, dentro de un mismo Estado se dan los fenómenos migratorios, éste por lo general se registra con mayor frecuencia en los movimientos migratorios de las provincias a las grandes ciudades o metrópolis.

Para el maestro argentino Manuel Ossorio, en su diccionario de Ciencias Jurídicas y Políticas Sociales, establece que con el término migración "se designan los movimientos y traslados de personas ya sea dentro del mismo país o franqueando los límites de dos o más Estados. Al comienzo del siglo XX y al finalizar las dos guerras mundiales, América recibió un gran aporte migratorio, proveniente de distintos países europeos. En la actualidad esos movimientos migratorios tienen, principalmente, carácter interno y son determinados por la búsqueda de mejores condiciones de trabajo".⁽⁶⁾

5.- Luna Arroyo Antonio y Alcerrera, Luis G.- Diccionario de Derecho Agrario Mexicano, pág.538

6.- Ossorio, Manuel.- Diccionario de Ciencias Jurídicas y Políticas Sociales.- pág. 464.

Como se puede advertir, el concepto mencionado, circunscribe el fenómeno migratorio al movimiento o traslado de personas dentro del mismo país o pasando los límites de dos o más Estados. Lo que significa que se califica de movimiento migratorio no solamente al traslado de personas de un país a otro, sino también al traslado de personas dentro de un mismo Estado.

Por nuestra parte, conceptuamos el término migración como el movimiento o traslado de personas, ya sea dentro de un mismo país o de un estado a otro, cuya potestad jurídica o política sean diversas.

VIII.- Significado Gramatical de Sanción.

El Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia, conceptua a la sanción como el "Acto solemne por el que el jefe del Estado confirma una ley o estatuto. Pena que la ley establece para el que la infringe. Mal dimanado de una culpa o yerro y que es como su castigo o pena. Autorización o aprobación que se dá a cualquier acto, uso o costumbre."⁽⁷⁾

Igualmente, también se le asignan otras acepciones como "Pena o recompensa que asegura la ejecución de una ley. Autorización, aprobación. Consecuencia moral de un acto, castigo o recompensa. Medida represiva."⁽⁸⁾

7.- Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia, pág. 1176.

8.- García-Pelayo y Gross, Razón.- Pequeño Larousse, pág. 924.

En efecto, desde el punto de vista gramatical, el término sanción, se le atribuyen diversas acepciones:

1.- Acto solemne por el que el jefe del Estado confirma una ley o estatuto; este acto solemne lo podemos precisar como la consecuencia final de un proceso legislativo, para que la ley o estatuto, tengan plena validéz y surtan sus efectos jurídicos correspondientes.

2.- Pena que la ley establece para el que la infringe; se puede apreciar, el término sanción, se toma como sinónimo de pena, al conceptuar a la sanción como la pena que las disposiciones normativas imponen al que infringe sus supuestos jurídicos.

3.- Mal dimanado de una culpa o yerro y que es como su castigo o pena; se conceptua a la sanción como el resultado de una culpa o yerro que se impone a quienes hayan provocado tal situación, aunque es conveniente precisar que el término sanción se equipara a pena o castigo.

4.- Autorización o aprobación que se da a cualquier acto, uso o costumbre; esta acepción que se da al término sanción, se hace consistir en la autorización o aprobación que se otorga por el órgano facultado a cualquier acto, uso o costumbre, para que los mismos puedan ser observados con validéz plena dentro del marco jurídico de una comunidad.

IX.- Concepto Doctrinal de sanción.

El diccionario jurídico de Rafael de Pina⁽⁹⁾ conceptua a la sanción como la "Pena o represión". El maestro asimila sanción a la pena, no haciendo al respecto ninguna diferencia entre los dos términos, sin embargo, consideramos que existen diferencias entre ambos vocablos, puesto que la sanción es el género y la pena la especie. Aclarando que el concepto que se ha dado al respecto es muy restringido en virtud de que únicamente se refiere a una de las tantas acepciones del término sanción.

El jurista argentino Juan D. Ramírez Gronda, precisa que "Cuando se trata de la conducta antijurídica, sanción es sinónimo de "pena" o "represión". Al referirse al término pena lo conceptua como la "Sanción jurídica aplicable al que viola la norma jurídica".⁽¹⁰⁾

Del párrafo anterior se desprende que, para Ramírez Gronda, no existe distinción alguna entre los términos sanción y pena, puesto que los emplea como sinónimo y establece que cuando se viola una norma jurídica se incurre en una sanción o pena. En efecto, desde nuestro punto de vista el concepto que propone Ramírez Gronda corresponde al de sanción, en virtud de que establece una regla general que consiste en la

9.- De Pina, Rafael.- Diccionario de Derecho, pág. 303.

10.- Ramírez Gronda, Juan D. - Diccionario Razonado de legislación y Jurisprudencia, pág. 1449

falta de observancia de los supuestos jurídicos que contiene una norma de derecho.

Joaquín Escriche, en su Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia, establece que en una segunda acepción, el término sanción "es la pena o recompensa, o sea el bien o el mal que impone o establece la ley por la observancia o violación de sus preceptos y prohibiciones". En los términos señalados, la sanción no solamente constituye una pena puesto que también cuestiona una recompensa que establece la ley por la buena observancia de sus disposiciones o por la violación de sus preceptos legales. Con el objeto de precisar el concepto de sanción, Escriche, ejemplifica y manifiesta que "la pena de muerte es la sanción de la ley que prohíbe el asesinato; y por el contrario los derechos de los esposos y legitimidad de los hijos forman la recompensa o la sanción de una unión contraída conforme a la ley".⁽¹¹⁾

Desde el punto de vista administrativo, se conceptúa a la sanción como el "acto por medio del cual el Titular del Poder Ejecutivo aprueba una ley. También comprende la aplicación de la norma a través de los órganos competentes a quienes haya infringido disposiciones de carácter administrativo"⁽¹²⁾

"Por regla general las normas jurídicas enlazan

11.- Escriche, Joaquín.- Diccionario Razonado de legislación y Jurisprudencia, pág. 1442.

12.- Glosario de términos administrativos.- Coordinación general de estudios administrativos.- Presidencia de la República, pág. 14-.

determinadas consecuencias al incumplimiento de los deberes que el derecho objetivo impone. Entre las que derivan de la inobservancia de un precepto jurídico cualquiera una de las más características es la sanción. Por ello dijimos que en rigor no constituye un concepto jurídico fundamental, sino una forma sui géneris de manifestación de las consecuencias de derecho. De acuerdo con nuestra tesis, las nociones jurídicas fundamentales quedarían reducidas a tres: hecho jurídico, consecuencia de derecho y sujeto o persona.

La sanción se puede definir como consecuencia jurídica que el cumplimiento de un deber producen en relación con el obligado. Como toda consecuencia de derecho, la sanción encuentrase condicionada por la realización de un supuesto.⁽¹³⁾

Manuel Ossorio, en su Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, reproducen el concepto de sanción de Couture quien señala que "es la consecuencia jurídica desfavorable que el incumplimiento de un deber producen en relación con el obligado".⁽¹⁴⁾

Ambos conceptos señalados prevén la falta de observancia de un deber jurídico previsto en una norma de derecho cuya consecuencia se traduce en una sanción impuesta al sujeto que la infringe.

13.- García Maynez, Eduardo.- Introducción al Estudio del Derecho, pág. 295.

14.- Ossorio, Manuel.- Ob. cit. pág. 688.

En la obra de Introducción al Estudio del Derecho, del jurisconsulto mexicano Rafael Rojina Villegas, al tratar el tema relativo a la sanción, establece que, "Los actos violatorios de los deberes jurídicos siempre tendrán que ser ilícitos y por consiguiente actos sancionados coactivamente", asimismo agrega el maestro Rojina Villegas que "sólo los órganos estatales a quienes se refieran las normas sancionadoras, tendrá el deber jurídico de sancionar. Porque sancionar es una conducta propia solo del órgano estatal, nunca del particular".⁽¹⁵⁾

"La sanción no debe confundirse con los actos de coacción. Aquella es una consecuencia normativa de carácter secundario; éstos constituyen su aplicación e realización efectiva. Coacción es por tanto, la aplicación formal de la sanción".⁽¹⁶⁾

Compartimos el concepto que sobre sanción expone el maestro Rojina Villegas, toda vez que se refiere a los actos violatorios de los deberes jurídicos, los cuales siempre tendrán las características de ilícitos y por consiguiente actos sancionados coactivamente.

En efecto, a nuestro juicio entendemos por deber jurídico, la necesidad de observar una conducta conforme a lo

15.- Rojina Villegas, Rafael.- Introducción al Estudio del Derecho, pág. 20.

16.- Rojina Villegas, Rafael. Ob. cit. pág. 21.

que prescribe una norma de derecho, es evidente, que la conducta que debemos observar se encuentra contemplada en los supuestos de una o varias normas jurídicas, puesto que el derecho y sus fines primordiales se reflejan a través de disposiciones normativas, aclarando que no toda disposición constituye derecho en virtud de no cumplir con tales fines; sin embargo, su autoridad formal debe ser observada por sus destinatarios, dado que ha sido sancionada y promulgada por el poder público del Estado. En consecuencia, se aplica una sanción al sujeto que viola un deber jurídico previsto en las hipótesis normativas de una disposición jurídica no importando su objeto o conducta reguladora.

Al respecto nos permitimos proponer el siguiente concepto de sanción:

SANCION.- Es la consecuencia jurídica desfavorable que se atribuye por el incumplimiento de un deber jurídico, que prescribe una norma de derecho. Acto solemne por el que el jefe del Estado confirma una ley. Aprobación o autorización que se da a cualquier acto, uso o costumbre.

Como podemos apreciar, el término sanción, atendiendo a su concepción doctrinal tiene tres acepciones:

I.- Consecuencia jurídica desfavorable que se atribuye por el incumplimiento de un deber jurídico, que prescribe una norma de derecho.

II.- Acto solemne por el que el jefe del Estado confirma una ley.

III.- Aprobación o autorización que se da a cualquier acto, uso o costumbre.

Para los efectos del presente trabajo, nos interesa lo que concierne a la primera acepción, de la que nos permitimos formular los siguientes comentarios:

Tal concepto, lo consideramos ajustado a derecho, en virtud de que toda norma jurídica contiene dentro de sus hipótesis normativas un deber jurídico, mismo que debe ser observado por los destinatarios de la norma cuya conducta se ajustará a los términos que la misma reclama, pero en caso de incumplimiento de tales supuestos, surge una consecuencia jurídica desfavorable en contra del sujeto infractor. A guisa de ejemplo podemos enunciar aquella disposición legal que impone al hijo el deber jurídico de honrar y respetar a sus padres, en caso de que el destinatario de la norma incumpla dicha disposición, se hará acreedor a una consecuencia jurídica desfavorable, que sería en este caso la aplicación de una sanción.

X.- Concepto Gramatical y Concepto Jurídico de Pena.

Gramaticalmente la palabra pena significa "castigo impuesto por autoridad legítima al que ha cometido un deli-

to o falta".⁽¹⁷⁾ Considerando asimismo que la "pena debe guardar proporción con el delito".⁽¹⁸⁾

Desde el punto de vista doctrinal, el maestro Joaquín Escriche, en su Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia, conceptúa a la pena "como un mal de pasión que la ley impone por un mal de acción". Agregando, "que es un mal que la ley hace al delincuente por el mal que él ha hecho por el delito".⁽¹⁹⁾

Queremos entender el concepto que sobre pena proporciona el maestro Escriche, como la consecuencia que impone la ley al que ha cometido un hecho calificado como delictuoso. En tal virtud la pena se aplica al delincuente que ha cometido un delito, calificado como tal, por los ordenamientos penales expedidos para el efecto.

Para Bernardo Constantino de Quiroz, la pena "es la reacción jurídica y típica contra el delito, según las condiciones de culpabilidad y temibilidad del delincuente".⁽²⁰⁾

Circunscribe el concepto de pena a la comisión de un delito. En efecto la pena es la reacción jurídica que surge al contravenirse las disposiciones contenidas en las nor-

17.- Diccionario de la Lengua Española, Ob. cit. pág. 1001.

18.- García Pelayo y Gross, Razon, Ob. cit. pág. 784.

19.- Escriche, Joaquín, Ob. cit. pág. 1339.

20.- Bernal Constantino de Quiroz.- Derecho Penal, pág. 173.

mas jurídicas que prohíben la realización de determinada conducta; asimismo, las consecuencias de orden legal que se derivan por la comisión de un delito, no es aplicable por igual al o a los delincuentes, sino que está sujeta a las condiciones de culpabilidad y temibilidad del delincuente, es decir, no solo se toma en cuenta la gravedad del delito, sino también las condiciones propias del infractor.

También se ha conceptualado a la pena como "la sanción jurídica aplicable al que viola la norma jurídica".⁽²¹⁾ En relación a esta definición, la pena se hace más genérica ya que no especifica únicamente con la comisión de un delito que se encuentra tipificado en las disposiciones normativas de carácter penal, sino que comprende cualquier norma de derecho cuyos supuestos e hipótesis previstas sean infringidas o violadas por sus destinatarios.

Rafael de Pina, ha conceptualado la pena como el "Contenido de la sentencia de condena impuesta al responsable de una infracción penal por el órgano jurisdiccional competente que puede afectar a su libertad, a su patrimonio o al ejercicio de sus derechos: en el primer caso, privándole de ella, en el segundo, infringiéndole una merma en sus bienes, y en el tercero restringiéndolos o suspendiéndolos."⁽²²⁾

21.- Ramírez Gronda, Juan D., Ob. cit. pág. 218.

22.- De Pina Rafael, ob.cit., pág. 373.

Para Rafael de Pina, la pena es impuesta a través de una sentencia dictada por el órgano jurisdiccional competente, relacionada con las infracciones cometidas en contravención a los supuestos estipulados en las disposiciones de carácter penal. De lo que desprendemos, que cuando no existe sentencia de pormedio que emitan los tribunales jurisdiccionales y tenga relación con la comisión de un delito, tipificado como tal por las leyes penales, no se estará frente a lo que se conceptua como pena; consecuentemente concluimos que cuando no se cumplan los supuestos señalados, nos encontraremos frente al concepto de sanción y no al de pena propiamente dicho.

El tratadista mexicano Eduardo García Maynez, en su obra intitulada *Introducción al Estudio del Derecho*, conceptua la pena como "Las sanciones establecidas por las normas de derecho penal reciben la denominación específica de penas. La pena es la forma más característica del castigo"⁽²³⁾

En la propia obra del maestro García Maynez, se hace referencia a la definición que sobre el particular proporciona el jurisconsulto. Cuello Calón, al señalar que "es el sufrimiento impuesto por el Estado en el ejercicio de una sentencia, al culpable de una infracción penal". Concluyendo García Maynez que "la pena es por consiguiente, una de las consecuencias jurídicas de la comisión de un hecho delictivo".

23.- García Maynez, Eduardo, *Ob. cit.*, pág. 305.

tuoso". (24)

Algunos autores han asimilado el concepto de pena al de castigo, al definir a la primera como "Castigo impuesto por autoridad legítima, especialmente de índole judicial, a quien ha cometido un delito o falta". (25)

El artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, determina que la imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial, agregando que la persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la Policía Judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquél.

De lo anterior se deduce que efectivamente la pena es el castigo impuesto por la autoridad judicial al sujeto que de conformidad a las disposiciones de carácter penal ha cometido un hecho delictuoso.

XI.- Diferencia entre Sanción y Pena.

Después de haber hecho un análisis desde el punto de vista gramatical y jurídico de los términos sanción y pena, tenemos la posibilidad de señalar sus diferencias, en los siguientes puntos:

24.- García Maynez, Eduardo, Ob. cit., pág. 305.

25.- Ossorio, Manuel, Ob. cit., pág. 212.

La sanción es el género, en tanto que la pena constituye la especie, en cuanto que la primera es aplicable por la violación de cualquier deber jurídico consignado por una norma de derecho, y la segunda se circunscribe su aplicación cuando se infringe una disposición de carácter penal.

La sanción no siempre presupone hechos delictuosos, en cambio la aplicación de una pena, siempre estará relacionada con la comisión de un hecho delictuoso.

La sanción puede hacerse consistir en un simple arresto, en cambio la pena, por lo general, se hace consistir en la privación de la libertad.

La sanción es decretada por la autoridad administrativa, sin embargo, la pena solo puede ser impuesta por los tribunales respectivos, mediante sentencia que al efecto se dicte.

Igualmente podemos señalar algunas semejanzas existentes entre los términos sanción y pena, siendo las siguientes:

Tanto la sanción como la pena presuponen la falta de observancia de los supuestos previstos en una norma de derecho.

La aplicación de la sanción y la pena, se puede hacer consistir única y exclusivamente en la aplicación de una

multa a cubrir por el infractor.

Cuando se ha decretado una sanción o una pena, por la autoridad administrativa o autoridad judicial, respectivamente, el Estado se encarga de ejecutar tal determinación.

XII. Concepto Doctrinal de Sanción Migratoria.

En el apartado primero del presente capítulo, nos permitimos proponer el concepto de migración, como el movimiento o traslado de personas, ya sea dentro de un mismo país o de un Estado a otro, cuya potestad jurídica o política sean diversas.

Desde nuestro punto de vista, consideramos que la migración es un movimiento de traslado de un lugar a otro en el tránsito no solamente de personas sino también de especies animales, como lo determinamos en el presente capítulo. Desde el punto de vista jurídico, el movimiento produce consecuencias de derecho cuando el sujeto se interna en determinado territorio o en un Estado diferente y no se cumplen con los requisitos formales que determinan y exigen las disposiciones normativas del lugar al cual se ha llegado.

Igualmente en el apartado cuarto del presente capítulo, conceptuamos a la sanción, como la consecuencia jurídica desfavorable que se atribuye por el incumplimiento de un deber jurídico, que prescribe una norma de derecho.

Tal como se desprende del concepto de sanción propuesto, se habla de una consecuencia jurídica, que resulta por el incumplimiento de un deber jurídico consignado en una norma de derecho, el cual no ha sido observado por sus destinatarios. Aplicando este concepto al movimiento de personas que constituye la migración, podemos establecer, que la sanción migratoria se presenta cuando el sujeto que ha traspasado los límites de su propio Estado o de otros Estados, en los cuales rigen disposiciones normativas diversas a las aplicables en su lugar de origen, y las mismas no son observadas por la persona en movimiento, se considera que se está infringiendo un deber jurídico previsto en las disposiciones normativas de una potestad soberana, ya que se trata de la región de un Estado, o bien se trate de Estado diverso, cuya consecuencia jurídica se traduce en la aplicación de una sanción migratoria.

En relación a lo anterior podemos proponer el siguiente concepto de sanción migratoria:

Sanción Migratoria.- Es la consecuencia jurídica que se impone a una persona, que habiéndose trasladado de un lugar a otro, de su sitio de origen, en el cual rige un ordenamiento diverso al que originalmente estaba sujeto, omite observar los deberes jurídicos que para tal efecto le reclaman los supuestos normativos vigentes en ese lugar.

XIII. Elementos del Concepto.

El concepto propuesto de sanción migratoria tiene los siguientes elementos:

1. Es una consecuencia jurídica.- En efecto, las personas que infringen las hipótesis normativas contenidas en una disposición de derecho, produce como resultado una consecuencia jurídica, por la inobservancia de dichas disposiciones legales a que debe estar sujeto.

2. Una persona que se traslada de un lugar a otro de su sitio de origen.- Para que se produzca una sanción migratoria, es necesario que la persona invada la esfera jurídica de un Estado o lugar donde rijan disposiciones diversas a las que se encontraba sujeto, como consecuencia de su movimiento de traslado.

3. Que es el Estado a que se traslada la persona, donde rigen disposiciones diversas a las de su lugar de origen, y a las cuales deba sujetarse, observe una conducta diversa a la que las normas jurídicas le reclaman, produciendo la violación de las mismas.

4. Por último, que la persona que se ha trasladado a lugar distinto, cuyos ordenamientos legales vigentes son diversos a los que originalmente lo regían y cuya conducta deba ajustarse a los lineamientos establecidos por tal disposición,

y si deja de observar tales supuestos normativos, infringiendo con ello los deberes jurídicos que los mismos predicen y establecen, se produce una sanción migratoria aplicada al infractor bajo las condiciones y términos que las propias normas legales de ese Estado o lugar establecen.

CAPITULO TERCERO

LEGISLACION MEXICANA VIGENTE EN MATERIA MIGRATORIA

- XIV.- Constitución.
- XV.- Ley General de Población.
- XVI.- Reglamento de la Ley General de Población.
 - A).- No Inmigrantes.
 - B).- Inmigrantes.
 - C).- Inmigrados.
- XVII.- Código Penal.
- XVIII.- Código Federal de Procedimientos Penales.
- XIX.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- XX.- Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación.

LEGISLACION MEXICANA VIGENTE EN MATERIA MIGRATORIA

XIV.- Constitución.

Desde el punto de vista constitucional, el Congreso de la Unión es el órgano facultado para legislar en materia migratoria, según lo determina el artículo 73, fracción XVI, que a la letra dice:

"Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

"XVI. Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República."

La parte transcrita del texto del precepto constitucional, marca un principio general muy importante en nuestro sistema federal, en relación con lo que dispone el artículo 124 de la misma Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El artículo 124 constitucional, determina que "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados".

Por tanto, es facultad federal de la que están excluidas las legislaturas de los estados para legislar en

materia migratoria. Lógicamente y como consecuencia de que sea una facultad federal regular la materia migratoria, es de concluirse, que las entidades federales no pueden legislar lo relativo a migración.

En su segundo aspecto, derivamos del artículo 73, fracción XVI, que el Poder Ejecutivo carece de facultades para legislar en materia migratoria, pues lo único, que puede hacer es reglamentar lo legislado por el Poder Legislativo, en la materia examinada.

De lo anterior se desprende, que tratándose de la materia migratoria únicamente y exclusivamente puede ser legislada por la Federación, ya que tiene facultad constitucional expresa para ello, en consecuencia se estima que las leyes que sean expedidas por el Congreso de la Unión, pueden regular y normar las condiciones a que deben sujetarse los emigrantes e inmigrantes; igualmente, ajustándonos al principio enunciado, se les aplicará para determinar las sanciones el Código Penal para el Distrito Federal, en atención a que ese ordenamiento es aplicable en toda la República en asuntos del orden federal, como expresamente lo indica su artículo 1o. En igual sentido se encuentran las disposiciones contenidas en el Código Federal de Procedimientos Penales.

Por otra parte, cabe comentar que las disposiciones contenidas en ordenamientos locales, sobre materia migra

toría, son inconstitucionales, por invadir las legislaturas locales de los estados el ámbito de competencia reservado a la Federación y son impugnables en amparo por los afectados con tales disposiciones.

En consecuencia, las disposiciones que regulan la materia migratoria, pueden ser localizadas en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, tratados internacionales que celebre nuestro país con otro u otros estados, leyes ordinarias federales y, en todo caso en reglamentos federales, en los cuales se establecen y precisan los procedimientos a seguir tratándose de la materia que nos ocupa.

XV. Ley General de Población.

El congreso de la Unión tiene facultades, conforme a la fracción XVI, del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para legislar sobre materia migratoria, estas facultades legislativas se ejercen a través de la ley General de población, que se publicó en el Diario Oficial de la Federación de 7 de enero de 1974 y que sustituye a la anterior Ley de Población publicada en el Diario Oficial de 27 de septiembre de 1947.

La Ley General de Población, cuenta con 123 artículos y se encuentra dividida en siete capítulos, que son: I Objeto y Atribuciones; II Migración; III. Inmigración; IV. Emigración; V. Repatriación; VI. Registro de Población e Identifi-

cación Personal; VII. Sanciones.

Para los efectos de nuestro estudio, únicamente nos ocuparemos de los capítulos II, III, y VII de la Ley General de Población de que se trata, que se refieren a Migración, Inmigración, y Sanciones.

Migración.- En el capítulo segundo del presente estudio se ha conceptuado desde el punto de vista gramatical y doctrinal el término migración, razón por la cual damos como reproducidos tales conceptos.

El artículo 7o. de la ley General de Población, establece que 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 confieran esta Ley y su Reglamento así como otras disposiciones legales o reglamentarias".

El artículo anterior señala las facultades que de acuerdo a su competencia le corresponde a la Secretaría de Gobernación.

Los artículos 80. y 90., establecen que los servicios de migración se clasifican en interior y exterior; el servicio interior estará a cargo de las oficinas establecidas por la Secretaría de Gobernación en el país y el exterior por los Delegados de la Secretaría, por miembros del Servicio Exterior Mexicano y las demás instituciones que determine la Secretaría de Gobernación con carácter de auxiliares.

Los artículos mencionados, establecen las directrices y lineamientos a seguir a fin de organizar y determinar los distintos servicios migratorios, con el objeto de hacer más accesibles los trámites de carácter migratorio que al efecto, se lleven a cabo.

El artículo 10 de la ley mencionada, otorga a la Secretaría de Gobernación la facultad exclusiva para fijar los lugares destinados al tránsito de personas y regular el mismo, por puertos marítimos, aéreos y fronteras, para tal efecto, el propio precepto señala la necesidad de recabar la opinión de otras dependencias del Poder Ejecutivo Federal, tales como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Secretaría de Comunicaciones y Transportes; Secretaría de Salubridad y Asistencia; Secretaría de Relaciones Exteriores; Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, y la Secretaría de Marina, dejando abierta la posibilidad de consultar para el mismo efecto a otras dependencias y organismos que juzgue conveniente.

El artículo 11, por su parte, establece que el

tránsito internacional de personas por puertos, aeropuertos y fronteras, sólo podrá efectuarse por los lugares designados para ellos y dentro del horario establecido, con la intervención de las autoridades migratorias; asimismo la Secretaría de Gobernación cuando lo considere necesario podrá cerrar temporalmente los mencionados lugares de tránsito, según lo prescribe el artículo 12 del propio ordenamiento.

Los artículos 16 y 17, señalan que el servicio de migración es el órgano facultado para vigilar e inspeccionar la entrada o salida de personas en cualquier forma que lo hagan ya sea en transportes nacionales o extranjeros, marítimos, aéreos o terrestres, en las costas, puertos, fronteras y aeropuertos de la República.

El artículo 21, determina que las empresas de transportes terrestres, marítimos o aéreos, tienen la obligación de cerciorarse por medio de sus funcionarios y empleados de que los extranjeros que sean rechazados por falta de documentación, deberán salir del país por cuenta de la empresa de transporte que propició su internación, sin perjuicio de las sanciones que les correspondan de acuerdo con la ley (Artículo 27).

Por otra parte, los pasajeros o tripulantes de transporte marítimo, tienen prohibido desembarcar, si las autoridades de migración no han efectuado la inspección corres-

ESTA TERCERA NO DEBE
SALIR DE LA BIBILIOTECA

pondiente; igualmente, los tripulantes extranjeros de aviones, transportes aéreos, terrestres ó marítimos, sólo podrán permanecer en territorio nacional el tiempo autorizado. Por lo que respecta a los pilotos de aerotransportes, capitanes de buques y conductores de autotransportes, se les impone el deber de presentar ante las autoridades de migración, una lista de los pasajeros y tripulantes, así como todos los datos necesarios para su identificación (Artículos: 22, 23 y 24).

Los artículos 28 y 30 de la ley mencionada, determinan que ningún transporte marítimo podrá salir de puertos nacionales antes de que se realice la inspección de salida por las autoridades de migración; asimismo, en tránsito internacional, es requisito indispensable obtener de las autoridades de migración, la autorización respectiva para poder visitar territorio mexicano, en ambos casos, salvo que medie fuerza mayor o caso fortuito.

Por último, el artículo 31, determina que las empresas de transportes responderán pecuniariamente de las violaciones que a la presente ley y su reglamento, cometan sus empleados, agentes o representantes, sin perjuicio de la responsabilidad directa en que incurran las personas mencionadas.

Immigración.- Según prescripción de la ley General de Población, la Secretaría de Gobernación fijará, previos los estudios demográficos correspondientes, el número de extran

jeros, cuya internación podrá permitirse al país, ya sea por actividades o por zonas de residencia y sujeta a las modalidades que juzgue pertinentes, la inmigración de extranjeros, según sean sus posibilidades de contribuir al progreso nacional. (Art.32).

El proceso legal iniciado, faculto a la Secretaría de Gobernación, para fijar y determinar la política demográfica, a seguir, en lo que se refiere a la internación de extranjeros al país, dictando las normas que juzgue pertinentes con el objeto de relacionar la entrada de los extranjeros al territorio nacional con el progreso del país; es decir, esta política demográfica la consideramos, desde cualquier punto de vista aceptable, en virtud de que se pretende que los extranjeros aporten dentro de cualquier rama de la ciencia o técnica, enseñanzas y beneficios al país.

Lo anterior queda robustecido con lo previsto por el artículo 33 del ordenamiento invocado, al establecer que los permisos de internación se otorgarán preferentemente a los científicos y técnicos dedicados o que se hayan dedicado a la investigación, o, a la enseñanza, en disciplinas no cubiertas o insuficientemente cubiertas por mexicanos, buscando con ello su arraigo y asimilación al país.

Otro de los aspectos importantes que se prevén, es el hecho de que los inmigrantes cuenten con los ingresos necesarios para su subsistencia y en su caso, la de las personas que están bajo su dependencia económica (Art.34). Ello es de gran relevancia, en virtud de que se pretende que los extran-

jeros que con la calidad de inmigrantes se internen al país, no originen problemas de carácter social, es decir, se busca que tengan los recursos económicos suficientes para su sostenimiento y el de sus familiares, de otra forma el Estado se enfrentaría a la solución de problemas sociales no solamente de los nacionales, sino también de los extranjeros.

Por otra parte, el artículo 37, otorga una facultad discrecional a la Secretaría de Gobernación, al determinar que podrá negar a los extranjeros la entrada al país o el cambio de calidad o característica migratoria, por no existir reciprocidad internacional, por así exigirlo el equilibrio demográfico nacional, por estimarlo lesivo para los intereses económicos de los nacionales, por que los extranjeros hayan observado mala conducta durante su estancia en el país o tengan malos antecedentes en el extranjero, por haber infringido la Ley General de Población o su reglamento, por carecer de salud física o mental a juicio de la autoridad sanitaria.

Por su parte el artículo 38, determina que es facultad de la Secretaría de Gobernación, suspender o prohibir la admisión de extranjeros, cuando así lo determina el interés nacional.

Como se puede advertir, la Secretaría de Gobernación discrecionalmente puede negar o prohibir la entrada al país de extranjeros, invocando para ello cualquiera de las razones

señaladas en el artículo 37 de la propia ley, o bien simplemente el interés nacional, en virtud de que queda a consideración del propio órgano determinar cuando se interpone el interés nacional para negar la entrada de los extranjeros al país. En este aspecto las autoridades de la Secretaría de Gobernación cuidarán en aplicar la facultad discrecional que se les otorga, apegándose estrictamente a lo previsto por las disposiciones mencionadas, evitando caer en arbitrariedades en la aplicación inadecuada de los artículos señalados.

Acerca de las calidades migratorias estudiadas conviene dejar establecido que, por disposición expresa de la ley, artículo 58, ningún extranjero podrá tener dos calidades o características migratorias simultáneamente.

Cabe hacer notar que la calidad migratoria y la característica migratoria pueden cambiarse cuando se llenen los requisitos legales para la nueva calidad o característica migratoria, excepción hecha del caso de los transmigrantes. (Artículo 59).

Sanciones.² La Ley General de Población, en su capítulo VII, determina las sanciones que se aplican a quienes violen sus disposiciones. Asimismo determina que los empleados de la Secretaría de Gobernación serán sancionados cuando en el desempeño de sus funciones omitan observar estrictamente lo que dicho ordenamiento dispone; igualmente, son acreedores

a sanciones las autoridades federales, estatales y municipales que incurran en violaciones a la ley o a disposiciones que la reglamentan.

A su vez, a los extranjeros se les impondrán las sanciones y penas señaladas en la Ley General de Población y su reglamento, consistentes en prisión, deportación y expulsión multas, arrestos, según el grado de ilicitud de su conducta; asimismo, son causas de sanción las empresas de transporte marítimo, navieros, y aéreos que transporten al país extranjeros, y omitan dar cumplimiento a las disposiciones jurídicas que rigen la materia migratoria; en las mismas circunstancias se encuentran los capitanes de dichas empresas. Cabe aclarar, que en el capítulo cuarto del presente estudio, analizaremos con amplitud y detalle lo relativo al tema de las sanciones en materia migratoria, razón por la cual formulamos estos breves comentarios.

XVI.- Reglamento de la Ley General de Población.

El reglamento de la Ley General de Población, fue promulgado por el Poder Ejecutivo Federal el 12 de noviembre de 1976, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de noviembre de 1976, mismo que abroga al reglamento anterior, publicado en el Diario Oficial de 3 de mayo de 1962.

El reglamento vigente, cuenta con 156 artículos y 2 transitorios, teniendo como objetivo regular de acuerdo

con la Ley General de Población, los principios de la política de población, las actividades del Consejo Nacional de Población la entrada y salida de personas del país, las actividades de los extranjeros durante su estancia, la responsabilidad migratoria en materia de transporte y la emigración y repatriación de los nacionales. Para tal efecto el reglamento tiene doce capítulos cuyos títulos son: Capítulo Primero: Objeto; Capítulo Segundo: Política de Población; Capítulo Tercero: Consejo Nacional de Población; Capítulo Cuarto: Servicios de Población; Capítulo Quinto: Movimiento Migratorio; Capítulo Sexto: Transportes; Capítulo Séptimo: No inmigrantes; Capítulo Octavo: Inmigrantes e Inmigrados; Capítulo Noveno: Actos y contratos; Capítulo Décimo: Emigración; Capítulo Décimoprimer: Registro Nacional de Extranjeros; y Capítulo Décimosegundo: Sanciones.

Tanto la Ley General de Población como el reglamento, otorgan competencia a la Secretaría de Gobernación, para que sea el órgano encargado de aplicar las disposiciones contenidas en los mismos ordenamientos legales; igualmente, se señala como órganos auxiliares a las demás dependencias del Ejecutivo Federal; los Ejecutivos locales; los ayuntamientos; las autoridades judiciales; los notarios públicos, los corredores de comercio, los contadores públicos, en cuanto a los actos en que tengan fe pública; y las empresas e instituciones en los casos y en la forma que determina la ley de la materia

o en su caso el reglamento (art. 2o. del reglamento).

Como se puede apreciar, el órgano facultado según sus atribuciones para aplicar la ley General de Población y su reglamento, es la Secretaría de Gobernación, quien será auxiliada para el mejor cumplimiento de su objetivo por las dependencias del Ejecutivo Federal, por los gobernadores de los estados, los ayuntamientos, autoridades judiciales, los notarios públicos, corredores de comercio y contadores públicos; aunque expresamente el precepto mencionado no señala a las entidades de la administración pública federal, sin embargo, también deben considerarse como organismos auxiliares de la Secretaría de Gobernación, siempre y cuando dadas sus atribuciones intervengan como órganos de decisión o de consulta en la aplicación de la Ley General de Población y su reglamento; en la misma situación se encuentran las demás empresas que constituyen el sector público paraestatal.

Como se puede desprender de los párrafos que anteceden, el reglamento hace alusión en forma más detallada a los temas que en el presente estudio nos ocupan, como son: movimiento migratorio, transportes, no inmigrantes e inmigrados y sanciones.

En efecto, el reglamento que nos ocupa, considera movimiento migratorio al tránsito internacional de extranjeros o nacionales, ya sea de entrada o de salida, así como el trán-

sito local fronterizo de los extranjeros; ello tiene como consecuencia que la Secretaría de Gobernación sea el órgano encargado, previa opinión de las demás dependencias que la ley y el reglamento señalan, para establecer o suprimir lugares destinados al tránsito internacional, tanto de no nacionales como de nacionales. En el mismo capítulo se establecen los requisitos y condiciones a que se deben sujetar los extranjeros y nacionales en lo referente al tránsito internacional.

El capítulo relativo a transportes, se refiere propiamente a las empresas de transportes que prestan servicios en el tránsito internacional, tales como transportes terrestres aéreos, marítimos, señalando sus obligaciones y precisando las condiciones a que deben sujetarse las mismas en lo que a tránsito internacional se refiere. Este capítulo es de gran importancia, dado que en la medida que las empresas de transportes cumplan sus obligaciones y observen en sus términos las condiciones a que deben de sujetarse y ajustar el transporte internacional, permitirán a la Secretaría de Gobernación, cumplir con los objetivos que la ley y su reglamento establecen, evitando desde luego la imposición de sanciones a las propias empresas, así como a los extranjeros o nacionales por infracciones que cometan a los ordenamientos legales invocados y a su vez, con-

tribuirán a llevar un mejor control de extranjeros y de nacionales que entren o salgan del país.

El capítulo relativo a no inmigrantes, precisa que toda autorización para que un extranjero sea admitido en el país con la calidad de no inmigrante, debe ser concedida por acuerdo del Secretario, Subsecretario o del Oficial Mayor, quienes a su vez podrán delegar dicha facultad en funcionarios de jerarquía inferior. Igualmente se establecen en forma detallada las condiciones y requisitos que deben reunir en cada una de las características migratorias de no inmigrantes, estableciendo las veces que dicha característica puede ser prorrogada.

El capítulo relativo a inmigrantes e inmigrados, igual que para la calidad migratoria de no inmigrante, se faculta a las mismas autoridades para autorizar la entrada de extranjeros al país con la calidad de inmigrantes, hasta en tanto adquieren la calidad de inmigrados. Asimismo se precisan las condiciones y requisitos, que deben reunir en cada una de las características migratorias, estableciendo las prórrogas respectivas.

El capítulo relativo a sanciones, señala que la facultad para imponer sanciones, en principio, corresponde al Secretario, Subsecretario y Oficial Mayor, toda vez que dada su naturaleza se requiere acuerdo expreso de las autoridades

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

señaladas; sin embargo, fuera de los casos que requiera el acuerdo de las autoridades mencionadas, quedan igualmente afectados los Directores Generales, Subdirectores Generales, Jefes y Subjefes de Departamento de la Secretaría, para decretar las sanciones que correspondan.

CALIDADES MIGRATORIAS.

Tanto la Ley General de Población como su reglamento, establecen y regulan tres calidades migratorias:

- a) No inmigrantes
- b) Inmigrantes
- c) Inmigrados

a) No Inmigrantes.- La Ley General de Población, establece en su artículo 42, que no inmigrante, es el extranjero que con permiso de la Secretaría de Gobernación se interna en el país temporalmente, dentro de las características que la misma señala y que son las siguientes:

I.- Turista.² Es el extranjero que se interna con fines de recreo o salud, para actividades artísticas, culturales o deportivas, no remuneradas ni lucrativas, con temporalidad de seis meses improrrogables.

Uno de los requisitos de esta característica migratoria, es que las actividades que se efectuen a su amparo, no sean remuneradas ni lucrativas y su temporalidad se limita

a 6 meses; sin embargo el reglamento señala una excepción en cuanto al tiempo, al establecer que se podrá conceder un plazo mayor a los seis meses, por enfermedad que impida viajar, o por otra causa de fuerza mayor debidamente comprobada, no se señala plazo alguno al respecto, entendiéndose que el mismo queda sujeto al dictamen médico que al respecto se emita, o a la magnitud del problema, o en su caso, al criterio que sobre el particular adopte la Secretaría de Gobernación.

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

Por su parte el reglamento, hace hincapié en que la autorización de internación se concederá hasta por treinta días improrrogables, no podrá cambiarse de calidad o característica migratoria, con el objeto de permanecer por más tiempo del señalado en el país.

III.- Visitantes.- Extranjeros que se internan en territorio nacional "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 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 estos produzcan o de cualquier ingreso proveniente del exterior, o para actividades

científicas, técnicas, artísticas, deportivas o similares, en que podrán concederse dos prórrogas más".

Al respecto, el reglamento determina que los extranjeros podrán ser admitidos en esta característica migratoria, para ejercer una actividad remunerada o lucrativa, siempre y cuando no se afecten los intereses de los nacionales, y que la solicitud de admisión se formule por empresa, institución o persona que pretenda utilizar sus servicios; responsabilizando solidariamente al organismo o persona que haya solicitado la admisión del extranjero, del monto de la sanción a que se haga acreedor y, en su caso, costeará los gastos de su repatriación. El propio reglamento señala que cuando el extranjero, durante su estancia en el país, viva de sus recursos traídos del extranjero, de las rentas que éstos produzcan o de cualquier ingreso proveniente del exterior, no podrán dedicarse a ninguna actividad remunerada o lucrativa.

Finalmente cabe señalar que las personas amparadas por esta característica, están obligadas de conformidad al artículo 53 de la ley, siempre y cuando se dediquen a actividades técnicas o científicas, a inscribirse en el Registro Nacional de Extranjeros.

IV.- Consejero.- Extranjero que se interna en territorio nacional "para asistir a asambleas o sesiones de consejo de administración de empresas o para prestarle asesoría y realizar temporalmente funciones propias de sus facultades.

Esta autorización será hasta por seis meses, improrrogables, con permiso de entradas y salidas múltiples, y la estancia dentro del país en cada ocasión sólo podrá ser hasta de treinta días improrrogables".

Por su parte el reglamento, en lo que se refiere al plazo de seis mese improrrogables, establece una excepción en caso de enfermedad o por causa de fuerza mayor debidamente comprobada, se le otorgará al extranjero un plazo especial para salir del país.

V.- Asilado Político.- Es el extranjero que se interna en territorio nacional "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 concurren. Si el asilado político viola las leyes nacionales, sin perjuicio de las sanciones que por ello le sean aplicables, perderá su característica migratoria, y la misma Secretaría le podrá otorgar la calidad que juzgue conveniente para continuar su legal estancia en el país. Asimismo, si el asilado político se ausenta del país, perderá todo derecho a regresar a 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 Gober-

nación, para determinar, cuando la persona corre el riesgo de perder su libertad o su vida, con motivo de persecuciones políticas, para comprobar todo ello bastará el dicho del interesado el cual se hará constar en una acta que al respecto se levante cuando se haya concedido la autorización del asilo político territorial, según lo señala el reglamento de la propia ley.

Asimismo, el reglamento establece como variante, el asilo político Diplomático, que consiste en la aceptación de los extranjeros que sean objeto de persecución en las embajadas mexicanas, siempre y cuando el extranjero que solicita asilo pertenezca al país en el cual se encuentra la embajada. El autorizar el asilo político diplomático, queda a cargo del embajador mexicano, decisión que será ratificada por la Secretaría de Gobernación; el traslado del extranjero asilado queda a cargo del gobierno mexicano a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Para otorgar mayor seguridad al asilado político, la Secretaría de Gobernación, fijará el sitio en el cual deba residir el extranjero y las actividades a las que puede dedicarse. Es una medida aceptable, el permitirles que se dediquen a actividades que puedan desarrollar para su subsistencia, siempre y cuando las mismas sean permitidas por las disposicio-

nes jurídicas que integran nuestro derecho mexicano.

El propio reglamento, establece que la internación al país en la característica migratoria que nos ocupa, se concederá por el tiempo que la Secretaría lo estime conveniente; asimismo, los permisos de estancia se otorgarán por un año y si tuviesen que exceder de éste, podrán ser prorrogados por las veces que fuera necesario, siempre y cuando permanezca la situación de persecución política. Si el asilado político se ausenta del país sin permiso de la Secretaría de Gobernación se le cancelará definitivamente su documentación migratoria, igual sanción se aplicará si permanece fuera del país por más tiempo del autorizado. En ambos casos la Secretaría de Gobernación, con la facultad discrecional que le concede la ley, podrá otorgarle otra característica migratoria que juzgue conveniente.

Por último, el reglamento establece que, al desaparecer las circunstancias que motivaron el asilo político, dentro del plazo de los treinta días siguientes, el interesado abandonará el país con sus familiares que tengan la misma calidad migratoria.

VI - Estudiante.- Es el extranjero que se interna al país para iniciar, completar o perfeccionar estudios en planteles educativos o instituciones oficiales o particulares incorporadas o con autorización oficial, con prórrogas anuales y con autorización para permanecer en el país sólo el tiempo

que duren sus estudios y el que sea necesario para obtener la documentación final escolar respectiva, pudiendo ausentarse del país, cada año, hasta por ciento veinte días en total.

El reglamento por su parte, establece que los estudiantes serán autorizados hasta por un año, prorrogable por igual temporalidad, estas prórrogas anuales para concederse, es necesario que el interesado compruebe ante la Secretaría de Gobernación, que continúa inscrito en el plantel para el que ha sido autorizado, que ha aprobado satisfactoriamente el plan de estudios que se requiere para pasar al grado siguiente, y que sigue percibiendo los medios económicos suficientes para su sostenimiento.

Como consecuencia de lo anterior, el propio reglamento establece que se cancelará el permiso en esa característica migratoria, si interrumpen sus estudios, son expulsados del plantel o renobados en forma que no puedan pasar al grado siguiente. Para que la Secretaría de Gobernación tenga conocimientos de estos hechos, el mismo reglamento establece a los planteles educativos el deber de informar a la dependencia dentro del plazo máximo de quince días tal situación.

Igualmente, el reglamento establece la prohibición para los estudiantes de realizar o desarrollar actividades remuneradas o lucrativas, salvo las de práctica profesional y servicio social que correspondan a sus estudios y previa autorización

de la Secretaría de Gobernación. Al finalizar sus estudios, el estudiante debe abandonar el país, salvo el tiempo que requiera para tramitar y obtener la documentación escolar respectiva, quedando a juicio de la propia Secretaría, fijar la temporalidad que se requiera.

El cónyuge y los familiares del estudiante tendrán la misma calidad migratoria de éste.

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

De lo anterior, se desprende la facultad discrecional que se le concede a la Secretaría de Gobernación, para determinar que se trata de personas prominentes y por ende concederles el permiso de cortesía, asimismo quedará a juicio de la dependencia mencionada, renovar el plazo de seis meses, esto es muy importante, ya que existe la posibilidad de no renovar el permiso de estancia, cuando ello no convenga a los intereses políticos de la nación.

El reglamento a su vez, señala que los visitantes distinguidos no crean derechos de residencia para adquirir la calidad de inmigrantes, ni para poder dedicarse a actividades remuneradas o lucrativas, salvo a los periodistas que podrán hacerlo únicamente respecto de su profesión.

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

El reglamento por su parte, establece que los resi

dentes de las poblaciones extranjeras colindantes con los fronterizos de la República, podrán obtener para su tránsito diario tarjetas de identificación, las que se otorgarán previa comprobación que haga el solicitante de su residencia en la población colindante, su nacionalidad y sujetarse al exámen previo de las autoridades sanitarias, teniendo las tarjetas como válidas tiempo indefinido. Todo extranjero que haga uso indebido de la tarjeta local, la haya obtenido fraudulentamente, se dedique en territorio nacional a actividades remuneradas o lucrativas al amparo de la misma, le será recogida y se le sancionará de conformidad a la ley General de Población.

Por último, el reglamento prevé que las oficinas de población en las fronteras quedan facultadas para extender tarjetas de cortesía a las autoridades federales, estatales y municipales de las poblaciones extranjeras vecinas, observando a efecto una estricta responsabilidad.

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

Los que se interesen con la calidad migratoria de no inmigrantes y características de visitante, por lo que respecta a técnicos y científicos; asilados políticos y estudiantes, están obligados a inscribirse en el Registro Nacional de extranjeros dentro de los treinta días siguientes a la fecha de su internación.

Al lado de las hipótesis examinadas de extranjeros que se internan al país como no inmigrantes, podemos citar la

internación de agentes diplomáticos y consulares prevista por el artículo 57 de la ley general de población, que a la letra dice:

"Artículo 57. Los diplomáticos y agentes consulares extranjeros acreditados en el país, así como otros funcionarios que se encuentran en la República por razones de representación oficial de sus Gobiernos, no adquirirán derechos de residencia por mera razón del tiempo. Si al cesar sus representaciones desean seguir radicando en la República deberán llenar los requisitos ordinarios, quedando facultada la Secretaría de Gobernación para dar a dichos extranjeros, por razones de reciprocidad, las facilidades que en los países extranjeros correspondientes se otorgan en esta materia a los que hubieren sido representantes mexicanos."

b) Inmigrantes.

El artículo 44 de la Ley General de población, establece que inmigrante es el extranjero que se interna legalmente en el país con el propósito de radicarse en él, en tanto adquiere la calidad de inmigrado.

La Propia ley, en forma limitativa, enuncia en su artículo 48, las diversas hipótesis en que se permite la internación de extranjeros como inmigrantes siendo las siguientes:

I. Rentistas.- Es el extranjero que se interna en 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 ó de las instituciones nacionales de crédito u otras que determine la Secretaría de Gobernación o de cualquier ingreso permanente que proceda del exterior. La Secretaría de Gobernación, podrá autorizar a los rentistas para que presten servicios como

profesores, científicos, investigadores científicos o técnicos, cuando a juicio de ella, dichas actividades resulten benéficas para el país.

Por su parte, el reglamento establece que los ingresos no deben ser menores de seis mil pesos mensuales y en caso de solicitarse el ingreso de familiares, el monto se aumentará en un mil pesos mensuales por cada persona que integre la familia, dicha cantidad podrá aumentarse o disminuirse mediante acuerdo de carácter general que expida la Secretaría, cuando las circunstancias justifiquen la medida. Los extranjeros que se internen bajo esta calidad migratoria, no podrán dedicarse a actividades remuneradas o lucrativas, pero la Secretaría de Gobernación, podrá autorizarlos para que presten servicios como profesores, científicos, investigadores científicos o técnicos, cuando estime que dichas actividades resulten benéficas para el país.

II.- Inversionista.- Es el extranjero que se interna al país, 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.

El reglamento por su parte, determina que la inversión mínima será de un millón de pesos, si esta se efectúa en el Distrito Federal o en zonas industriales inmediatas al mismo, y de trescientos mil pesos si la inversión se efectúa en lugar distinto. Para asegurar que el extranjero llevará a cabo la inversión respectiva, al solicitar su internación, deberá presentar un certificado de depósito de veinte mil pesos expedido por Nacional Financiera, S.A., a disposición de la Secretaría de Gobernación, depósito que le será reintegrado al comprobar a satisfacción de la propia Secretaría, dentro del término señalado en el permiso que se le expida, que hizo la inversión a que se obligó; en caso contrario, perderá la

cantidad depositada en favor del erario federal. Cuando el extranjero transmita los derechos sobre la inversión deberá dar aviso a la Secretaría dentro de los quince días siguientes, a partir de la fecha en que se celebre el acto respectivo, en cuyo caso se le señalará un plazo, que no excederá de dos meses, para salir del país en forma definitiva, cancelándose su documentación migratoria.

III.- Profesional.- Es el Extranjero que se interna al país para ejercer una profesión sólo en casos excepcionales y previo registro del título ante la Secretaría de Educación Pública.

Asimismo, el reglamento en su artículo 116, establece que queda a juicio de la Secretaría de Gobernación, conceder permiso a extranjeros que sean profesores, investigadores destacados en alguna rama de la ciencia o de la técnica o cuando se trate de disciplinas que estén insuficientemente cubiertas por mexicanos, y siempre que exista opinión favorable de la Secretaría de Educación Pública. En ambos casos será necesario que la internación sea solicitada por alguna institución oficial o incorporada. En el presente caso, la Secretaría de Gobernación, cuando lo juzgue conveniente, pedirá opinión a los Colegios de Profesionales respectivos.

IV.- Cargos de Confianza.- Es el extranjero que se interna al país 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 trata amerita la internación.

Por otra parte, el reglamento en su artículo 117, determina que la internación para el desempeño de cargos de confianza debe ser solicitada por alguna empresa o institución establecida en la República y que venga operando en el país con dos años de anticipación a la fecha de la solicitud, salvo que se trate de una industria nueva o necesaria. La empresa o institución deberá justificar su legal constitución y que cuente con un capital igual al requerido a los inversionistas.

V.- Científico.- Es el extranjero que se interna al país 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.

VI.- Técnico.- Es el extranjero que se interna al país, para realizar investigación aplicada dentro de la producción o desempeñar funciones técnicas o especializadas que no pueden ser prestadas, a juicio de la Secretaría de Gober

nación, por residentes en el país.

Asimismo, el reglamento en su artículo 119, sujeta la internación de los técnicos y trabajadores especializados a que la solicitud respectiva la formule una persona domiciliada en el país, debiendo justificar la necesidad permanente de utilizar los servicios del técnico o trabajador especializado. Este tendrá la obligación de instruir en su especialidad, cuando menos, a tres mexicanos.

VII.- 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.

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

El artículo 120 del reglamento, determina que en estos casos debe acreditarse la solvencia económica del que atenderá las necesidades de los familiares. Los inmigrantes familiares se abstendrán de ejercer actividades económicas remuneradas o lucrativas. Si fallece la persona bajo cuya dependencia vivían, o por causa de fuerza mayor o caso fortuito, tengan imposibilidad física para atender a sus necesidades, la Secre-

taria de Gobernación podrá autorizarlas para que desempeñen actividades económicas.

El artículo 58 de la Ley General de Población determina acerca de las calidades migratorias estudiadas, que ningún extranjero podrá tener dos calidades o características migratorias simultáneamente. Asimismo el artículo 59 de la propia ley, establece que la calidad migratoria y característica migratoria pueden cambiarse cuando se llenen los requisitos legales para la nueva calidad o característica migratoria, excepción hecha del caso de los transmigrantes.

c). Inmigrantes.

Es el extranjero que adquiere derechos de residencia definitiva en el país. Se adquiere después de haber residido en el país, en calidad de inmigrante, durante 5 años, para lo cual, previa solicitud del interesado, la Secretaría de Gobernación discrecionalmente hará 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 a aquellos que previamente le determine la propia Secretaría de Gobernación (Artículos 52, 53, 54, 55 y 56 de la L.G.P.).

XVII.- Código Penal.

El Código Penal para el Distrito Federal, en ma-

teria del fuero común y para toda la República en materia del fuero federal, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto de 1931, entrando en vigor el 17 de septiembre del mismo año, abrogando el Código Penal del 15 de diciembre de 1929.

El Código Penal, vigente a la fecha, en su artículo 10. establece lo siguiente: "Este código se aplicará en el Distrito Federal, por los delitos de la competencia de los tribunales comunes; y en toda la República, para los delitos de la competencia de los tribunales federales".

Del texto del precepto que ha quedado inserto, se desprende la aplicación del Código Penal para el Distrito Federal, en los delitos del fuero común que se realicen en el Distrito Federal y en lo que se refiere a los delitos del fuero federal, su aplicación será en toda la República. Esta disposición tiene singular importancia en el tema que nos ocupa dado que establece las pautas del ámbito territorial de aplicación del código en comento, más aún, si tomamos en cuenta que las entidades federativas, tienen sus propias disposiciones penales para sancionar los delitos que se cometan en sus territorios respectivos, de lo que podemos concluir que los estados únicamente tienen facultades para legislar sobre delitos del orden común, ya que los delitos del orden federal quedan tipificados dentro de las disposiciones normativas del Código Penal para

el Distrito Federal. Siendo la materia migratoria competencia federal y encontrándose regulada dentro de los preceptos legales de la Ley General de Población, los delitos cometidos por los extranjeros cuya permanencia en el país se ubique dentro de las calidades migratorias que la propia ley establece, son considerados delitos federales. En efecto, el artículo 41 de la Ley Orgánica del poder Judicial de la Federación, en su fracción I, inciso a), determina como delitos del orden federal, los previstos en las leyes federales y en los tratados, luego entonces la Ley General de Población, de conformidad a lo consagrado en el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es una ley de carácter federal, dado que emana de la propia constitución y fue emitida por el Congreso de la Unión.

La Ley General de Población, en su capítulo VII, denominado "sanciones", contiene disposiciones que regulan las infracciones administrativas y delitos cometidos en contravención a los preceptos jurídicos previstos en la propia ley, como podemos apreciar, este capítulo de sanciones forma parte de una ley especial, sin embargo "también forma parte en nuestra opinión, del Derecho Penal, los delitos previstos en las leyes administrativas, aún cuando no constituyen parte, formalmente, del Código Penal. Así todas las leyes administrativas mexicanas tienen un capítulo de sanciones, en el que prevén:

a) delitos, y b) Infracciones Administrativas", (1) si bien es cierto que, en la propia ley que nos ocupa, establece sanciones y penas a los sujetos infractores, no impide que la propia ley haga alusión al Código Penal, cuando alguno de los delitos cometidos, salgan de su esfera reglamentaria y queden tipificados en las disposiciones contenidas en el Código penal, como lo previsto en el artículo 104 de la ley de que se trata, que determina que al extranjero que para entrar al país o que ya internado, proporcione a las autoridades datos falsos con relación a su situación migratoria, se le impondrán las sanciones previstas en el Código Penal; en efecto este ordenamiento en su capítulo V, denominado "Falsedad en declaraciones judiciales y de informes dados a una autoridad", en su artículo 247, establece que se impondrá de dos meses a dos años de prisión y multa de diez a mil pesos, al que interrogado por alguna autoridad pública distinta de la judicial en ejercicio de sus funciones y con motivo de ellas, faltare a la verdad.

El artículo 123 de la ley General de Población, determina que el ejercicio de la acción penal por parte del Ministerio Público Federal, en los casos de delito a que esta ley se refiere, estará sujeto a la querrela que en cada caso formule la Secretaría de Gobernación. El precepto legal mencionado, en primer lugar es acorde con lo dispuesto por el artícu-

1. Acosta Roxero, Miguel. Teoría General de Derecho Administrativo Edit. Porrúa, p. 450.

lo 2º constitucional al determinar que el ejercicio de la acción penal es competencia exclusivamente del Ministerio Público, y en segundo lugar para la persecución de dicho delito, es un requisito de procedibilidad la querrela que sobre el particular formule la Secretaría de Gobernación.

XVIII.- CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES.

El Código Federal de Procedimientos Penales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de agosto de 1934, entrando en vigor el día 1º de octubre de 1934, establece los períodos del procedimiento penal federal en relación a la imposición de las penas de carácter federal y cuyo conocimiento compete a los tribunales federales.

El Código Federal de Procedimientos Penales, vigente a la fecha, vino a derogar a su similar Código Federal de Procedimientos Penales expedido el día 16 de diciembre de 1908, y cuyo objetivo primordial fue el de ajustar el procedimiento penal federal tanto a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, como al Código Penal de 1931, en efecto "La expedición de un nuevo Código Federal de Procedimientos Penales no obedece a un simple deseo de innovar sino a necesidades de adaptar la ley procesal federal a los preceptos de la Constitución de 1917 y al Código Federal de 1931, ya que sólo la bondad del articulado del Código de Procedimientos Penales Federales, al que hoy se sustituye después de

veinticinco años de vida en que cumplió plenamente su misión, al igual que el Código Penal de 71, hizo posible que durante algún tiempo pudiera seguirse aplicando, no obstante que la ley sustantiva radicalmente se había modificado, tanto en su estructura como en su orientación y técnica".⁽²⁾

Como ha quedado establecido en el capítulo que antecede, la materia migratoria es de la competencia federal, los delitos cometidos por los extranjeros, previstos tanto en la Ley General de Población, como los tipificados en el Código Penal vigente, el procedimiento para la aplicación de las sanciones respectivas se sujetarán a los requisitos y períodos señalados en el Código Federal de Procedimientos Penales, correspondiéndole al Ministerio Público Federal, el ejercicio de la acción penal por querrela que formule la Secretaría de Gobernación mediante el órgano competente.

Por último, podemos señalar que las etapas o períodos procesales que señala el Código Federal de Procedimientos Penales, en su artículo 10., son los siguientes:

"I. El de averiguación previa a la consignación a los tribunales, que comprende las diligencias legalmente necesarias para que el ministerio Público pueda resolver si

.....

(2).- Portes Gil, Emilio.- Motivos del Código Federal de Procedimientos Penales.- Código de Procedimientos Penales.- Edit. Porrúa, México, 1984.

veinticinco años de vida en que cumplió plenamente su misión, al igual que el Código Penal de 71, hizo posible que durante algún tiempo pudiera seguirse aplicando, no obstante que la ley sustantiva radicalmente se había modificado, tanto en su estructura como en su orientación y técnica". (2)

Como ha quedado establecido en el capítulo que antecede, la materia migratoria es de la competencia federal, los delitos cometidos por los extranjeros, previstos tanto en la Ley General de Población, como los tipificados en el Código Penal vigente, el procedimiento para la aplicación de las sanciones respectivas se sujetarán a los requisitos y períodos señalados en el Código Federal de Procedimientos Penales, correspondiéndole al Ministerio Público Federal, el ejercicio de la acción penal por querrela que formule la Secretaría de Gobernación mediante el órgano competente.

Por último, podemos señalar que las etapas o períodos procesales que señala el Código Federal de Procedimientos Penales, en su artículo 10., son los siguientes:

"I. El de averiguación previa a la consignación a los tribunales, que comprende las diligencias legalmente necesarias para que el ministerio Público pueda resolver si

.....

(2).- Fortes Gil, Emilio.- Motivos del Código Federal de Procedimientos Penales.- Código de Procedimientos Penales.- Edit. Porrúa, México, 1984.

ejercita la acción penal:

"II. El de instrucción, que comprende las diligencias practicadas por los tribunales con el fin de averiguar la existencia de los delitos, las circunstancias en que hubieran sido cometidos y la responsabilidad o irresponsabilidad de los inculcados;

"III. El de juicio, durante el cual el Ministerio Público precisa su acusación y el acusado su defensa, ante los tribunales, y éstos valoran las pruebas y pronuncian sentencias definitivas, y

"IV. El de ejecución, que comprende desde el momento en que causa ejecutoria la sentencia de los tribunales hasta la extinción de las sanciones aplicables".

"Esta división del procedimiento penal en cuatro períodos, no pretende establecer como verdadera doctrina procesal, con exclusión de otras, sino que su adaptación tan sólo obedece a fines prácticos de método, para elaborar la ley.

"Se reglamenta con precisión el ejercicio de la acción penal con todas sus modalidades, y, en particular, se fijan reglas, a fin de que el desestimiento de esa acción no vaya más allá de sus justos límites".⁽³⁾

.....

(3).- Portes Gil, Emilio.- Motivos del Código Federal de Procedimientos Penales.- Ob. cit.

XIX.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, fue promulgada por el Poder Ejecutivo Federal el 24 de diciembre de 1977, y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 del mismo mes y año, entrando en vigor el 1o. de enero de 1978. Cuenta con 56 artículos y 6 transitorios. Esta ley, abroga la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 23 de diciembre de 1958.

El ordenamiento legal que nos ocupa, establece las bases de organización de la Administración Pública Federal Centralizada y parastatal, formando parte de la primera, la presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República. La Administración Pública Parastatal se integra, por los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos.

En efecto, el poder Ejecutivo de la Unión, en el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al mismo, cuenta con las Secretarías de Estado y Departamento Administrativos que se requieran, auxiliados en dicha encomienda por las Enti-

dades de la Administración Pública Paraestatal. Cada Secretaría tiene como titular un Secretario para el despacho de los asuntos de su competencia, igualmente los Departamentos cuentan con un titular que se designa, Jefe de Departamento, quien atenderá los asuntos de conformidad a sus atribuciones. Tanto las Secretarías como los Departamentos, en cuanto a su funcionamiento interior cuenta a su vez con otros funcionarios de rango inferior del Secretario y Jefe de Departamento, así como de otros titulares de unidades administrativas subalternas, quienes desempeñan su cargo de conformidad a las reglas de competencia que señala el reglamento interior respectivo.

El artículo 9o. de la ley que nos ocupa, determina que las dependencias y entidades de la administración pública centralizada y paraestatal, conducirán sus actividades en forma programada, con base en las políticas que para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo, establezca el Ejecutivo Federal.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 16, prevee la delegación de funciones al señalar que los titulares de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, corresponde el trámite y resolución de los asuntos de su competencia, pero para la mejor organización del trabajo podrán delegar en los funcionarios subalternos cualquiera de sus facultades, excepto aquellas que por dispo-

sión expresa de la ley o del reglamento interior respectivo, deban ser ejercidas única y exclusivamente por dichos titulares. Este precepto es de comprensión lógica dado que resulta imposible que una persona pueda conocer de todos y cada uno de los asuntos que por razón de competencia conozca una Secretaría o un Departamento Administrativo, más aún todavía que puedan intervenir directamente en su trámite y desahogo.

Igualmente, la ley que nos ocupa, en su artículo 17, prevee la creación de organismos administrativos desconcentrados, al estipular que las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos, con el objeto de proveer una mejor atención en el despacho de los asuntos de su competencia, podrán contar con organismos administrativos desconcentrados que estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

Por su parte, el artículo 18 de la ley en cuestión determina que las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, contarán con un reglamento interior que será expedido por el Presidente de la República, y en el cual se determinarán las atribuciones de sus unidades administrativas, así como la forma en que los titulares podrán ser suplidos en sus ausencias.

El Título Segundo, Capítulo II, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, intitulado de la Competencia de las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos, en su artículo 26, determina que para el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión, contará con 18 Secretarías de Estado, las que son enumeradas debidamente en el precepto mencionado, y un Departamento, que es el Departamento del Distrito Federal.

Cuando analizamos la Ley General de Población, advertimos que la Secretaría de Gobernación, es la competente para conocer de los asuntos de orden migratorio, en efecto el artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se refiere a las atribuciones de la Secretaría de Gobernación y en su fracción XXV determina lo siguiente:

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

Como se deduce de la fracción mencionada, la Secretaría de Gobernación, es la dependencia del Poder Ejecutivo facultada para formular y conducir la política demográfica. Esta disposición es acorde con el artículo 10. de la Ley General de Población, al señalar como objeto de la misma el regular los fenómenos que afectan a la población en cuanto a su volumen, estructura, dinámica y distribución en el territorio nacio

nal, con el fin de lograr que la población comparta justa y equitativamente de los beneficios del desarrollo económico y social, en el entendido de que dentro del contexto del movimiento poblacional se ubica la materia migratoria, toda vez que la internación y estancia de los extranjeros en nuestro país está sujeta a las políticas que sobre el particular determine la Secretaría de Gobernación, en igual situación se encuentran las sanciones que se aplican en materia migratoria.

Reafirmando lo anterior, el artículo 2o. de la ley General de población, establece que el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Gobernación, dictará, promoverá y coordinará en su caso, las medidas adecuadas para resolver los problemas demográficos nacionales.

Por otra parte, la fracción XXV, del artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que ha quedado inserta en el presente capítulo, señala en su contexto una excepción a las facultades de la Secretaría de Gobernación, al precisar, "salvo lo relativo a colonización, asentamientos humanos y turismo;". En efecto, las materias que quedan fuera de las atribuciones de la Secretaría de Gobernación, están comprendidas dentro de la esfera competitiva de otras dependencias del Ejecutivo Federal. Es el caso de la Secretaría de la Reforma Agraria, que se encarga de llevar al cabo los planes generales y concretos de colonización; la Secre

taria de Desarrollo Urbano y Ecología, se encarga de formular y conducir la política general de los asentamientos Humanos en el país; y la Secretaría de Turismo, que le compete formular la programación de la actividad turística nacional y organizar, coordinar, vigilar y fomentar su desarrollo.

XX.- Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación.

En cumplimiento al artículo 18 de la ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, expidió el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, el cual fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de junio de 1984, entrando en vigor el día siguiente, y derogando el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación publicado en el Diario Oficial de la Federación de 6 de julio de 1977, así como los decretos que lo reformaron, publicados en el mismo Diario de fecha 21 de febrero de 1980 y 20 de agosto del mismo año.

El artículo 1o. del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, establece el ámbito de competencia de la propia dependencia, señalando entre otras atribuciones la de conducir la política de población. El artículo 2o. del mismo ordenamiento legal, precisa los servidores públicos y las unidades administrativas, que integran la Secretaría de Gobernación, en cuanto a su funcionamiento interno, para el estudio, planeación y despacho de los asuntos de su competencia

Por su parte, el artículo 4o. del reglamento que nos ocupa, establece que la representación, trámite y resolución de los asuntos de la Secretaría de Gobernación, corresponde originalmente al Secretario, quien podrá delegar sus facultades en servidores públicos subalternos, con excepción de aquellas que tengan el carácter de no delegables. El artículo siguiente, se refiere a las atribuciones no delegables del Secretario de Gobernación y en su fracción XXIII, como facultad del mismo determina. "Formular y conducir la política de población salvo lo relativo a la colonización, asentamientos humanos y turismo.". Como podemos advertir, la fracción señalada está redactada en los mismos términos de la fracción XXV del artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, por lo que damos por reproducidos los mismos comentarios que se expresaron sobre el particular. Efectivamente, como lo prescribe la fracción XXIII del artículo 5º del reglamento interior formular y conducir la política demográfica, es una atribución que le compete conocer y dirigir al titular de la dependencia que nos ocupa, y por disposición expresa no es delegable a funcionario jerárquicamente inferior. Es entendible esta disposición dado el grado de importancia que encierra la política poblacional, ya que dejar el manejo de ésta en servidores públicos subalternos, se tendría el riesgo de cometer alguna indiscreción en su manejo, cuyas consecuencias repercutirían en el ámbito social, incluso con efectos negativos en la estabilidad

del país.

Si bien es cierto que formular y conducir la política de población es facultad exclusiva del Secretario de Gobernación, a contrario sensu podemos entender que la materia migratoria, si bien es una atribución del titular de la dependencia, es facultad delegable en servidores públicos subalternos, en la inteligencia de que su planeación, programación y organización, se sujetará a la política demográfica que fije el Secretario de Estado.

Abundando sobre la delegación de facultades, la unidad administrativa que le compete ejercer las atribuciones que sobre asuntos migratorios señalan a la Secretaría de Gobernación, la Ley General de Población, su reglamento y demás disposiciones legales, es la Dirección General de Servicios Migratorios, de conformidad con lo estipulado por la fracción I^o del artículo 14 del reglamento interior. Igualmente dentro de su competencia se encuentra la de imponer las sanciones en materia migratoria.

En cuanto a la unidad administrativa competente para formular la querrela ante el Ministerio Público Federal, por la comisión de un delito previsto en la Ley General de Población, su reglamento tipificado en el Código Penal, o en otras disposiciones legales, de conformidad a la fracción VII del artículo 13 del reglamento interior, le corresponde a la

Dirección General de Asuntos Jurídicos, desde luego en coordinación con la Dirección General de Servicios Migratorios.

CAPITULO CUARTO

LAS SANCIONES LEGALES MEXICANAS EN MATERIA MIGRATORIA.

- XXI.- Multa.
- XXII.- Responsabilidad oficial.
 - A.- Apercibimiento privado o público.
 - B.- Amonestación privada o pública.
 - C.- Suspensión del cargo.
 - D.- Destitución del cargo.
 - E.- Sanción económica.
 - F.- Inhabilitación temporal para el desempeño de empleo, cargos o comisiones en el servicio público.
- XXIII.- Arresto.
- XXIV.- Prisión.
- XXV.- Deportación.
- XXVI.- Expulsión.

LAS SANCIONES LEGALES MEXICANAS EN MATERIA MIGRATORIA

En este capítulo nos avocaremos al estudio en particular de las sanciones en materia migratoria. En el capítulo segundo definimos a las sanciones migratorias, como la consecuencia jurídica que se impone a un sujeto que habiéndose trasladado de un lugar a otro de su sitio de origen, en el cual rige un ordenamiento diverso al que originalmente estaba sujeto, omite observar los deberes jurídicos que para tal efecto le reclaman los supuestos normativos vigentes en ese lugar. En el capítulo de referencia se hizo un análisis de los elementos que integran el concepto referido, los cuales se dan por reproducidos en este apartado.

En efecto, dentro de las disposiciones administrativas emanadas del Congreso de la Unión, promulgadas y publicadas por el Poder Ejecutivo Federal, se ubican disposiciones referentes a sanciones de carácter administrativo que se imponen a los destinatarios y órganos encargados de su aplicación, por la inobservancia de algún precepto jurídico contenido en dicho ordenamiento. "Las sanciones y ejecución forzada son actos administrativos por medio de los cuales la autoridad administrativa ejercita coacción sobre los particulares que se niegan a obedecer voluntariamente las medidas de la ley o las órde

nes de la referida autoridad".⁽¹⁾, de lo que se desprende que las sanciones administrativas se aplican por el propio poder administrativo.

La Ley General de Población y su reglamento, observa un capítulo relativo a sanciones en materia migratoria, como un medio idóneo para hacer eficaz la propia ley e imponer el deber a los extranjeros a someterse a ella, así como a otros agentes relacionados con el tránsito de los mismos y a las autoridades encargadas de su aplicación. Igualmente en este capítulo se contienen diversas penas para los infractores de la misma, las cuales por su naturaleza jurídica son aplicadas por los tribunales judiciales de la Federación.

XXI.- Multa.

Gramaticalmente, el término multa significa "Pena pecuniaria".⁽²⁾ El Código Penal por su parte la considera como sanción pecuniaria y así en su artículo 29, determina que la sanción pecuniaria comprende la multa y la reparación del daño, haciendo consistir la multa en el pago de una suma de dinero al Estado, que se fijará por día multa, los cuales no podrán exceder de quinientos pesos. El día multa equivale a la percepción neta diaria del sentenciado en el momento de consumar el delito, tomando en cuenta todos sus ingresos.

1.- Fraja, Gabino.- Derecho Administrativo.- Ed. Porrúa, Méx., 1984, pág. 240.

2.- García Pelayo y Grossi, Pablo.- pequeño Larousse, pág. 767.

En relación a la multa de carácter administrativo, el artículo 21 de la constitución determina el régimen de las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, al establecer que compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa y arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagara la multa que se le hubiere impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas. Si el infractor fuese jornalero y obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día. Tratándose de trabajadores no asalariados la multa no excederá del equivalente a un día de su ingreso.

Aunque el precepto constitucional únicamente se refiere a las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, sin embargo tanto la doctrina jurídica como la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, han considerado que este precepto se hace extensivo a las leyes administrativas emanadas del Congreso de la Unión, por lo tanto la autoridad administrativa, resulta competente para aplicar las sanciones que las mismas disposiciones establecen.

Una vez hecha la aclaración respectiva, encontramos que el artículo 21 constitucional, en relación a los jornaleros, obreros o trabajadores, señala un límite en cuanto a

la imposición de multas se refiere, cuyo importe no podrá exceder de su jornal o salario de un día, tratándose de trabajadores no asalariados la multa no excederá del equivalente a un día de ingresos. Este precepto es acorde con las disposiciones de derecho social que tutelan los intereses de la clase más desprotegida como son los obreros y campesinos, cuyos principios fundamentales se encuentran insertos en los artículos 27 y 123 de la propia Constitución.

A excepción de las prerrogativas que señala el artículo 21 Constitucional, referente a los jornaleros, obreros y trabajadores, se deduce del propio precepto legal que no existe un límite en cuanto a la imposición de multas, en efecto, "El Artículo 21 de la Constitución no fija límite alguno a las multas que pueden imponer las autoridades administrativas, pero deben fundarse en la ley o reglamento, sin constituir pena trascendental ni desvío de poder"⁽³⁾. Es así como consideramos que las multas deben ajustarse estrictamente a la ley o a su reglamento, toda vez que de no ser así, el acto de autoridad derivado de la imposición de la sanción, estará carente de una debida fundamentación y motivación.

Acorde con lo expuesto en el párrafo que antecede, la Ley General de Población, establece diversas sanciones pecuniarias, que se aplican a los extranjeros que infringan dispo-

3.- Serra Rojas, Andrés.- Derecho Administrativo.- 2ª Toes, Ed. Porrúa, México 1979, pág. 437.

siciones que la propia ley y su reglamento establecen, así como a las empresas de transporte que intervienen en el tránsito de las mismas, también se señalan multas para los nacionales y servidores públicos que de alguna forma hayan dejado de cumplir el deber impuesto en la propia norma o cuando lo hayan cumplido pero en forma irregular o deficiente.

Así, el artículo 94, establece una sanción con multa hasta de cinco mil pesos y destitución en caso de reincidencia, a las autoridades federales, estatales o municipales que incurran en violaciones a la Ley General de Población y disposiciones que la reglamentan. Igualmente el artículo 95, establece una sanción pecuniaria de mil pesos, al que auxilie, encubra o aconseje a cualquier individuo para violar la Ley de Población y su reglamento.

En cuanto al artículo 96, sanciona con una multa hasta de dos mil pesos al que en materia migratoria suscriba cualquier documento o promoción con firma que no sea suya. Este precepto consideramos que se refiere a la firma que el sujeto usa habitualmente en el manejo de sus asuntos y negocios, porque de lo contrario, de poner una rúbrica distinta a las que acostumbra, aunque se alegue ser de su puño y letra, es sancionable el hecho de que no es la misma que usa para suscribir documentación relacionada con otros asuntos o negocios que el propio sujeto maneja.

Por su parte el artículo 97, señala una multa has-

ta de cinco mil pesos, al extranjero que no haya cumplido la orden de la Secretaría de Gobernación para salir del territorio nacional, dentro del plazo que para el efecto se le fije, por haber sido cancelada su calidad migratoria.

Haciendo referencia a las empresas de transporte marítimo, el artículo 110, establece una multa hasta de tres mil pesos, para dichas empresas, cuando permiten que los pasajeros o tripulantes bajen a tierra, antes que las autoridades den el permiso correspondiente. El artículo siguiente establece una multa hasta de diez mil pesos, que se impondrá a las personas responsables, a la empresa correspondiente, a sus representantes o a sus consignatarios, cuando permitan el desembarco de personas de transportes procedentes del extranjero, efectuados en sitios y horas que no sean los señalados, salvo caso de fuerza mayor o caso fortuito.

El artículo 112, se relaciona con las empresas navieras o aéreas y, señala una multa hasta de cinco mil pesos, cuando transporten al país extranjeros sin documentación. Consideramos que el precepto debe ser más severo, y a su texto se debe de agregar que a la empresa que mediante su vehículos de transporte, ingresen al país extranjeros sin documentación migratoria se le cancelará el permiso de entrada al territorio nacional. Esta medida a nuestro juicio resultaría adecuada si observamos que a través de esos medios de transporte ingresa mucho extranjero sin documentación migratoria a nuestro país

y entre ellos se filtran todo tipo de delincuentes que por los medios legales sería imposible su penetración.

El artículo 113, establece una multa hasta de cinco mil pesos, para las empresas de transportes marítimos y aeronáuticos, cuando los capitanes de las mismas o quienes hagan sus veces, desobedezcan una orden de conducir pasajeros extranjeros que hayan sido rechazados.

En lo que respecta a las propias empresas de transporte, ya sean marítimas o aéreas, el artículo 114, establece una multa hasta de mil pesos el que sin permiso de la autoridad migratoria, autorice u ordene la partida de un transporte que haya de salir del territorio nacional, sin haberse recabado previamente el permiso de la autoridad migratoria. Este precepto a nuestro entender, no solamente se refiere a los dirigentes de las propias empresas que ordenen la salida de sus medios de transporte, sino que también se hace extensivo a los servidores públicos, que por razón de sus funciones, les compete autorizar la partida de los transportes aéreos o marítimos, sin haberse cerciorado previamente de la anuencia de las autoridades migratorias.

En relación a las empresas marítimas, el artículo 28 de la ley, establece que ningún transporte marítimo podrá salir de puertos nacionales, antes de que se realice la inspección de salida por las autoridades de migración, y haberse recibido de éstas la autorización para efectuar el viaje, salvo

caso de fuerza mayor de acuerdo con las disposiciones de la Secretaría de marina y de autoridades competentes. En el supuesto de que dichas empresas no se ajusten al estricto cumplimiento de lo señalado en el precepto, se les impondrá una multa hasta de cinco mil pesos y, en caso de reincidencia, se dará a conocer a los cónsules mexicanos el nombre y la matrícula del barco infractor, a efecto de que no se le extienda nuevos despachos para puertos mexicanos (Art. 116).

Esta medida la consideramos ajustada a nuestro régimen de derecho, toda vez que es un medio para que los destinatarios de las normas observen su contenido y cumplan con la misma, aunque el artículo 116 se refiere a las embarcaciones en particular, sin embargo, entendemos que el precepto mencionado en un momento determinado sería aplicable a toda empresa, toda vez que cualquier incumplimiento de sus vehículos de transporte podría derivar directamente de instrucciones giradas en tal sentido por los órganos de administración de la empresa de que se trate; igualmente entendemos que esta norma jurídica, en cuanto a su aplicación, se hace extensiva a otras empresas de transporte que señala la ley y su reglamento.

El artículo 117 por su parte, se refiere a las personas que visiten transportes marítimos extranjeros sin permiso de las autoridades migratorias, o que autoricen dicha visita, a quienes se les impondrá por tal desacato una multa hasta de quinientos pesos o arresto hasta de tres días; igual san-

ción se aplicará a las personas que autoricen sin facultad para ello. Este precepto lo que trata de evitar, más que la imposición de la sanción, la relación de las personas con la tripulación de dichos transportes, ya que ello en la medida proporcional impide que tanto nacionales como extranjeros radicados en nuestro país, salgan de territorio nacional a otra nación sin que de ello tengan conocimiento las autoridades migratorias. Este precepto consideramos que se hace extensivo en igual forma a los demás medios de transporte.

El artículo 120, señala una sanción pecuniaria específica para aquéllas infracciones que no estén contempladas en el capítulo de sanciones, al establecer que toda infracción a la presente ley o a su reglamento en materia migratoria, fuera de los casos señalados en este capítulo y de las que constituyen delitos de acuerdo con otras leyes, se sancionarán administrativamente, con una multa hasta de diez mil pesos, según la gravedad de las violaciones cometidas a juicio de la Secretaría de Gobernación, o con arresto hasta por quince días, si el infractor no pagara la multa. Este precepto comprende todas las violaciones que se cometen a los ordenamientos legales mencionados, por lo que se puede considerar como una regla general de otro tipo de infracciones que deben ser sancionadas administrativamente.

Se contienen otros preceptos dentro del capítulo relativo a sanciones, que prevén la imposición de sanciones

pecuniarias, pero las cuales son acordes a las penas señaladas en la propia ley, por lo que serán estudiadas en el apartado donde se analice este tipo de sanción.

En relación a lo que hemos dejado asentado en el presente apartado, nos parece oportuno hacer una reflexión en cuanto al monto que como sanción de multa señalan las disposiciones jurídicas mencionadas. En efecto, actualmente resultan irrisorias las cantidades señaladas si tomamos en cuenta la devaluación tan desproporcional que ha sufrido nuestra moneda en relación con otras monedas, como es el dólar americano, así como el incremento de los salarios mínimos generales y profesionales en el Distrito Federal y entidades federativas. En relación a las empresas de transporte a que se refiere la ley y su reglamento, consideramos el incremento que han sufrido las tarifas de cualquier transporte marítimo, aéreo o terrestre, por lo que precisamos que deben ser incrementadas las multas respectivas. Para ello es necesario que la Secretaría de Gobernación en coordinación con otras dependencias del Gobierno Federal, como es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Programación y Presupuesto, y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes lleven a cabo conjuntamente un estudio socioeconómico, en el cual se establezca una adecuada motivación y fundamentación de los incrementos que se determinen con el objeto de que los mismos no se califiquen de arbitrarios y provoquen su impugnación mediante el juicio de ampa-

ro respectivo y que estos incrementos lleguen a declararse inconstitucionales por los tribunales federales que conozcan del asunto.

XXII.- Responsabilidad Oficial.

La Ley General de Población, dentro del capítulo relativo a las sanciones, establece medidas disciplinarias a los empleados de la Secretaría de Gobernación, que por razón de sus funciones realicen actos que expresamente les esté prohibido o dejen de cumplir otros deberes que la propia ley y su reglamento establecen.

Dentro de este capítulo de responsabilidad oficial, nos referimos brevemente a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982, entrando en vigor el día siguiente de su publicación, y abrogando a la ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito Federal y de los altos funcionarios de los Estados de fecha 27 de diciembre de 1979.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su artículo 2º, establece que son sujetos de esta ley, los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 constitucional, y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales.

Refiriendonos al artículo 108 constitucional, "

que se ubica dentro del Título Cuarto, denominado "De las Responsabilidades de los Servidores Públicos" y en su párrafo primero establece: "Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes Judicial Federal, y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados, y, en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal o en el Distrito Federal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones". El párrafo tercero del precepto constitucional dice: "Los gobernadores de los Estados, los diputados de las legislaturas locales y los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia local, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales".

Del concepto de servidor público, podemos determinar que los funcionarios y empleados de la Secretaría de Gobernación, quedan sujetos a las disposiciones de la ley en comento. Los servidores públicos así como tienen derechos también tienen deberes en razón de su calidad de funcionarios o empleados públicos.

Según lo determina el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, éstos ten-

drán como norma máxima el salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que corresponda. Entre las múltiples obligaciones que señala el precepto aludido, podemos mencionar entre otras las siguientes:

I.- Cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto y omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión.

II.- Custodiar y cuidar la documentación o información que por razón de su empleo, cargo o comisión, conserve bajo su cuidado o a la cual tenga acceso, impidiendo o evitando el uso, la sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebida de aquellas.

III.- Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de éste.

IV.- Observar en la dirección de sus inferiores jerárquicos, las debidas reglas del trato y abstenerse de incurrir en agravio, desviación o abuso de autoridad.

V.- Abstenerse de desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión oficial o particular que la ley le prohíba.

VI.- Excusarse de intervenir en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo a aquéllos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas forman o hayan formado parte.

VII.- Abstenerse durante el ejercicio de sus funciones de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, objetos mediante enajenación a su favor en precio notoriamente inferior al valor real del mismo.

VIII.- Informar al superior jerárquico de todo acto, u omisión de los servidores públicos sujetos a su dirección, que pueda implicar inobservancia de las obligaciones a que se refieren las fracciones de este artículo, y en los términos de las normas que al efecto se expidan.

IX.- Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público.

En efecto, el servidor público que incumpla los

deberes señalados en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como abstenerse de cumplir cualquier acto u omisión que señalen otras disposiciones jurídicas, se harán acreedores a las sanciones disciplinarias respectivas. "El poder disciplinario se aplica a todos los funcionarios y empleados de la Administración Pública. Es en el cuadro interno de la misma en el que opera este poder, su finalidad es sancionar las infracciones que se cometan por acciones u omisiones en el desempeño de sus funciones o deberes o impidan la mejor organización de un servicio público.

Las sanciones disciplinarias se relacionan con el incumplimiento de los deberes de los funcionarios y empleados públicos, en tanto que la potestad sancionadora es la facultad para imponer sanciones por incumplimiento de las leyes administrativas. El Estado sanciona a sus empleados por no cumplir con los deberes, y a los particulares en general por no subordinarse al orden administrativo".⁽³⁾

Aún cuando la ley Federal de Responsabilidades, habla de las obligaciones de los servidores públicos, consideramos que el término más adecuado en este tipo de relaciones jurídicas es el de "deber", toda vez que el deber jurídico lo conceptuamos como la necesidad de observar una conducta conforme

3.- Serra Rojas, Andrés.- Derecho Administrativo.- 2º tomo, Ed. Porrúa México, 1979, pág. 423.

lo prescribe una norma de derecho, así el maestro Gabino Fraga en su libro de Derecho Administrativo nos dice que "la falta de cumplimiento en los deberes que impone la función pública da nacimiento a la responsabilidad del autor, responsabilidad que puede ser de orden civil, de orden penal o de orden administrativo. Cualquier falta cometida por el empleado en el desempeño de sus funciones lo hace responsable administrativamente, sin perjuicio de que pueda originarse, además, una responsabilidad civil o penal".⁽⁴⁾

Como lo expresa el maestro Gabino Fraga, el incumplimiento de los deberes que impone la función pública a los servidores públicos, da nacimiento a la responsabilidad oficial, haciéndose acreedores a las sanciones disciplinarias que imponen los ordenamientos legales expedidos, incluyendo la responsabilidad civil o penal, que se origina con dichas conductas.

El artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establece que las sanciones por faltas administrativas consistirán en:

- a) Apercibimiento privado o público;
- b) Amonestación privada o pública;
- a) Apercibimiento Privado o Público.

"El simple apercibimiento es una medida conminato-

4.- Fraga Gabino.- Derecho Administrativo. Ob. cit. edg. 169.

ria de carácter preventivo que puede utilizar el juzgador discrecionalmente en sujetos amenazantes y peligrosos. Se diferencia de la amonestación en que ésta es post factum. Por su ausencia de reglamentación y su carácter de sanción anterior al delito, tal vez no podría aplicarse, salvo en casos especiales, como en los delitos de amagos y amenazas". (7)

El apercibimiento administrativo, no es otra cosa, sino advertencia que se le formula al servidor público, cuando ha observado negligencia en el cumplimiento de sus deberes, por parte de su superior jerárquico o por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, para que conduzca sus actos u omisiones en los términos establecidos por los ordenamientos legales internos y externos que rigen el buen funcionamiento de la administración pública, conminándolo a que de no hacerlo, y continuar con esa conducta, se le aplicarán las sanciones que señalan las leyes respectivas.

Como lo establece el artículo 53, fracción I, de la Ley Federal de Responsabilidades, el apercibimiento puede ser público o privado. Es privado cuando el apercibimiento se formula directamente al interesado por su superior jerárquico, pudiendo ser verbalmente. Es público cuando el apercibimiento se lleva a cabo mediante oficio o circular dirigido al intere-

7.- González de la Vega, Francisco.- El Código Penal Coahuilense.- Ed. Porrúa, México, 1952, pág. 127.

sado, aunque también existe la posibilidad de efectuarse verbalmente. Consideramos que el apercibimiento se lleva al cabo cuando se presume que el Servidor Público, tiende a incumplir cualquiera de los deberes señalados en el artículo 47 de la propia ley y como medida preventiva se le formula dicho apercibimiento.

b) Amonestación Privada o Pública.

Gramaticalmente la palabra amonestación significa "advertir a una persona que ha hecho algo reprobable, para que se enmiende".⁽⁸⁾

La amonestación la han conceptuado como el "Requerimiento o apercibimiento judicial. La prevención judicial que se hace a una persona para que se abstenga de hacer algo".⁽⁹⁾

El Código Penal, por su parte, se refiere también a la amonestación, y en su artículo 42 determina que "La amonestación consiste en la advertencia que el juez dirige al acusado, haciéndole ver las consecuencias del delito que cometió, excitándolo a la enmienda y conminándolo con que se le impondrá una sanción mayor si reincidiere".

Desde el punto de vista penal la amonestación tiene las siguientes características:

8.- García Pelayo y Gross.- Ob. cit., pág. 63.

9.- Pallares, Eduardo.- Ob. cit., pág. 82.

"a) Es una represión o extrañamiento solemne, público o privado hecho por el juez al delincuente por el delito cometido;

y

"b) Es un apercibimiento, advertencia o escarmiento para el futuro, en que el juez previniendo la reincidencia, hace saber al condenado la agravación de esa circunstancia.

"A la amonestación se le clasifica como medida de seguridad por su predominante tono apercibidor; no obstante, adviertase que su naturaleza es dudosa porque en su aspecto represivo parece pena propiamente dicha. En sentido contrario sin constituir jurisprudencia, y en tesis muy discutible, la Suprema Corte, estimó que: "la amonestación no es una pena sino una medida de seguridad, es decir, una medida preventiva, una advertencia que cabe hacer no sólo para los delitos internacionales sino también para los culposos". (Tesis relacionada.- Sexta Epoca, Segunda Parte. Tomo XIX).⁽¹⁰⁾

A nuestro juicio, la amonestación es una sanción de carácter administrativo, pues una amonestación al servidor público, privado ó pública, puede dar origen a la suspensión o destitución del puesto o cargo del servidor público, independientemente de los delitos que con dicha conducta el infractor puede cometer. La amonestación surge cuando el servidor público ha infringido alguna disposición de carácter legal, de lo que se deriva una responsabilidad oficial, en los términos de la

10.- González de la Vega, Francisco, *Op. cit.*, pág. 126

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la imposición de sanciones derivadas de amonestaciones queda a juicio del superior jerárquico o en su caso de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, siempre y cuando la infracción no revista gravedad ni constituyan delitos, en efecto, el artículo 63 de la ley Federal de Responsabilidades, determina que "la dependencia y la Secretaría, en los ámbitos de sus respectivas competencias, podrán abstenerse de sancionar al infractor, por una sólo vez, cuando lo estimen pertinente, justificando la causa de la abstención, siempre que se trate de hechos que no tengan gravedad ni constituyan delitos, cuando lo ameriten los antecedentes y circunstancias del infractor y el daño causado por éste no exceda de cien veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal".

c) Suspensión del Cargo.

Es la sanción administrativa que se impone al servidor público, por la comisión de alguna infracción a las disposiciones legales a que se encuentra sujeto en el cumplimiento de sus deberes. Al decir de la ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la suspensión del cargo temporal, paraliza los efectos del acto que haya dado origen a la ocupación del empleo, cargo o comisión, surtiendo su eficacia desde el momento en que sea notificado al interesado o éste quede enterado de la resolución por cualquier medio.

Se puede advertir que, la suspensión del cargo es temporal, hasta en tanto se determina si la infracción cometida por el servidor público, constituye una sanción meramente suspensiva o bien es sujeta de otro tipo de sanción más drástica, como puede ser la destitución del cargo, inhabilitación temporal para el desempeño de otros puestos dentro de la administración pública o bien la conducta del infractor queda tipificada dentro de los delitos que contempla el Código Penal.

La Ley General de Población en su artículo 93, determina que los empleados de la Secretaría de Gobernación, serán sancionados con suspensión de empleo hasta por tres días o destitución en caso grave, cuando sin estar autorizados, den a conocer asuntos de carácter confidencial; dolosamente o por grave negligencia entorpezcan el trámite normal de los asuntos migratorios; por sí o por intermediarios intervengan en la gestión de los asuntos a que se refiere esta ley o patrocinen o aconsejen la manera de evadir las disposiciones y trámites migratorios a los interesados; no expidan la cédula de identificación a la persona que se presente con los documentos requeridos o retengan indebidamente dicha cédula una vez expedida; y dolosamente hagan uso indebido o proporcionen a terceras personas documentación migratoria, sin autorización de la Secretaría de Gobernación.

Si bien es cierto, que el artículo 93 que señala-

lamos, habla de una suspensión del cargo por tres días, sin embargo, el numeral 56, fracción I, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, determina un período más amplio, al establecer que la suspensión del empleo, cargo o comisión, será por un período no menor de tres días ni mayor de tres meses.

En lo que se refiere a la autoridad que conozca de la suspensión del cargo, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos determina que dicha sanción será aplicada por el superior jerárquico y cuando este no decreta la suspensión del servidor público, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, desahogará el procedimiento respectivo y exhibirá las constancias correspondientes al superior jerárquico.

En lo que respecta a la materia migratoria, la Ley General de Población en su artículo 121, prevé que "Las sanciones administrativas a que esta ley se refiere, se impondrán por acuerdo del Secretario, Subsecretario o del Oficial Mayor de la Secretaría de Gobernación, así como por los Directores de la propia Secretaría, que tengan a su cargo o bajo sus órdenes servicios relacionados con la materia de la presente ley".

Por su parte, el artículo 64, fracción IV, párrafo cuarto. De la Ley Federal de Responsabilidades de los Servido-

res Públicos consigna que se requerirá autorización del Presidente de la República, para dicha suspensión, si el nombramiento del servidor público de que se trata incumbe al titular del Poder Ejecutivo. Igualmente se requerirá autorización de la Cámara de Senadores, o en su caso, de la Comisión Permanente, si dicho nombramiento requirió ratificación de éste en los términos de la Constitución General de la República. Este precepto está dirigido a los altos funcionarios y será la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, la que en su momento se encargue de decretar la suspensión del cargo del funcionario de que se trate.

Después de seguida la investigación que el caso amerite y una vez concluido el procedimiento señalado por la ley de la materia, si el servidor público suspendido temporalmente, no resulta responsable de la falta que se le imputa, será restituido en el goce de sus derechos y se le cubrirán las percepciones que debió recibir durante el tiempo en que se halló suspenso.

a).- Destitución del Cargo.

La destitución del cargo, es la separación definitiva de los servidores públicos de su empleo, cargo o comisión, por haber infringido infraganti una o más disposiciones legales a las cuales tenía el deber de sujetarse en el desempeño de sus funciones como tales. Como queda asentado en el apartado

que antecede, la suspensión del cargo es temporal, hasta en tanto el superior jerárquico o la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, conducen las investigaciones para determinar el grado de gravedad de la infracción cometida por el acto u omisión del servidor público. En efecto, para imponer las sanciones disciplinarias a que nos estamos refiriendo y para mejor proveer, es necesario tomar en cuenta la gravedad de la responsabilidad del servidor público y para ello hay que considerar lo siguiente: Las circunstancias socioeconómicas del mismo; el nivel jerárquico, los antecedentes y las condiciones del infractor; las condiciones exteriores y los medios de ejecución; la antigüedad del servicio la reincidencia en el cumplimiento de obligaciones; y el momento del beneficio, daño o perjuicio económico derivado del incumplimiento de obligaciones, (Art. 54 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos).

La propia Ley General de Población, en su artículo 94, prevee la destitución de las autoridades federales, estatales y municipales que incurran en violaciones a la presente ley o a las disposiciones que la reglamentan, que no constituyan delitos. Este precepto también deja a consideración de la autoridad sancionadora la imposición de la infracción que puede consistir en multa o bien en destitución del cargo, puesto o comisión, en el caso de que las autoridades mencionadas rein-

cidan en sus actos u omisiones violatorias de la norma jurídica. Por otra parte consideramos que el ámbito de aplicación de esta norma va más allá de lo que determina la propia Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Al Comprender dentro del imperativo sancionador a las autoridades estatales y municipales, sienta que ésto es competencia propiamente de las disposiciones legales locales, como lo determina el artículo 108 constitucional, en su párrafo cuarto, al decir que "Las Constituciones de los Estados de la República precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios". El artículo 109 del propio ordenamiento jurídico consagra que "El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidades".

Siguiendo con la Ley General de Población, el artículo 119, determina como sanciones administrativas y penales, la destitución del empleo y prisión hasta de seis meses o multa hasta de diez mil pesos o ambas, al funcionario judicial o administrativo que de trámite al divorcio o nulidad del ma-

rimonio de los extranjeros sin que se acompañe la certificación expedida por la Secretaría de Gobernación de su legal residencia en el país y de que sus condiciones y calidad migratorias permitía realizar tal acto, o con aplicación de otras leyes distintas de las señaladas en el artículo 50 de la Ley de Nacionalidad y Naturalización. Este precepto está redactado en los mismos del segundo párrafo del artículo 39 de la Ley de Nacionalidad y Naturalización, sin embargo, lo consideramos atinado puesto que impone a los funcionarios administrativos y judiciales el deber a cumplir con lo consagrado por el propio artículo, cuando se trate de tramitar el divorcio o nulidad del matrimonio en donde alguna de las partes tenga el carácter de extranjero; asimismo impone el deber a dichos funcionarios a aplicar las disposiciones federales relativas a esta materia, y así el artículo 50 de la ley de Nacionalidad y Naturalización, indica que "Sólo la Ley Federal puede modificar o restringir los derechos civiles de que gozan los extranjeros; en consecuencia esta ley y las disposiciones de los Códigos Civiles y de Procedimientos Civiles del Distrito Federal sobre esta materia, tienen el carácter de federales y serán obligatorios en toda la Unión".

Podemos establecer que, por regla general la sanción de destitución del cargo del servidor público, de conformidad a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores -

Públicos, la puede promover y ejecutar en su caso el superior jerárquico del funcionario de que se trata o bien la Secretaría de la Contraloría General de la Federación. En lo que respecta a los servidores públicos estatales y municipales, consideramos que se debe de estar a los lineamientos que señala la Ley de Responsabilidades de cada federativa.

Por lo que respecta a los altos funcionarios de la Federación y de las entidades federativas, que infrinjan disposiciones de la Constitución General de la República y de las leyes federales, y por tal motivo tenga que ser destituido de su puesto o cargo, se sujetará al juicio político que para el efecto reglamenta el artículo 110 constitucional.

Por otra parte, queremos dejar asentado que tratándose de los servidores públicos de base, la suspensión y la destitución se sujetarán a lo previsto por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

e).- Sanción Económica.

Las sanciones económicas a que se refiere la Ley Federal de Responsabilidades, se aplica en relación a los beneficios obtenidos, daños y perjuicios causados por el servidor público en el incumplimiento de los deberes establecidos en la propia ley, así como en otros ordenamientos de carácter legal, entre los cuales quedaría comprendida la Ley General de Población.

Las sanciones económicas deben ser determinadas en cantidades líquidas y para cubrir las mismas se tomará como base su equivalente al salario mínimo vigente al día de su pago (Art. 55 Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.).

Como se puede desprender de lo anterior, la sanción económica a que hace referencia la Ley Federal de Responsabilidades, tiene como objetivo primordial recuperar lo que indebidamente ha obtenido el servidor público, así como responsabilizarlo de los daños y perjuicios que dicha conducta haya ocasionado al erario federal. Por otra parte, se trata de evitar que lo obtenido en contravención a los ordenamientos legales, no pierda su capacidad económica, al determinar la propia ley, la devolución de dichos beneficios pecuniarios en su equivalente al salario mínimo vigente al día de su pago.

Por su parte, la Ley General de Población, prevee una sanción hasta de cinco mil pesos, cuando el servidor público incurra en violaciones a la propia ley o a las disposiciones que la reglamentan, desde luego que ésta sanción solamente se aplicará cuando la infracción no tenga el carácter de grave o bien el sujeto no reincida en su propia conducta u omisión, ya que en caso contrario se aplicará una sanción distinta como lo es la destitución de la función o cargo, como lo hemos dejado establecido.

De conformidad a la propia Ley Federal de Responsabilidades, la sanción económica será aplicada por el superior jerárquico cuando no exceda de un monto equivalente a cien veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal y cuando exceda de esa cantidad la sanción será aplicada directamente por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, quien comunicará los resultados del procedimiento al titular de la dependencia o entidad.

Las sanciones administrativas a que nos hemos referido, al decir de la Ley Federal de Responsabilidad, están sujetas a un procedimiento que se inicia con la citación que se formula al presunto responsable para que comparezca a una audiencia que se celebrará, haciendole saber la responsabilidad o las responsabilidades que se le imputa, el lugar, día y hora en que tendrá verificativo dicha audiencia y su derecho a ofrecer pruebas y alegar en las mismas lo que a su interés convengan, por sí o por medio de defensor. Entre la fecha de la citación y de la audiencia se establece un plazo no menor de cinco días ni mayor de quince días hábiles. También para dicha audiencia se citará a la dependencia o entidad de que se trate.

Siguiendo con el procedimiento dentro de los tres días siguientes, a la fecha de celebración de la audiencia, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, re-

solverá sobre la inexistencia de responsabilidades o impondrá al infractor la sanción administrativa correspondiente, y notificará la resolución dentro de las veinticuatro horas siguientes al interesado, a su jefe inmediato, al superior jerárquico y al representante de la entidad o dependencia que haya comparecido a la audiencia.

Las sanciones administrativas a que nos hemos referido, prescribirán en tres meses si el beneficio obtenido o el daño causado por el infractor no excede de diez veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, en los demás casos prescribirá en tres años. El plazo de prescripción se contará a partir del día siguiente a aquél en que se hubiera incurrido en la responsabilidad o a partir del momento en que hubiera cesado, si fue de carácter contínuo.

f).- Inhabilitación Temporal para el Desempeño de Empleos, Cargos o Comisiones en el Servicio Público.

La inhabilitación para desempeñar empleos, cargos o comisiones, es una sanción que consiste en la inhabilitación al servidor público para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público, ésta puede ser temporal o permanente.

El artículo 53, fracción VI, párrafo segundo, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, precisa que cuando la inhabilitación se imponga como consecuen-

cia de un acto omisión que implique lucro o cause daños y perjuicios, será de seis meses a tres años si el monto de aquéllos no excede de cien veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal y de tres años a diez años si excede de dicho límite.

La imposición de la sanción de inhabilitación no es competencia de las autoridades administrativas, sino que la inhabilitación para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público será decretada por resolución jurisdiccional, que dictará el órgano que corresponda según las leyes respectivas, es decir, la inhabilitación se presenta cuando la infracción cometida a las disposiciones y ordenamientos legales, es calificada de grave, incluso puede constituir la comisión de un delito.

XXIII.- Arresto.

El arresto es una sanción administrativa que consiste en la detención provisional de un sujeto que ha infringido algún ordenamiento legal de carácter administrativo y que como medio disciplinario se le impone so pena de aplicarle una sanción más enérgica en caso de reincidencia.

En esta sanción tiene su fundamento jurídico, en el artículo 21 de la Constitución General de la República, - quien establece que ".....Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los

reglamentos gubernativos y de la policía, las que únicamente consistirán en multas o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas".

Como se desprende del precepto constitucional mencionado, el arresto administrativo no podrá exceder por ningún motivo de treinta y seis horas.

En materia migratoria, esta sanción es aplicada tanto a los extranjeros como a los nacionales que han infringido las disposiciones de la Ley General de Población y ordenamiento que la reglamenta, así como otras disposiciones que de una y otra forma guardan una relación estrecha con la materia migratoria, siempre y cuando esas infracciones no constituyan delito que sancionen expresamente las leyes penales.

La Ley General de Población y su reglamento, prevén las sanciones administrativas de arresto que a continuación se expresan:

Se prevée un arresto hasta de treinta y seis horas o multa de un mil pesos, para la persona que auxilie, encubra o aconseje a cualquier individuo para violar las disposiciones de la ley o su reglamento. Si el infractor no pagara la multa impuesta, se permutará ésta por el arresto correspondiente que no excederá en ningún caso de quince días.

Al que en materia migratoria suscriba cualquier documento o promoción con firma que no sea la suya, se le impondrá multa hasta de dos mil pesos o arresto hasta por treinta y seis horas. Si el infractor no pagara la multa impuesta, se le permutará esta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de quince días. Como se puede apreciar este precepto trata de normar una conducta y evitar que los extranjeros que entren al país o ya dentro del territorio nacional se hagan pasar por persona distinta falsificando la documentación que los acredite como tales, ello independientemente del delito de falsificación de documentos que tipifica el Código Penal (Art. 96 de la ley).

El artículo 117 de la Ley General de Población, consigna la sanción de arresto hasta por tres días o multa hasta por quinientos pesos a la persona que visite o autorice la visita sin tener facultad para ello, a un transporte marítimo extranjero. Consideramos que este precepto se hace extensivo a otros medios de transportes extranjeros, como son los aéreos, incluso terrestres.

Ley General de Población, prevée otro tipo de infracciones administrativas, que no están debidamente determinadas en el capítulo de sanciones, y así el artículo 120, establece que toda infracción a la presente ley o a su reglamento en materia migratoria, fuera de los casos señalados por este -

capítulo y de los que constituyen delitos de acuerdo con otras leyes, se sancionarán administrativamente con multa hasta de diez mil pesos, según la gravedad de la violación cometida, quedando esto a criterio de la Secretaría de Gobernación, o con arresto hasta por quince días si el infractor no pagara la multa. Esto significa que ninguna sanción que se cometa en materia migratoria, queda sin la imposición alguna, independientemente del delito en que haya incurrido el infractor.

Como un comentario al margen de lo que hemos expuesto, los preceptos mencionados, a nuestro juicio, deben ser reformados para quedar ajustados jurídicamente a lo preceptuado por el artículo 21 de la Constitución General de la República, donde se establece que la sanción de arresto por las infracciones administrativas no excederá en ningún caso de treinta y seis horas, en tanto que los numerales que acabamos de cometer establecen como arresto hasta un término de quince días.

Tomando en cuenta la jerarquía de las leyes, la Constitución es la norma suprema de la Unión, tal como lo previene el artículo 133 de la propia Constitución, en consecuencia los preceptos señalados de la Ley General de Población carecen de una debida motivación y fundamentación, y además pecan de una inconstitucionalidad a todas luces.

XXIV.- Prisión.

Desde el punto de vista gramatical la palabra prisión significa: "Pena de privación de libertad, inferior a la reclusión y superior a la de arresto".⁽¹¹⁾

El Código Penal para el Distrito Federal en materia del fuero común y en toda la República en materia del fuero federal, en su artículo 25, al referirse a este tema determina que "La prisión consiste en la privación de la libertad corporal; será de tres días a cuarenta años y se extinguirá en las colonias penitenciarias, establecimientos o lugares que al efecto señale el órgano ejecutor de las sanciones penales.

Como es sabido, la ejecución de las sentencias corresponde llevarlas a cabo al Ejecutivo Federal, en los lugares y colonias que el mismo dispone, así el artículo 79, del Código Penal para el Distrito Federal, dispone que el Gobierno organizará las cárceles, colonias penales, penitenciarias, presidios y establecimientos especiales, donde deben cumplir las detenciones preventivas y las sanciones y medidas de seguridad privativas de la libertad, sobre la base del trabajo como medio de regeneración, procurando la industrialización de aquellos y el desarrollo del espíritu de cooperación entre los detenidos.

11.- García Pelayo y Gross, *Razón*, Ob. cit., pág. 339.

"De acuerdo con la Constitución de la República en materia de prisión debe distinguirse:

"a).- La prisión preventiva.- Privación temporal de la libertad para los procesados por delitos que merecen penas privativas de la libertad corporal, es medida tomada para mantenerlos en seguridad durante la instrucción de sus causas. El lugar de detención debe ser distinto al de la extinción de las penas".

"b).- La pena de prisión, que es la que se contrae el art. 25, que consiste en el encierro, en la privación de la libertad corporal en un establecimiento o edificio más o menos cerrados, cárcel, prisión, penitenciaría, etc., por el tiempo de duración de la condena, y conforme a las disposiciones legales y reglamentarias aplicables. La pena de prisión es la principal y base de nuestro sistema punitivo".⁽¹²⁾

Como hemos dejado establecido en los capítulos que anteceden, la pena es una facultad exclusiva de la autoridad judicial, según lo determina el artículo 21 de la Constitución.

Como se ha dicho en los capítulos que anteceden, el ejercicio de la acción penal es una facultad exclusiva del ministerio Público y la imposición de las penas le corresponde únicamente a la autoridad judicial, según lo determina el ar-

12.- González de la Vega, Francisco, Ob. cit., págs. 107 y 108.

título 21 de la Constitución, de lo que desprendemos que la prisión impuesta al sujeto pasivo es la consecuencia de la comisión de un delito y la aplicación de una pena debidamente tipificada en el Código Penal o en las disposiciones penales especiales.

La Ley General de Población y su reglamento, en su capítulo correspondiente, señala pena y prisión respectiva, por los delitos derivados de la propia ley y su reglamento, y por los tipificados en el Código Penal, siendo los siguientes:

Se establece prisión hasta de seis meses o multa hasta de diez mil pesos o ambas, independientemente de la destitución del empleo al funcionario judicial o administrativo que de trámite al divorcio o nulidad del matrimonio de los extranjeros sin que se acompañe el certificado expedido por la Secretaría de Gobernación de su legal residencia en el país y de que sus condiciones y calidades migratorias, les permite realizar tal acto. (Art. 119 de la Ley General de Población).

Todos los extranjeros que entren a nuestro territorio nacional, en cualquiera de las calidades y características migratorias a que hemos hecho referencia, tienen el deber de realizar únicamente las actividades que señale la calidad y característica migratoria de que se trate o en su caso las señaladas por la Secretaría de Gobernación. En el supuesto de

que el extranjero realice actividades para las cuales no está autorizado conforme a la ley y su reglamento o al permiso de internación que la Secretaría de Gobernación le haya otorgado, se le impondrá multa hasta de tres mil pesos y pena hasta de dieciocho meses de prisión (Art. 100 de la Ley General de Población).

Si la Ley General de Población sanciona a los extranjeros que realizan actividades diversas a las señaladas por la propia ley o en el permiso de internación, con mayor razón se sancionan las actividades ilícitas y deshonestas que realiza el extranjero, así pues se impone pena hasta de dos años de prisión y multa hasta de diez mil pesos, al extranjero que por la realización de actividades ilícitas o deshonestas, viole los supuestos a que está condicionada su estancia en el país. Igual pena, aunque con multa de trescientos a cinco pesos, al extranjero que se interna ilegalmente al país. (Art. 101 y 103 de la Ley General de Población.).

El extranjero que dolosamente haga uso o se obstente como poseedor de una calidad migratoria distinta de la que la Secretaría de Gobernación le haya otorgado, se le impondrá pena hasta de cinco años de prisión y multa hasta de cinco mil pesos. Igualmente al extranjero que hubiese obtenido legalmente autorización para internarse al país y por incumplimiento o violación de las disposiciones administrativas o legales

a que se condicione su estancia, se encuentra ilegalmente en el mismo, se le impondrá pena de seis años de prisión y multa hasta de cinco mil pesos (Art. 99 y 102).

Nuestro sistema jurídico prevee la adquisición de la nacionalidad mexicana por naturalización; para adquirir dicha nacionalidad la ley establece diversas vías, entre las cuales se cuenta con la vía automática, que de conformidad a el artículo 30, inciso B), fracción II de la Constitución y el artículo 2º fracción II de la Ley de Nacionalidad y Naturalización, determinan que la mujer o el varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o con mujer mexicanos y tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional, adquirirán la nacionalidad mexicana por naturalización. Esta disposición ha servido de medio para que los extranjeros entren a nuestro territorio nacional contrayendo nupcias con nacionales por un tiempo determinado, con el objeto primordial de atender negocios y otras actividades lucrativas, más que de establecerse en territorio nacional y constituir una verdadera familia. Es por ello que la Ley General de Población, establece en su artículo 107, la pena hasta de cinco años de prisión y multa hasta de cinco mil pesos, al mexicano que contraiga matrimonio con extranjero sólo con el objeto de que éste puede radicar en el país, acogiéndose a los beneficios que la ley establece para estos casos. Igual sanción se aplicará al extranjero contrayente.

El artículo 98 de la Ley General de Población, precisa la imposición de pena hasta de diez años de prisión y multa hasta de cinco mil pesos, al extranjero que habiendo sido expulsado, se interne nuevamente al territorio nacional sin haber obtenido acuerdo de admisión por la Secretaría de Gobernación. Igual sanción se aplicará al extranjero que no exprese u oculte su condición de expulsado para que se le autorice y obtenga nuevo permiso de internación.

La Ley General de Población, reglamenta también la situación ilegal de los trabajadores mexicanos que emigran a otro país y viceversamente al sancionar en su artículo 118, con pena de dos a diez años de prisión y multa de diez mil a cincuenta mil pesos, al extranjero que por cuenta propia o ajena, pretenda llevar o lleve nacionales mexicanos para trabajar en el extranjero, sin autorización previa de la Secretaría de Gobernación. Igual pena se impondrá al que sin permiso legal de la autoridad competente, por cuenta propia o ajena, pretenda introducir o introduzca ilegalmente a uno o varios extranjeros a territorio mexicano o a otro país.

La Ley General de Población, en otro tipo de infracciones que ameritan prisión, remite al Código Penal para su tipificación correspondiente, así prevé que al que en materia migratoria suscriba cualquier documento o promoción con firma que no sea la suya, se le impondrá multa hasta de dos

mil pesos o arresto hasta por treinta y seis horas, sin perjuicio de las penas en que incurra cuando ello constituya un delito. Igualmente, consigna que al extranjero que para entrar al país o que ya internado proporcione a las autoridades datos falsos con relación migratoria, se le impondrán las sanciones previstas en el Código Penal (Art. 96 y 104 de la Ley General de Población). El Código Penal por su parte, en su artículo 243, reglamenta la falsificación de documentos en general, al disponer que "El delito de falsificación en documentos públicos o privados se castigará con prisión de seis meses a tres años y multa de cincuenta a mil pesos".

XXV.- Deportación.

Desde el punto de vista gramatical, la palabra deportación, se ha conceptualizado como "Pena de destierro en un lugar determinado. Prisión en un campo de concentración".⁽¹³⁾ Como podemos desprender de este concepto gramatical al término deportación se ha asimilado como pena de destierro y prisión que se debe cumplir fuera de los límites de un país determinado.

En efecto, la deportación es el acto mediante el cual el Estado en ejercicio de su potestad soberana, determina que un sujeto que se encuentra dentro de su territorio nacional debe abandonar el mismo, por no ajustarse o no reunir

13.- García Pelayo. Razón.- Ob. cit., pág. 326.

los requisitos legales exigidos por el ordenamiento jurídico vigente, cuando dicho sujeto no es considerado como nacional, de conformidad a las leyes de dicho país.

La Ley General de Población, en su capítulo relativo a sanciones, se refiere a la expulsión de los extranjeros, cuando éstos no reúnen o dejan de reunir los requisitos o condiciones señaladas por la propia ley y su reglamento o bien determinadas por la Secretaría de Gobernación. Al respecto, consideramos que la deportación es el lenguaje jurídico más adecuado a que la ley en comento debe referirse, toda vez que el término expulsión dentro de nuestro sistema jurídico tiene otra connotación y se aplica a otras situaciones más concretas que nuestra constitución determina en forma clara y precisa, en su artículo 33 al que hacemos referencia en el apartado siguiente.

La Ley de Amparo en sus artículos 17 y 117, se refieren al término deportación y así el segundo de los preceptos establece: "Cuando se traten de actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento judicial, deportación, destierro o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la constitución Federal, bastará, para la admisión de la demanda, que se exprese en ella el acto reclamado..."

Como se puede observar, se usan indistintamente

los términos deportación y expulsión. Esto ha motivado a que el maestro Carlos Arellano García, en su obra intitulada "Derecho Internacional Privado", al referirse a la deportación exprese que "Existe un problema de terminología en ocasión del empleo de los vocablos "Expulsión y Deportación". Ambas expresiones tienen en común que hacen referencia a la orden de salida y providencias en ese sentido que tome el estado respecto de algún extranjero. Suelen emplearse indistintamente, como si hubiese una situación de sinonimia entre los dos términos y doctrinariamente no está bien establecida su diferenciación e incluso algunos tratadistas se ocupan exclusivamente de la expulsión....." (14)

El Dr. Carlos Arellano García en su obra citada, concluye diciendo que "deportar es obligar a un extranjero a salir del país cuando no reúne o deje de reunir los requisitos sanitarios y migratorios necesarios para su internación y permanencia en el país". (15)

Aceptamos el concepto propuesto por el Dr. Carlos Arellano García, ya que en efecto, desde el punto de vista sanitario, podemos establecer que cuando un extranjero ingresa al país contraviniendo lo dispuesto en la Ley General de Salud, la Secretaría de Salubridad y Asistencia, mediante la autoridad

14.- Arellano García, Carlos.- Derecho Internacional Privado.- Ed. Porrúa México, 1979, pág.402

15.- Obra citada, pág. 402.

sanitaria, podrá solicitar a la Secretaría de Gobernación, la deportación del extranjero de que se trate, máxime si es poseedor de alguna enfermedad transmisible y peligrosa, a juicio de la dependencia mencionada.

La Ley General de Población, contiene casos de deportación de los extranjeros en las hipótesis de alteración, violación o modificación de las condiciones migratorias a las que está sujeto. Las circunstancias que alteren, contraríen o modifiquen las condiciones migratorias de un extranjero deben ser comunicadas a la Secretaría de Gobernación por las empresas, instituciones o personas que tengan a su servicio o bajo su dependencia económica, a extranjeros, y además deban sufragar los gastos que origine la expulsión del citado extranjero cuando la Secretaría de Gobernación lo ordene (art. 61 de la Ley General de Población).

Otro caso de deportación lo prevé el artículo 53 de la ley General de Población, cuando determina que el inmigrante que no tramite la obtención de su calidad de inmigrado, llegado el término y habiendo cumplido con los requisitos y condiciones que precisa la ley y su reglamento, o que no se le conceda esta calidad, debe salir del país en el plazo que le señale la Secretaría de Gobernación.

Los artículos 47 y 50 de la ley, prevén la salida de los extranjeros del país que hayan perdido su calidad migrato

ria de inmigrantes e inmigrados, por haberse ausentado del territorio nacional por el término de dieciocho meses en forma continua o con intermitencias, y por dos años consecutivos, respectivamente.

El artículo 26 de la Ley General de Población, determina la salida de los extranjeros que encontrándose en tránsito desembarquen con autorización del servicio de migración en algún puerto nacional y permanezcan en tierra sin autorización legal, por causas ajenas a su voluntad, después de la salida del buque o aeronave en que hacen la travesía.

El artículo 105 de la Ley General de Población, se refiere en forma más general a la deportación. Así en su texto dispone que se hacen acreedores a la expulsión, sin perjuicio de que previamente se les apliquen las penas establecidas y se les cancele su calidad migratoria a los extranjeros que se encuentran en alguno de los casos siguientes:

I.- Al extranjero que auxilie o encubra o aconseje a otro extranjero para violar las disposiciones de la Ley General de Población y su reglamento.

II.- Al extranjero que no haya cumplido la orden de la Secretaría de Gobernación para salir del territorio nacional dentro del plazo que para el efecto se le fije, por haber sido cancelada su calidad migratoria.

III.- Al extranjero que habiendo sido expulsado

se interne nuevamente al territorio nacional sin haber obtenido acuerdo de readmisión, por el Secretario, al Subsecretario o en su caso el Oficial Mayor de la Secretaría de Gobernación.

IV.- Al extranjero que no exprese u oculte su condición de expulsado para que se le autorice y obtenga nuevo permiso de internación.

V.- Al extranjero que habiendo ingresado legalmente, por incumplimiento o violación del ordenamiento legal a que se condicionó su estancia, se encuentre ilegalmente en el país.

VI.- Al extranjero que realice actividades para las cuales no está autorizado conforme a esta ley o al permiso de internación que la Secretaría de Gobernación le haya otorgado.

VII.- Al extranjero que se dedique a actividades ilícitas o deshonestas.

VIII.- Al extranjero que dolosamente haga uso o se obstepte como poseedor de una calidad migratoria distinta de la que la Secretaría de Gobernación le haya otorgado.

IX.- Al extranjero que se interne ilegalmente al país.

X.- Al extranjero que proporcione a las autoridades administrativas y judiciales datos falsos con relación a

su situación migratoria.

XI.- Al extranjero que pretenda llevar o lleve nacionales mexicanos para trabajar en el extranjero, sin tener autorización de las autoridades mexicanas. Igualmente al extranjero que introduzca ilegalmente a uno o varios extranjeros a territorio mexicano.

Por su parte, el artículo 154 del Reglamento de la Ley General de Población, al hacer referencia a la deportación, determina, que para la ejecución de las ordenes de expulsión que la Secretaría acuerde, se tomarán las medidas adecuadas, entre ellas el separo o aseguramiento de los extranjeros en estaciones migratorias. Las autoridades federales y locales, así como las empresas de transporte, darán toda clase de facilidades a las autoridades de población para que se cumpla con las órdenes de expulsión que al respecto dicte la Secretaría.

XXVI.- Expulsión.

En el apartado anterior, nos referimos a la deportación, indicando que esta figura jurídica se aplica al extranjero cuando no reúne o deja de reunir los requisitos sanitarios y migratorios. Empero la expulsión no solamente constituye una figura del Derecho Constitucional, sino también tiene su grado de importancia dentro del Derecho Internacional, pues se refiere a la potestad que tienen los Estados para admitir dentro de su

territorio a los extranjeros que llegan por un tiempo determinado o para radicarse definitivamente en el Estado de que se trate: Esta potestad, también implica el hecho de que el Estado en ejercicio de la misma, puede decretar la expulsión del extranjero, sin más requisito que la voluntad del propio Estado reflejada a través de sus normas jurídicas en otras ocasiones sujeta a dicha voluntad a los convenios o tratados internacionales a los que expresamente se haya sometido.

En nuestro sistema jurídico mexicano, el artículo 33 de nuestra carta fundamental, reglamenta este tema tan controvertido, señalando en su párrafo primero lo siguiente: "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".

Del precepto constitucional que ha quedado inserto, desprendemos las siguientes premisas: el concepto de extranjero que da la propia norma constitucional, al determinar que son extranjeros los que no posean la calidad de mexicanos por nacimiento o naturalización; que los extranjeros gozan de las garantías que consagran los primeros veintinueve artículos de

la propia Constitución; la facultad de expulsar al extranjero del territorio nacional es una facultad exclusiva del Ejecutivo de la Unión, quien de conformidad al artículo 80 de la propia carta magna, el ejercicio del Poder Ejecutivo de la Unión se deposita en un sólo individuo denominado "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos"; la expulsión puede ser inmediata y sin necesidad de juicio previo, se excluye en esta materia la garantía de audiencia que consagra el artículo 14 de la propia ley suprema y; para que el extranjero sea expulsado el Poder Ejecutivo, debe juzgar de inconveniente su estancia en territorio nacional.

En principio, podríamos considerar que la norma constitucional aludida otorga al Presidente de la República, no solamente una facultad discrecional sino que también podría derivarse de la propia norma el ejercicio por parte del Poder Ejecutivo Federal de actos arbitrarios en contra de determinados extranjeros. Al respecto el jurista mexicano Ignacio Burgoa en su obra titulada "Derecho Constitucional Mexicano" al referirse a la perpedéntica jurídica del tema que nos ocupa, ha señalado que "Por ende, la facultad del presidente a que nos referimos no debe considerarse como potestad arbitraria en cuyo desempeño solo opera el capricho inconsulto que conduce a la injusticia, sino como una atribución que debe ejercitarse con criterio lógico orientado hacia la preservación de los valores

e intereses humanos, morales, sociales o económicos del pueblo de México que se vean amenazados o en peligro por extranjeros perniciosos o indeseables".⁽¹⁶⁾ El Dr. Carlos Arellano García al respecto manifiesta que una actuación arbitraria que culmine con la expulsión afecta la legalidad a que deben estar sujetos los actos de autoridad conforme a la legislación interna de los estados".⁽¹⁷⁾

En efecto, consideramos que el precepto mencionado dista mucho de otorgar al Poder Ejecutivo una potestad arbitraria, sino por el contrario, el Presidente de la República de conformidad con el artículo 16 constitucional, tiene el deber jurídico de fundamentar y motivar la causa legal de su procedimiento, como lo consagra el precepto mencionado. Así lo expresa el Dr. Ignacio Burgoa al determinar que "La obligación del Presidente de la República en el sentido de motivar en cada caso concreto el ejercicio de la facultad expulsoria con que lo inviste el artículo 23 de la Constitución, en acatamiento de la garantía de legalidad instituida en su artículo 16 y la procedencia del juicio de amparo contra el acuerdo o decreto respectivo".⁽¹⁸⁾

El Dr. Carlos Arellano García, al continuar con

16.- Burgoa, Ignacio.- Derecho Constitucional Mexicano.- Ed. Porrúa, México, 1973, pág. 153.

17.- Ob. cit. pág. 406.

18.- Ob. cit., pág. 153.

el estudio del tema que nos ocupa, formula razonamientos que a nuestro juicio los consideramos de una gran trascendencia jurídica, por su contenido tan preciso, al determinar que la "expulsión es una medida enérgica, drástica y lesiva a los intereses de los extranjeros, por tanto estamos también perfectamente ciertos de que debe haber un motivo que justifique la medida y el motivo no debe ser subjetivo de las personas que encarnan la representación estatal. El motivo debe ser objetivamente válido y exigir la expulsión, los intereses del estado que, de no producirse la expulsión se afectarían en mayor grado o simplemente se afectarían".⁽¹⁹⁾

El Dr. Carlos Arellano García,⁽²⁰⁾ al ubicar la expulsión dentro de los lineamientos del Derecho Internacional, advierte que no es violatorio de las normas del Derecho Internacional, privar al extranjero de la garantía de audiencia antes de la expulsión. Hace alusión a los comentarios que sobre el particular vierte el jurisconsulto Hans Kelsen, al referir que la expulsión puede estar limitada por tratados internacionales. Asimismo refiere el tratadista el contenido del artículo 6º de la Convención sobre Condiciones de los Extranjeros, firmado en la Habana el 20 de febrero de 1928, ratificado por nuestro país con reservas el 20 de febrero de 1931, en el que

19.- Ob. cit., pág. 405.

20.- Ob. cit., pág. 409.

se limita el derecho de expulsión, pero nuestro país precisamente formuló la reserva que el caso amerita, en cuanto al derecho de expulsión, con el objeto de que el artículo 33 a - que hemos hecho referencia, continúe rigiendo esta materia. Consecuentemente como lo refiere el Dr. Carlos Arellano García, no existe impedimento legal desde el punto de vista internacional, para que el precepto constitucional mencionado se siga aplicando a los extranjeros que el Ejecutivo Federal considere necesario decretar su expulsión, siempre y cuando el acuerdo o decreto respectivo, se encuentre fundado y motivado debidamente, cumpliendo con ello el requisito de legalidad que exige el artículo 16 de nuestra norma suprema, con lo que consideramos evitar a futuro cualquier controversia o reclamación internacional o represión por algún organismo de igual índole.

De lo expuesto podemos derivar la importancia que tiene el distinguir la deportación de la figura jurídica expulsión. Si bien es cierto que la ley General de Población y su reglamento, en sus preceptos jurídicos hablan de la expulsión, a nuestro juicio, consideramos que lo correcto es que los ordenamientos legales mencionados, usando una lógica jurídica más precisa se refieren a la deportación. Queremos entender que no es una simple equivocación el hecho de que la ley como el reglamento se refieran a la expulsión y no a la deportación, ya que utilizar este término implicaría a las autoridades, en

este caso de la Secretaría de Gobernación, a cumplir no solamente con el principio de legalidad que consagra el artículo 16 de nuestra constitución, si no que ineludiblemente la autoridad al decretar la deportación tendría que cumplir con la garantía de audiencia, ajustandose de este modo a los principios estipulados por el artículo 14 de nuestra ley suprema. Sin embargo, siempre buscamos el sendero más fácil y el presente caso no es la excepción, pues hablar de expulsión la autoridad queda exenta de obsequiarle al extranjero la garantía de audiencia que consagra el numeral mencionado.

CAPITULO QUINTO

EL PROCEDIMIENTO EN MEXICO PARA LA APLICACION DE LAS SANCIONES MIGRATORIAS.

XXVII.- Competencia de autoridad.

XXVIII.- Iniciación del procedimiento.

XXIX.- Notificaciones.

XXX.- La posibilidad de defensa del interesado.

XXXI.- Etapas procesales.

A.- Conocimiento.

B.- Prueba.

C.- Alegatos.

D.- Resolución.

E.- Recursos.

1.- El recurso de revisión ante la Secretaría
de Gobernación.

2.- Reconsideración.

XXXII.- Procedencia del Juicio de Amparo y de la Suspen-
sión del acto reclamado.

EL PROCEDIMIENTO EN MEXICO PARA LA APLICACION DE LAS SANCIONES MIGRATORIAS.

En el presente capítulo nos referimos al procedimiento que en su especie lleva a cabo la autoridad administrativa para decretar las diversas sanciones que en materia migratoria previene la Ley General de Población y su reglamento,

Antes de entrar en materia, nos referiremos a lo que se entiende por procedimiento administrativo y su función tan importante en relación con los particulares. Los diversos tratadistas que se han encargado del estudio de la materia que nos ocupa, han conceptuado al procedimiento administrativo como "el conjunto de formalidades y actos que preceden y preparan el acto administrativo."⁽¹⁾ Otros, sin embargo, lo han calificado "como el conjunto de actos que realiza la administración, bien para producir otro acto administrativo, o bien para lograr su ejecución."⁽²⁾ A nuestro juicio el primer concepto es más acorde a lo que es en realidad el procedimiento administrativo pues en efecto constituye el conjunto de actos y las formalidades que deben de revestir, con el objeto de que la autoridad administrativa los lleve a cabo y cumpla de esta forma con los requisitos esenciales de procedibilidad, en vías de preparar

.....

1.- Fraga, Gabino.- Ob. cit. pág. 255.

2.- Acosta Roxero, Miguel.- Ob. cit. págs. 340 y 341.

el acto administrativo propiamente dicho.

En efecto, la autoridad administrativa, dentro del procedimiento administrativo, debe de observar ciertas formalidades que la ley le impone con el fin primordial de salvaguardar los derechos de los particulares, atendiendo a principios fundamentales que el propio ordenamiento jurídico determina. Así pues, el maestro Andrés Serra Rojas ha expuesto sobre el particular que "El procedimiento administrativo constituye una ineludible garantía legal, constitucional y administrativa, que tiene como finalidad, la de asegurar el interés general así como el de los particulares."⁽³⁾

De lo antes expuesto en los puntos que anteceden, concluimos de que todo acto administrativo, tiene que estar precedido por un procedimiento de la misma naturaleza, el cual tiene que estar debidamente reglamentado en la ley de la materia de que se trate. Sin embargo, dentro de nuestro sistema jurídico mexicano, si bien tenemos abundancia de leyes en materia administrativa, no todas ellas disponen de un procedimiento administrativo en el que se cumplan con las formalidades de procedibilidad. Este vacío ha originado a que el Dr. Gabino Fraga, en su obra de derecho administrativo, nos señale los elementos principales que deben tenerse en cuenta para la sistematización del procedimiento administrativo: "En primer término, ese procedimiento debe ser el resultado de la conciliación de los dos intereses fundamentales que juegan en la acti-

3.- Serra Rojas, Andrés.- Derecho Administrativo.- Tomo primero, ad.Porrúa, México, 1974, págs 276 y 277.

vidad administrativa estatal: por una parte el interés público que reclama el inmediato cumplimiento de las leyes, exige normalmente que el procedimiento se inicie de oficio y que él permita dictar las resoluciones respectivas con el mínimo de formalidades indispensables para la conservación del buen orden administrativo, el pleno conocimiento del caso y el apego a la ley. Por otra parte el interés privado exige que la autoridad se limite por formalidades que permitan al administrado conocer y defender oportunamente su situación jurídica para evitar que sea sacrificado en forma ilegal o arbitraria.

En segundo término, el procedimiento debe comprender la regulación de las formalidades para formación, ejecución y revisión dentro de la esfera administrativa de los actos de la administración, así como las normas para la presentación, tramitación y resolución de las impugnaciones que se dirijan contra esos actos cuando sean definitivos por no ser susceptibles de revisión por órganos de la administración activa...."

En tercer término la irregularidad o incumplimiento de las formalidades y trámites de procedimiento exige consideración muy variada que puede ir de la simple aplicación de sanciones disciplinarias cuando se omiten algunas de las medidas de orden interno encaminadas a mantener el buen orden administrativo hasta la nulidad misma del acto administrativo cuando en su formación no se han seguido las normas estable-

cidas para garantía de los derechos de los particulares.⁽⁴⁾

Igualmente consideramos que estas lagunas legales a que hace referencia el maestro Gabino Fraga, podrían suplirse con las jurisprudencias que sobre el particular ha dictado la Suprema Corte de Justicia de la Nación. De tal forma que este máximo tribunal se ha percatado de estas deficiencias legales que conducen principalmente a que las autoridades administrativas actúen sin ninguna rectoría legal en los actos administrativos que por lo general concluyen con la privación de derechos sobre los particulares, dejándolos con ello en un absoluto estado de indefensión. Es así, como la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al respecto ha establecido lo siguiente: Garantía de audiencia y legalidad, en materia administrativa. Si del contenido del acuerdo reclamado, ni de ninguna otra constancia, se desprenda que se hubiera seguido en contra de la quejosa algún procedimiento en el cual fuera oída para que presentara su defensa, ni tampoco se invoca ninguna disposición legal que sirviera de fundamento para dictar dicho acuerdo, es patente la violación de las garantías consagradas en los artículos 14 y 16 constitucionales, puesto que se priva a la quejosa de sus propiedades, posesiones y derechos, sin haberse seguido en su contra procedimiento alguno en que fuera oída, ni tampoco exis-

.....
4.- Fraga, Gabino, Ob. cit., págs. 258 y 259.

te mandamiento escrito de la autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento. Tomo 118, pág. 71. (5)

Efectivamente como se desprende de lo anterior, la autoridad administrativa dentro de cualquier procedimiento que lleve a cabo, y que tenga como consecuencia privar de algún derecho a los particulares, es menester que la propia autoridad en su proceder observe como una máxima procesal las garantías de audiencia y legalidad consagradas en los artículos 14 y 16 constitucionales.

Después de estas breves reflexiones jurídicas sobre el procedimiento administrativo, estudiaremos en particular el procedimiento de las sanciones en materia migratoria.

XXVII.- Competencia de Autoridad.

En principio podemos establecer que todo acto administrativo debe ser emitido por autoridad competente. En relación a las sanciones en materia migratoria, tanto la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley General de Población y su reglamento, señala con precisión las autoridades que de conformidad a sus atribuciones son competentes para imponer las sanciones en materia migratoria.

En efecto, es muy importante que las sanciones en materia migratoria sean decretadas por la autoridad compe-

5.- Burgoa, Ignacio.- Las Garantías Individuales, Ed. Porrúa, México, 1970, pág. 611.

tente, previo procedimiento que se practique conforme a las diligencias que el caso en lo particular amerite. Al respecto el artículo 16 constitucional, en su primer párrafo establece que "Nadie puede ser molestado de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento". Como se desprende del precepto mencionado no compete a cualquier órgano del poder administrativo el imponer las sanciones en materia migratoria, sino que el órgano indicado debe gozar de la competencia, que la propia constitución, las leyes secundarias o reglamentos, le concedan expresamente para poder llevar al cabo esa función sancionadora.

Al referirse el Dr. Ignacio Burgoa, en su obra intitulada "Las Garantías Individuales", el artículo 16 constitucional y en especial al comentar lo relativo a competencia de autoridad, señala que: La garantía de la competencia autoritaria a que se refiere el artículo 16 constitucional, concierne al conjunto de facultades con que la propia Ley Suprema inviste a determinado órgano del Estado, de tal suerte que si el acto de molestia emana de una autoridad que al dictarlo o ejecutarlo se excede de la órbita integrada por tales facultades, viola la expresada garantía, así como en el caso de que, sin estar habilitado constitucionalmente para ello, causa una perturbación al gobernado en cualesquiera de los bienes jurídicos señalados en dicho precepto. (6)

.....

6.- Burgoa, Ignacio.- Las Garantías Individuales, Ed. Porrúa, México, 1978, pág. 511.

La Ley General de Población en su artículo 2o. faculta al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Gobernación, para dictar, promover y coordinar en su caso, las medidas adecuadas para resolver los problemas demográficos nacionales. El artículo 7o. de la propia ley, en su fracción 111, determina que por lo que se refiere a los asuntos de orden migratorio a la Secretaría de Gobernación corresponde aplicar esta ley y su reglamento.

Como se desprende de los preceptos aludidos, la Secretaría de Gobernación es la dependencia de la administración pública federal, con atribuciones expresas para conocer y aplicar las sanciones en materia migratoria.

Así pues, el artículo 121, de la Ley General de Población preceptua que las sanciones administrativas a que esta ley se refiere, se impondrán por acuerdo del Secretario, Subsecretario, o del Oficial mayor de la Secretaría de Gobernación, así como por los Directores de la propia secretaría, que tengan a su cargo o bajo sus órdenes servicios relacionados con la materia de la presente ley.

El artículo 150 del Reglamento de la ley General de Población, es más preciso al determinar las sanciones que por su importancia compete únicamente decretarlas al Titular de la Secretaría de Gobernación, o en su caso al Subsecretario o al Oficial Mayor de la propia dependencia, en ausencia del

primero, siendo las siguientes:

Cuando se trate de decretar las sanciones de suspensión o destitución de los servidores públicos de la Secretaría de Gobernación; imponer las sanciones a las autoridades federales, estatales o municipales, por violación a la ley y su reglamento, decretar las sanciones.

A los extranjeros que en materia migratoria suscriban cualquier documento con firma que no sea la suya; decretar las deportaciones de los extranjeros, o expulsiones como las denomina la ley y su reglamento, por las infracciones que ameriten tal sanción; imponer las sanciones a los extranjeros que en tránsito hacia otro país permanezcan en tierra, después de haber concluido el tiempo autorizado para tal efecto, decretar las sanciones a los extranjeros, que si bien no están consideradas en ley ni en el reglamento, a juicio de la Secretaría de Gobernación, constituyan infracciones sancionables en materia migratoria.

El artículo 151 del Reglamento de la ley General de Población, prevee que fuera de los casos señalados en el artículo anterior, tienen facultad para imponer directamente sanciones en materia migratoria los Directores Generales, Subdirectores Generales, jefes y Subjefes de Departamento de la Secretaría, que tengan a su cargo o bajo sus órdenes servicios migratorios, cuando se trate de decretar las sanciones pecunia-

rias que establece la ley. Asimismo el propio precepto especifica que la Dirección General de Población es la facultada para decretar las sanciones pecuniarias, y los arrestos correspondientes, siempre que ello no sea atribución expresa del Secretario.

El Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, en su artículo 14, fracción X, establece que es la Dirección General de Servicios Migratorios, la competente para imponer las sanciones previstas por la Ley General de Población y su reglamento.

En efecto, actualmente es la Dirección General de Servicios Migratorios, la competente para decretar las sanciones en materia migratoria. De conformidad al Manual de Organización de la Dirección General de Servicios Migratorios, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de diciembre de 1981, dicha Dirección para cumplir con su objetivo, cuenta con las siguientes unidades de mando: una Subdirección Jurídica, quien a su vez cuenta con un Departamento de Estudio y Dictamen de lo Contencioso Administrativo en Materia Migratoria y Servicios Legales; una Subdirección de Inspección, quien a su vez cuenta con un Departamento de Inspección, un Departamento de Ejecución y un Departamento de Estaciones Migratorias.

En lo que se refiere a las sanciones en materia migratoria, la Subdirección Jurídica, juega un papel muy impor-

tante, ya que es la encargada de conocer y tramitar los expedientes de los extranjeros, en lo referente a la imposición de las sanciones migratorias, proyectando, dictaminando los asuntos en particular, para concluir con el acuerdo o resolución respectivo, que es firmado por el titular del ramo, por el Director General de Servicios Migratorios o bien por el Subdirector Jurídico de la propia unidad administrativa, en base a las atribuciones que les corresponda.

XXVIII.- Iniciación del Procedimiento.

Como lo establece el Dr. Andrés Serra Rojas, "El procedimiento administrativo está constituido por un conjunto de trámites y formalidades, ordenados y metodizados en las leyes administrativas, que determinan los requisitos previos que preceden al acto administrativo, como su antecedente y fundamento los cuales son necesarios para su perfeccionamiento y condiciona su validez, al mismo tiempo que para la realización de un fin".⁽⁷⁾

Si bien es cierto que tanto la Ley General de Población como su reglamento son omisos en este aspecto, ya que ningún precepto y mucho menos precisan la forma de su inicio. Empero nosotros consideramos que el procedimiento para imponer las sanciones en materia migratoria, por regla general

7.- Serra Rojas, Andrés.- Derecho Administrativo.- Tomo primero. Ob.cit. pág. 261.

se inicia de oficio, cuando la Dirección General de Servicios Migratorios tiene conocimiento de las infracciones en las que ha incurrido el extranjero.

En efecto, de conformidad al manual de organización a que hemos hecho referencia, la Dirección General de Servicios Migratorios, en lo referente a su estructura interna, cuenta con una Subdirección de Inspección, quién para su funcionamiento se integre con un departamento denominado igualmente de inspección, el cual tiene como objetivo: Vigilar el cumplimiento de las leyes y disposiciones administrativas aplicables a los extranjeros y proponer a la superioridad las sanciones correspondientes en caso de incumplimiento, así como a percibir a extranjeros y mexicanos sobre el cumplimiento de sus obligaciones en materia de extranjería y migración.

La Subdirección de Inspección, tiene un papel muy importante dentro del procedimiento para decretar las sanciones en materia migratoria. Practicamente constituye un cuerpo de policía cuya función es vigilar que los extranjeros cumplan con las disposiciones, tanto de la ley General de Población como de su reglamento, así como también con lo estipulado en el permiso de internación que la Secretaría de Gobernación les haya otorgado. Igualmente tienen entre sus funciones efectuar las investigaciones ordenadas por la superioridad sobre extranjeros residentes en el país, acerca de su conducta, antece-

dentes, actividades, subsistencia de vínculo matrimonial con nacionales y legal existencia y funcionamiento de empleadores.

La instrumentación jurídica adoptada por elementos de la Subdirección de Inspección, para denunciar las sanciones migratorias en que haya incurrido algún extranjero, es mediante la formulación de las actas necesarias en las cuales hacen la narración de los hechos previniendo la posibilidad de violaciones especificadas, en la Ley General de Población, en su reglamento o en otras disposiciones legales. Hecho lo anterior, se somete el caso al conocimiento de las autoridades superiores competentes para el efecto de iniciar el procedimiento para imponer la sanción migratoria correspondiente. La Subdirección de Inspección, tiene atribuciones para poner al extranjero a disposición de las autoridades judiciales cuando de las actuaciones se desprenda la comisión de uno o varios delitos.

Por otra parte, cabe hacer mención que el Director General de Servicios Migratorios, giró la Circular no. 12-M/82 de fecha 14 de junio de 1982, dirigida a los funcionarios, Delegados, Subdelegados y personal de la Dirección General, y al referirse al procedimiento administrativo a seguir, en lo referente a la imposición de multas, por las infracciones cometidas por los extranjeros, establece. Los Directores, Subdirectores, Jefes de Departamento, Delegados y Subdelegados de Servicios Migratorios que conozcan de la infracción con los

datos proporcionados por el infractor, revisión de sus documentos y elementos complementarios de juicio, precisarán la multa;

Como se desprende de la circular de mérito, el extranjero cuenta con sus constancias que se integra en un documento denominado "expediente", en el cual se consignan los antecedentes del extranjero desde su internación hasta su último cambio de domicilio que haya reportado a la Secretaría de Gobernación.

Efectivamente dentro de su estructura orgánica la Dirección General de Servicios Migratorios, cuenta con un departamento de Archivo que se encarga de efectuar el control, manejo, apertura, clasificación, remisión, depuración, y transferencia de expedientes a las unidades de la propia Dirección General que lo solicitan. Así pues todos los extranjeros que se internan por los conductos adecuados cuentan con expediente respectivo.

Para dar por concluido con este apartado podemos establecer que, el procedimiento en esta materia se inicia con la instauración del expediente, ya sea que la Subdirección Jurídica, lo solicite al Departamento de Archivo, o bien con la apertura de un nuevo expediente donde se consignen los antecedentes del infractor. Todo esto se inicia a partir de que la propia Subdirección Jurídica tiene conocimiento de la infracción que el extranjero haya cometido. Asimismo, el expediente

tiene una gran importancia no solamente en lo concerniente a la materia que nos ocupa, sino al procedimiento administrativo en general, en términos similares lo ha manifestado el Dr. Andrés Serra Rojas, al decir que "El expediente administrativo, como forma escrita y documentada, recoge todas las actuaciones llevadas a cabo durante el procedimiento administrativo." (8)

XXIX.- Notificaciones.

Dentro del Derecho Procesal Civil, se ha dicho que la notificación es el medio legal por el cual se da a conocer a las partes o a un tercero el contenido de una resolución judicial. (9)

En el ámbito administrativo, al ser examinada una de las garantías específicas que consagra el artículo 14 constitucional, que se refiere a las formalidades esenciales del procedimiento, los autores de esta materia consideran que dicha garantía fue debidamente interpretada por el maestro Narciso Bassols en su comentario a la nueva Ley Agraria de 1927, quien en relación a la notificación comenta "Ese procedimiento, juicio dentro del sentido de la garantía del artículo 14, reunirá en su desarrollo las formas esenciales del procedimiento si las leyes que lo organicen reúnen estos requisitos fundamentales:

8.- Iden. pág. 261.

9.- Pallares, Eduardo, Ob. cit. pág. 570.

10. Que el afectado tenga conocimiento de la iniciación del procedimiento, del contenido de la cuestión que va a debatirse y de las consecuencias que se producirán en caso de prosperar la acción intentada y que se le de oportunidad de presentar su defensa...."(10)

Efectivamente, la autoridad tiene el deber jurídico de comunicar al interesado la iniciación del procedimiento en el cual se especifique claramente las violaciones o infracciones en que ha incurrido el sujeto, indicando en dicha notificación los preceptos que a su juicio han sido inobservados y las consecuencias legales a que se hará acreedor en caso de resolverse el cuestionamiento en su contra.

Aunque la Ley General de Población y su reglamento no tienen disposición alguna que señale la forma y términos en que deban de practicarse las notificaciones, nosotros consideramos que dada la naturaleza y circunstancias que presente la materia migratoria, las notificaciones deben ser personales.

Si bien es cierto que, cuando la Secretaría de Gobernación tiene conocimiento de alguna infracción o infracciones cometidas por los extranjeros, previa instauración o del procedimiento respectivo, para aplicar la sanción de que se trata, notifica al extranjero de la sanción a que se hace acreedor por la violación efectuada a los ordenamientos migratorios; sin embargo, la dependencia mencionada en su proceder

10.- Serra Rojas, Andrés. Ob. Cit. pág. 232

notificatorio no cuenta con una disposición legal aplicada supletoriamente en esta materia, ya que toda notificación se formula con base en el principio discrecional que la ley concede a la propia Secretaría. Empero a tal situación, nosotros consideramos de que en este tema no debe de prevalecer el principio discrecional, toda vez que ello está expuesto a que se incurran en omisiones sumamente graves que repercutan notablemente en la defensa que en su oportunidad presente el interesado y tenga como consecuencia la privación de sus derechos que le otorgan los ordenamientos legales en su interacción a este país.

En relación a lo anterior, consideramos que en procedimiento de que se trata debe de aplicarse supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles y el Código Federal de Procedimientos Penales, en su parte concerniente, con el objeto de contar con una base jurídica en materia de notificaciones.

Así pues, el artículo 304 del Código Federal de Procedimientos Civiles, dispone que la resolución en que se mande hacer una notificación, citación o emplazamiento, expresará el objeto de la diligencia y los nombres de las personas con quienes ésta debe practicarse.

El artículo 310 del Código Federal de Procedimientos Civiles, dispone que las notificaciones personales se

harán al interesado ó a su representante ó procurador, en la casa designada, dejándole copia íntegra autorizada, de la resolución que se notifique. Por su parte el numeral 76 del Código Federal de Procedimientos Penales, señala que cuando se haga la citación por cédula, deberá acompañarse a éste un duplicado en el cual firme el interesado o cualquier otra persona que la reciba.

De lo anterior, se desprenden dos hipótesis, la primera que la notificación se formule directamente al extranjero o bien a su representante legal; la segunda de que la notificación se formule al extranjero directamente o a cualquier persona que se encuentre lógicamente en el domicilio.

Estamos de acuerdo con lo dispuesto por el Código Federal de Procedimientos Civiles, en el sentido de que cuando se notifique la infracción al extranjero y no se encontrara éste en su domicilio, se le dejará citatorio con el objeto de que espere en la casa designada, a hora fija del día siguiente, y si no espera se le notificará por instructivo, que se le dejará en su domicilio respectivo.

Por otra parte, cuando se formule la notificación_ en el domicilio del extranjero, y si éste no estuviera en el -- mismo, pero si otra persona, se notificará a dicha persona, entregándosele una copia de la notificación o de la cédula, según se trate, recabándose la firma de la persona que se notifica, con la razón del noti

ficador en el sentido de que especifique las circunstancias y motivos que lo condujeron a llevar adelante dicha diligencia.

Es importante señalar lo dispuesto en el artículo 81, segundo párrafo, del Código Federal de Procedimientos Penales, en el sentido de que si la persona que reciba la notificación manifestará que el interesado está ausente, dirá donde se encuentra y desde cuando se ausentó, así como la fecha en que se espera su regreso y todo ésto se hará constar para que el funcionario respectivo dicte las providencias que fueran procedentes.

Esto es aplicable en materia migratoria, cuando un extranjero se ausenta de su domicilio para radicar temporal o permanentemente en otro sitio de la República, la notificación respectiva se formulará mediante las Delegaciones ó Subdelegaciones foráneas con las que cuenta en el país la Dirección General de Servicios Migratorios.

El artículo 83 del Código Federal de Procedimientos Penales, dispone que cuando se ignore la residencia de la persona que debe ser citada, se encargará a la policía que averigüe su domicilio y lo proporcione. Si esta investigación no tuviera éxito y quien ordene la citación lo estimare conveniente, podrá hacerlo por medio de un periódico de los de mayor circulación.

Este precepto, en cuanto a su contenido lo conside

ramos aplicable en materia migratoria, ya que cuando la Secretaría de Gobernación, tenga conocimiento de la comisión de una infracción por cualquier extranjero que amerite una sanción de las previstas en la Ley General de Población o en su reglamento, pero desconozca su domicilio para notificarlo adecuadamente, se encomendará la tarea de investigar el lugar donde se encuentra radicando el extranjero a los miembros del Departamento de Inspección, ya que como lo hemos dejado asentado, fungen como cuerpo policiaco, con el objeto de que notifique al extranjero del procedimiento que se va a iniciar en su contra ó bien para que se proceda a su arresto correspondiente en una de las estaciones migratorias de la propia Secretaría, si el caso así lo ameritase. En lo que respecta a formular la notificación mediante un periódico de mayor circulación o através del Diario Oficial de la Federación, como lo establecen los Códigos Federales de Procedimientos Civil y Penal, a nuestro juicio consideramos que será de gran utilidad adoptar como norma éstas disposiciones en virtud de que el extranjero en un momento dado podría enterarse del procedimiento que se está siguiendo en su contra, así como de la consecuente sanción a que se haría acreedor, con el objeto de que al enterarse de tal situación comparezca ante las autoridades de Gobernación a formular sus defensas y alegatos que considere pertinentes cuando estuviere consciente de que las infracciones que se impu

tan no las ha cometido, o bién, aún encontrándose en el supuesto, pudiera influir otro factor ajeno a su voluntad, de los cuales pudiera demostrar su verdadera existencia.

Por último, diremos que el Código Federal de Procedimientos Civiles, en su artículo 321, dispone que toda notificación surtirá sus efectos el día siguiente al que se practique siempre y cuando el día siguiente esté considerado como hábil. Por su parte, el artículo 71 del Código Federal de Procedimientos Penales, señala que los términos son improrrogables y empezarán a contar el día siguiente de la fecha de la notificación. Agrega que no se incluirán en los términos los domingos ni los días festivos.

Al respecto nosotros consideramos de que las notificaciones deben de surtir sus efectos el día siguiente de que se practiquen, y no deben ser incluidos en el cómputo del término los sábados y domingos, así como los días considerados como inhábiles, toda vez que estamos ciertos que en dichos días las diversas unidades administrativas que integran la Secretaría de Gobernación suspenden sus labores respectivas.

XXX.- La Posibilidad de Defensa del Interesado.

El tratadista Eduardo Pallares, en su obra denominada "Diccionario de Derecho Procesar Civil", al referirse al término defensa, entre otras acepciones advierte que "Se entiende también por defensa los hechos o argumentos que hace valer en juicio el demandado para destruir la acción o impedir su ejercicio⁽¹¹⁾

En efecto, entendemos que todo gobernado sea nacional o extranjero que se encuentra dentro del territorio nacional gozará de todas las garantías que otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con las excepciones que la propia Constitución establece. Es así como el artículo 14 de la Carta Magna que consagra las garantías de audiencia y legalidad, en una de sus garantías específicas señala que en todo juicio se deben de cumplir con las formalidades esenciales del procedimiento.

Al referirse el Dr. Ignacio Burgoa, a las formalidades esenciales del procedimiento, refiere que "De esta manera

.....
11.- Pallares, Eduardo.- Ob. cit. pág. 222.

la autoridad que va a dirimir dicho conflicto, esto es, que va a decir el derecho en el mismo, tiene como obligación ineludible, inherente a toda función jurisdiccional, la de otorgar la oportunidad de defensa para que la persona que vaya hacer víctima de un acto de privación, externe sus pretensiones opuestas al mismo..." continuando con sus reflexiones jurídicas, agrega el jurista "Pues bien, cuando un ordenamiento adjetivo, cualquiera que éste sea, consigna dos oportunidades, la de defensa y la probatoria, puede decirse que las erige en formalidades procesales, las cuales asumen el carácter de esenciales porque sin ellas la función jurisdiccional no se desempeñaría debida y exhaustivamente. En sentido inverso, si una ley procesal solo consigna como formalidad una de tales oportunidades, lo que ocurre muy frecuentemente en varios ordenamientos positivos, ostentará indiscutiblemente el vicio de inconstitucionalidad, al auspiciar una privación sin establecer la concurrencia necesaria de ambas ocasiones indispensables para la debida culminación de la función multicitada."⁽¹²⁾

.....

12.- Burgos, Ignacio.- Las Garantías Individuales.- Ob. Cit., págs. 568 y 569.

Los medios de defensa que deben tener los particulares dentro de cualquier procedimiento administrativo, no solamente ha sido preocupación de los tratadistas nacionales sino que también ha constituido una inquietud universal que se ha reflejado en diversos congresos de talla internacional que se han celebrado, es así como en el "Congreso del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas celebrado en Varsovia en el año de 1936, se señalaron entre otras las siguientes bases como fundamentales para todo procedimiento administrativo: primero, el principio de audiencia de las partes; segundo, enumeración de los medios de prueba que deben ser utilizados por la administración o por las partes en el procedimiento; tercero determinación del plazo en el cual debe de obrar la administración...." (13)

En relación al principio de formalidades esenciales del procedimiento, consagrado, en el artículo 14 constitucional, el maestro Gabino Fraga, nos refiere los razonamientos jurídicos que en esta materia formuló el licenciado Bassols, quedando resumidas dichas reflexiones en cuatro puntos importantes: "1o. que el afectado tenga conocimiento de la iniciación del procedimiento, del contenido de la cuestión que va a debatirse y de las consecuencias que se producirán en caso de prosperar la acción intentada y que se le dé oportunidad de presentar su defensa; 2o. que se organice un sistema de comprobación en forma tal que quien sostenga una cosa la demuestre

13.- Fraga, Gabino.- Ob. cit., pág. 257.

y quien sostenga lo contrario pueda también comprobar su veracidad; 3o. que cuando se agote la tramitación, se dé oportunidad a los interesados para presentar alegaciones, y 4o. por último, que el procedimiento concluya con una resolución que decida sobre las cuestiones debatidas y que, al mismo tiempo, fije la forma de cumplirse". (14)

El propio maestro Gabino Fraga, hace referencia del tema que nos ocupa, nos dice que "En cuanto a los medios de prueba, la práctica constante que debe ser recogida por la ley que llegare a dictarse, consiste en admitir toda clase de pruebas, si bien también en la práctica se ha exceptuado la de confesión de las autoridades, ya que la actuación de éstas normalmente es por escrito. Como formalidad esencial del procedimiento es necesario que en los casos de afectación a particulares se fije en la ley un término adecuado para que puedan ofrecerse y desahogarse las pruebas pertinentes". (15)

Aplicando los conceptos anteriores a la materia migratoria, diremos que, los extranjeros en todo procedimiento que se les siga en la imposición de sanciones por las infracciones cometidas a los ordenamientos legales migratorios, las autoridades administrativas que conozcan del negocio tienen

14.- Idea., pag. 262

15.- Idea., pág. 263.

el deber de otorgar a los extranjeros la garantía de audiencia que consagra el artículo 14 de nuestra Ley suprema, y en especial, cumplir en su estricto sentido con la garantía específica de formalidades esenciales del procedimiento, que a nuestro juicio consistan en que al extranjero se le conceda el derecho de presentar todos los medios de prueba que considere adecuados e idóneos para demostrar fehacientemente sus afirmaciones; asimismo otorgarle el término oportuno para que pueda oponer sus alegatos ante la autoridad que conozca del asunto, para que conjuntamente se formule la valoración con forme proceda en derecho, teniendo como límite únicamente aquellas probanzas que sean contrarias a la moral o a las buenas costumbres, o que su contenido contravenga ordenamientos de carácter público. En el supuesto de que los medios de prueba se ajusten a la licitud del derecho, la autoridad administrativa tiene el deber constitucional de admitir dichas probanzas, estén o no reglamentadas en una ley secundaria, ya que toda disposición expresa de la constitución está por encima de cualquier ley secundaria por muy importante o relevante que ésta sea. Ya que las excepciones a esta garantía las señala la propia Constitución, como es el caso de las resoluciones de expulsión de extranjeros emanadas del Poder Ejecutivo, reglamentada en el artículo 33 de la propia constitución, estableciendo que la expulsión será decretada sin que para ello se otorge previo juicio al extranjero sujeto a esta sanción.

Solamente cumpliendo con la garantía que estipula el artículo 14 Constitucional, se podrá advertir que al autoridad administrativa, en este caso, la Secretaría de Gobernación, ha otorgado al extranjero todos los medios de defensa en el procedimiento seguido para decretar la sanción migratoria por infracciones cometidas a los ordenamientos legales del mismo carácter. En caso contrario, se estaría frente a un acto de autoridad, no discrecional, sino meramente arbitrario y contrario a la ley suprema que nos rige, desde cualquier punto legal que se analice.

XXXI.- Etapas Procesales.

A. Conocimiento.

El Derecho Procesal Civil, ha tratado con más amplitud este tema. Así al referirse los procesalistas al conocimiento, han dicho que, en los procesos civiles pueden, en algunos casos, limitarse a obtener del juez una sentencia que resuelva, con fuerza vinculativa para las partes, una determinada controversia. Se trata de proceso de mero conocimiento. (16)

Igualmente y dentro del Derecho Procesal Civil, se ha dicho que el conocimiento es "uno de los atributos de la jurisdicción, y se entiende por tal, el acto de tramitar

16.- Becerra Sautista, José.- El Proceso Civil en México.- Ed. Porrúa México, 1980, pág. 13.

y conocer y resolver un proceso determinado". (17)

Si bien es cierto que, dentro del procedimiento que se sigue para decretar las sanciones en materia migratoria no se presenta una pugna de intereses que va a dirimir el juez para concluir con la sentencia. Sin embargo, si se va a determinar una situación jurídica controvertida que deriva de una o varias infracciones, en este caso cometidas por uno o varios sujetos que no tienen la calidad de mexicanos por nacimiento o por naturalización. Es así como el Estado, por medio de uno de sus órganos, se encarga de conocer el asunto o negocio que se le plantea, teniendo como norma general el respeto a los derechos que le asisten al extranjero y el de salvaguardar los intereses que le corresponden al Estado.

Es así como la Ley General de Población, establece expresamente que es la Secretaría de Gobernación la facultada para conocer de todos los asuntos derivados de la materia migratoria. Y como consecuencia de ello, es la propia dependencia con atribuciones para conocer y decretar las sanciones en materia migratoria por medio de los órganos que la misma ley preceptúa.

Podemos concluir que la Secretaría de Gobernación, es quien mediante la Dirección General de Servicios Migratorios conoce y decreta las sanciones a que se han hecho acreedores

17.- Gallares, Eduardo, Op. Cit. pág. 182.

los extranjeros que han infringido algún ordenamiento de carácter migratorio, mediante la tramitación de un procedimiento que la propia dependencia lleva a cabo y que concluye con la resolución correspondiente, con fuerza ejecutiva para su debida observancia y cumplimiento.

B. Pruebas.

Dentro de la teoría general del proceso, al tratar el objetivo del probar, se ha dicho que, "toda la actividad probatoria que se desenvuelve en el proceso en sus diversas guías, formas y características, ya sea que se trate de la prueba o de lo que (Brisaño Sierra, Humberto) llama sus variantes o sean las mostraciones, la convicción y el acreditamiento, tiene como finalidad lograr la convicción del juzgador respecto de la correspondencia entre las afirmaciones de las partes y los hechos o situaciones que fundamentan sus pretensiones o defensas. Es claro que por convicción entendemos el convencimiento o la persuasión que lleven al juzgador a determinadas conclusiones sobre las cuestiones que se planteen....."⁽¹⁸⁾

Otros autores, al referirse a la naturaleza de la prueba han establecido que probar, "es producir un estado de certidumbre en la mente de una o varias personas respecto de la existencia o inexistencia, de un hecho, o de la verdad

18.- Sáenz Lara, Cipriano.- Teoría General del Proceso.- ed. Textos Universitarios, UNAM, México, 1983, pág. 341.

o falsedad de una proposición. También se puede decir que probar es evidenciar algo, es decir lograr que nuestra mente lo perciba con la misma claridad con que los ojos ven las cosas materiales....." (19)

En este tema de las pruebas, el Código Federal de Procedimientos Penales, señala que se admitirá como prueba todo lo que sea ofrecido como tal siempre que pueda constituir-la a juicio del funcionario que practique la averiguación. Cuando éste lo juzgue necesario podrá por cualquier medio establecer la autenticidad de dicha prueba.

Las pruebas que reglamenta el Código Federal de Procedimientos penales son: la confesional, la inspección, la pericial, la testimonial, la confrontación, los careos, los documentos públicos y privados.

En relación al artículo 79 del Código Federal de Procedimientos Civiles, dispone que para conocer la verdad, puede el juzgador valerse de cualquier persona sea parte o tercero, y de cualquier cosa o documento, ya sea que pertenezca a las partes o a un tercero, sin más limitaciones de que las pruebas estén reconocidas por la ley y tengan relación inmediata con los hechos controvertidos. Los tribunales no tienen límites temporales para ordenar la aportación de las pruebas

19.- Fallares, Eduardo.- Ob. cit. pág., 657, 658.

que juzguen indispensables para formar su convicción respecto del contenido de la litis, ni rijen para ellos las limitaciones y prohibiciones, en materia de prueba, establecidas en relación con las partes.

El artículo 93 del Código Federal de Procedimientos Civiles, establece los medios de prueba que la ley reconoce la confesional, los documentos públicos, los documentos privados, los dictámenes periciales, el reconocimiento o inspección judicial, los testigos, las fotografías, escritos y notas taquígráficas, las presunciones y en general todos aquellos elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia.

El artículo siguiente del ordenamiento legal mencionado dispone que salvo disposición contraria de la ley, lo dispuesto en este título es aplicable a toda clase de negocios.

Ya refiriéndonos al procedimiento administrativo, los tratadistas al respecto han expresado que, en cuanto a los medios de prueba, la práctica constante que debe ser recogida por la ley que llegare a dictarse, consiste en admitir toda clase de pruebas, si bien también en la práctica se ha exceptuado la de confesión de las autoridades ya que la actuación de éstas normalmente es por escrito. Como formalidad esencial del procedimiento es necesario que en los casos de afectación a particulares se fije en la ley un término adecuado para que puedan ofrecerse y desahogarse las pruebas pertinentes. ⁽²⁰⁾

20.- Fraga, Sabino.- Ob. cit., pág. 263.

Compartimos la opinión vertida en el párrafo que antecede, porque estamos de acuerdo en el sentido de dar oportunidad al particular que se va a privar de sus derechos, de presentar todo tipo de pruebas que considere que beneficiarán su defensa, siempre y cuando dichas probanzas no sean contrarias a la moral ni contravengan disposición constitucional alguna, de esta forma las autoridades administrativas que conozcan del asunto estarán dando estricto cumplimiento a la garantía específica que consagra el artículo 14 constitucional, que se refiere a las formalidades esenciales del procedimiento.

En materia migratoria, no existe ninguna disposición que se refiera a los medios de prueba que presentará ante la autoridad respectiva el extranjero para acreditar que en ningún momento ha cometido la infracción que se le imputa. Empero, consideremos que si bien no existe dicha disposición expresa, tampoco existe precepto jurídico alguno que prohíba al extranjero o restrinja sus medios de defensa por lo que consideramos que el extranjero cuenta con la libertad de ofrecer ante la autoridad respectiva todos los medios de prueba que considere fehacientes para demostrar que en ningún momento es acreedor de la sanción que se pretende aplicarle y la autoridad por su parte tiene el deber de admitir dichas probanzas y proceder dentro del término prudente en su estudio y análisis respectivo, dándole el valor probatorio que conforme a derecho

proceda.

La Secretaría de Gobernación por su parte, al imponer las sanciones migratorias a los extranjeros, cuenta con pruebas documentales que se traducen en actas levantadas por la propia dependencia. En efecto, si bien es cierto que el artículo 152 del Reglamento de la Ley General de Población, dispone que cuando la infracción implique la comisión de un delito, procederá por las autoridades de población a levantar un acta en las que se consignen con toda claridad los hechos, los documentos y, en general las pruebas respectivas. Aunque el precepto mencionado se refiere a la comisión de delitos, estamos ciertos que el acta es el medio práctico que se utiliza para consignar todos los hechos y circunstancias agravantes que pueden en un momento determinado dar elementos a la Secretaría para determinar y aplicar la sanción que corresponda.

En relación con lo antes expuesto, la Dirección General de Servicios Migratorios, mediante la Subdirección de Inspección que funge como cuerpo policiaco, a través de su Departamento de Inspección, entre sus variadas funciones se ubica la de formular las actas necesarias en relación a denuncias por posibles violaciones a la Ley General de Población o a su reglamento y otras disposiciones migratorias. Estas actas son turnadas al Departamento Jurídico de la propia Dirección General, con el objeto de que se estudien y analicen por

especialistas en la materia, y en base a las mismas se determine la gravedad de la infracción cometida, que como ya indicamos puede consistir desde una multa hasta la deportación del extranjero en los términos de la Ley General de Población.

Entre otros de los medios de prueba con los que cuenta la Secretaría de Gobernación, para determinar las sanciones migratorias, la encontramos en la confesión que formula el propio extranjero ante las autoridades respectivas. Es así como el extranjero que tiene una situación migratoria irregular y por ende se encuentra al margen de la ley, por voluntad propia decide denunciar su situación migratoria ante la Secretaría de Gobernación, por conducto de la Dirección General de Servicios Migratorios, con el objeto que la misma le sea regularizada por dicha autoridad. Para tal efecto tiene que comparecer ante dicha autoridad en forma personal o bien mediante escrito, en el cual en forma sucinta formula una exposición de los hechos y las circunstancias que prevalecen en relación a su situación de los hechos y las circunstancias que prevalecen en relación a su situación migratoria; en el propio escrito el extranjero puede anexar las pruebas que favorezcan su petición y que eviten la aplicación de una posible sanción. Si comparece el extranjero personalmente, en el momento se levanta el acta respectiva en la que se consigna la declaración del promovente. Si comparece por escrito, éste es analizado y cuidadosamente

revisado por el Departamento Jurídico de la dependencia y en base al mismo se determina y aplica la sanción migratoria que corresponde.

En este período de pruebas, como hemos dicho, el extranjero tiene la facultad de pedir, a la Secretaría de Gobernación la práctica de cualquier prueba que considere necesaria para esclarecer los hechos controvertidos, estamos convencidos de que el extranjero en su defensa puede exhibir los medios probatorios que determina el Código Federal de Procedimientos Civiles, como las pruebas que al efecto señala el Código Federal de Procedimientos Penales, en principio, ya que como afirmamos puede exhibir todos los medios de prueba que estén a su alcance a fin de procurar una mejor defensa.

En lo que se refiere a los términos, consideramos que se debe conceder un plazo prudente al extranjero para que pueda exhibir las pruebas respectivas ante la Secretaría de Gobernación. En relación a éste tema el Código Federal de Procedimientos Civiles, dispone que el tribunal abrirá el juicio a prueba, por un término de treinta días. Si bien es cierto que la Ley General de Población, no estipula en ninguno de sus preceptos término alguno para la exhibición de pruebas, dejando esto a decisión de la Secretaría de Gobernación en ejercicio de su facultad discrecional, a nuestro juicio consideramos que se le debe dar al extranjero el término prudente de quince días

para ejercitar su acción probatoria ante la dependencia mencionada. Acorde a lo anterior y tratando de encontrar un fundamento que apoye nuestro juicio, el artículo 78 del Reglamento de la Ley General de población, expresa que cuando cesen, se dejen de satisfacer o de cumplir las condiciones a que está sujeta la estancia en el país de un extranjero, éste deberá comunicarlo a la Secretaría en el término de quince días contados a partir del momento en que ocurre el hecho que lo origine.

El término de quince días, a nuestro entender empezará a contar el día siguiente a que el extranjero se le notifique la iniciación del procedimiento respectivo y la posible sanción que se le aplicará. En el cómputo de éste término se excluirán los días en que se suspendan las labores oficiales, según lo determina el Reglamento de la Ley General de Población en su artículo 59.

C. Alegatos.

Los alegatos, es otra etapa del procedimiento que deben complementar las autoridades administrativas cuando se trata de privar de sus derechos a los particulares. Se ha conceptualizado a los alegatos como "las argumentaciones jurídicas tendientes a demostrar al tribunal la aplicabilidad de las normas abstractas al caso controvertido, con base en las pruebas aportadas por las partes."⁽²¹⁾

21.- Herrera Bautista, José. - Ob. cit: pág. 153.

También se preceptua como, "la exposición razonada verbal o escrita, que hace el abogado para demostrar, conforme a derecho, que la justicia asiste a su cliente."⁽²²⁾

El artículo 341 del Código Federal de Procedimientos Civiles, al referirse a los alegatos dispone que cuando no haya controversia sobre los hechos, pero sí sobre el derecho se citará desde luego, para la audiencia de alegatos, y se pronunciará la sentencia.

Entrando al campo del derecho administrativo, el DR. Andrés Serra Rojas, refiriéndose a los actos de la autoridad administrativa, tendientes a privar de sus derechos a los particulares, ha indicado que la Ley administrativa debe establecer el procedimiento administrativo como una garantía de carácter constitucional, la falta de este procedimiento es violatorio de la constitución. Tomo 41, pág. 1035, 5a. ép. La Suprema Corte ha establecido que una ley secundaria es contraria a este precepto (art. 14 constitucional) cuando no organiza el procedimiento que dé audiencia al interesado y va aún más lejos: aunque la ley no establezca las formalidades, la autoridad administrativa está obligada a observarlas. ⁽²³⁾

En relación a la materia migratoria, la legislación que regula esta situación jurídica, no establece los tér-

22.- Pallares, Eduardo. Ob. cit. pág. 78.

23. Serra Rojas, Andrés.- Derecho Administrativo.- Iava primero. Ob. cit. pág. 279.

minos y la forma en que se desahogarán los alegatos, sin embargo, consideramos que los mismos constituyen un requisito esencial que la Secretaría de Gobernación dentro del procedimiento sancionador, tiene el deber de otorgar a los extranjeros este medio de defensa que constituyen los alegatos.

Coincidimos en el hecho de que los alegatos pueden ser formulados verbalmente o por escrito. Ubicándonos dentro de las sanciones en materia migratoria, podemos establecer que los alegatos constituyen la argumentación jurídica tendientes a demostrar a la autoridad respectiva de que el extranjero ha cumplido con las disposiciones migratorias concernientes a su estancia y calidad migratoria respectiva y por ende, no se hace acreedor a la sanción que la Secretaría de Gobernación le pretende imponer.

Al respecto nosotros consideramos que una vez terminado el plazo para el freccimiento y desahogo de pruebas, el Departamento Jurídico de la Dirección General de Servicios Migratorios debe hacer comparecer al presunto infractor para que formule sus alegatos, en forma escrita o verbal, con el objeto de que dicha autoridad tenga los elementos de juicio suficientes para poder resolver lo que en derecho proceda. En los estados esta comparecencia puede llevarse a cabo mediante las Delegaciones o Subdelegaciones con las que cuenta la propia Dirección General.

Con esta audiencia celebrada para la exposición de alegatos y con la recepción de las pruebas y valoración de las mismas, la Secretaría de Gobernación, cumpliría una parte muy importante dentro del procedimiento administrativo y evitaría en mayor grado que sus resoluciones sean impugnadas mediante el juicio de amparo.

El Reglamento de la Ley General de Población, deja sentir la necesidad y la importancia de hacer comparecer al extranjero a una audiencia a fin de precisar su situación migratoria, al disponer en su artículo 78, que la Secretaría de Gobernación, podrá modificar la calidad, característica migratoria o las condiciones a que esté sujeta la estancia de un extranjero en el país, previa audiencia del interesado, o a petición de éste, siempre que medien causas que lo justifiquen.

En relación con el precepto mencionado, podemos concluir, que si bien es cierto que se afectan los derechos del extranjero cuando se pretende cambiar o modificar su situación migratoria, con mayor razón cuando el acto de autoridad está dirigido a privarlo de sus derechos, imponiéndole una sanción. Consideramos que el precepto mencionado puede aplicarse en última instancia a fin de hacer comparecer al extranjero a una audiencia para que formule sus alegaciones previamente a la sanción que se le va a imponer. Dicho precepto podría fungir como el instrumento jurídico para el desarrollo de un procedimiento en materia migratoria que cumpla en una gran parte con la garantía consagrada en el artículo 14 constitucional.

D. Resolución.

Para concluir el procedimiento que pudieramos definir como la primera instancia, nos ocuparemos de la resolución, como último acto administrativo dentro del procedimiento respectivo para decretar las sanciones en materia migratoria, que tiene como consecuencia lógica jurídica la afectación o

privación de los derechos del extranjero que con su conducta ha infringido disposiciones de carácter migratorio que por razón de su situación migratoria tenía el deber de observar y cumplir en sus términos.

Dentro del Derecho Procesal Civil, se usa el término sentencia, el cual se asimila por lo general al concepto de resolución. Es así como el procesalista Becerra Bautista, al respecto manifiesta que "Si pensamos en el término sentencia en general, sabemos que es la resolución del órgano jurisdiccional que dirime con fuerza vinculativa, una controversia entre las partes. (21)

Podemos decir que la resolución administrativa, es el medio a través del cual la autoridad administrativa, previo procedimiento efectuado al respecto determina el acto administrativo respectivo. Dentro de las sanciones administrativas diremos que la resolución es el conducto por el cual la autoridad administrativa determina la sanción a que se ha hecho acreedor el infractor, en la cual funda y motiva la causa legal del procedimiento.

En efecto, la autoridad administrativa debe de cumplir con el mandato constitucional de fundamentar y motivar sus resoluciones, como lo determina el artículo 16 constitucional en su primer párrafo, al decir que "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento".

Al referirse a ésta garantía de legalidad, el maestro Ignacio Burgoa, ha escrito que "La exigencia de fundar legalmente todo acto de molestia impone a las autoridades diversas obligaciones, que se traducen en las siguientes condi-

21.- Becerra Bautista, José. Ob. cit. pág. 169.

ciones: a) En que el órgano del Estado del que tal acto provenga, esté investido con facultades expresamente consignadas en la norma jurídica (ley o reglamento) para emitirlo; b) En que el propio acto se prevea en dicha norma; c) En que su sentido y alcance se ajusten a las disposiciones normativas que lo rijan; d) En que el citado acto se contenga o derive de un mandamiento escrito, en cuyo texto se expresen los preceptos específicos que lo apoyen". (22)

El propio autor al referirse al concepto de motivación, señala que "La motivación de la causa legal del procedimiento implica que, existiendo una norma jurídica, el caso o situación concretos respecto de los cuales se pretende cometer el acto autoritario de molestia, sean aquellos a que alude la disposición legal fundatoria, esto es, el concepto de motivación empleado en el artículo 16 constitucional, indica que las circunstancias y modalidades del caso particular, encuadren dentro del marco general correspondiente establecido por la ley". (23)

En relación a la fundamentación y motivación, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en una de sus ejecutorias, ha sostenido lo siguiente: "FUNDAMENTACION Y MOTIVACION".

22.- Burgoa, Ignacio.- Las Garantías Individuales.- Ob. cit.pág. 613.

23.- Iden. pág. 614 y 615.

De acuerdo con el artículo de la Constitución Federal, todo acto de autoridad debe estar adecuado y suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por el primero que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso y, por lo segundo, que también debe señalarse, con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la omisión del acto; siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en caso concreto se configuren las hipótesis normativas. Amparo en revisión 3713/69.- Elias Chain.- Fallado el 20 de febrero de 1970.- Unanimidad de 5 votos.- Ponente: Mtro. Pedro Guerrero Martínez.- Srio.: Lic. Juan Díaz Romero. Precedente: Amparo en revisión 8280/67.- Augusto Vallejo Olivo.- Fallado el 24 de junio de 1968.- Unanimidad de 5 votos.- Ponente: Mtro. José Rivera Pérez Campos.- Srio.: José Tena Ramírez. Informe 1970. Segunda Sala. pág. 100".⁽²⁴⁾

Como se puede desprender de lo anterior, toda resolución emitida por la autoridad, incluyendo a las autoridades administrativas, debe de consignar en su contenido una adecuada fundamentación que consiste en la aplicación de preceptos, que en materia migratoria, determinan la sanción aplica-

24.- Ramírez Fonseca, Francisco.- Ley Comentada del Seguro Social. Ed. Publicaciones Administrativas y Contables, S.A., México, 1963.- pág. 255.

ble, así como, los que se refieren a las infracciones que se hayan cometido. Asimismo debe de argumentarse jurídicamente las razones y motivos que tomó en cuenta la autoridad para la aplicación de dichos preceptos, ésto es, debe existir una adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, a fin de configurar las hipótesis normativas.

E.- Recursos.

El Doctor Gabino Fraga, al tratar el tema de los recursos administrativos, señala que los mismos vienen a constituir una defensa más de los particulares en contra de los actos de la autoridad administrativa, pues de ésta forma se hace más patente el cumplimiento de principio de legalidad que deben de sujetarse las autoridades administrativas. Considera el Dr. Fraga, que existen medios indirectos y medios directos para proteger los derechos de los particulares dentro del principio de legalidad administrativa. Los medios indirectos y medios directos para proteger los derechos de los particulares dentro del principio de legalidad administrativa. Los medios indirectos los hace consistir, principalmente, "en las garantías que presta un buen régimen de organización administrativa. La regularidad de la marcha de ésta, su eficiencia, el control que las autoridades superiores tienen sobre las que les están subordinados. En una palabra la autotela que la administración desarrolla en su propio seno, constituyen indudablemente ele-

mento de protección de los derechos de los administrados".

Gabino Fraga agrega que "Por el contrario, existen otros medios directos que si están destinados en forma inmediata a satisfacer el interés privado, de manera tal, que la autoridad ante la cual se hacen valer, está legalmente obligada a intervenir y a examinar nuevamente, en cuanto a su legalidad o a su oportunidad, la actuación de que el particular se queja. Esos medios directos que la ley establece para la protección de los derechos de los particulares se pueden clasificar, según las autoridades que deben intervenir, en remedios o recursos administrativos, y en recursos o acciones jurisdiccionales".

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

Como elementos característicos del recurso administrativo, el maestro considera los siguientes: "1. La existencia de una resolución administrativa que afecte un derecho o un interés legítimo del particular recurrente. 2. La fijación en la ley de las autoridades administrativas ante quienes debe

presentarse. 3. La fijación de un plazo dentro del cual deba interponerse el recurso. 4. Los requisitos de forma y elementos que deben incluirse en el escrito de interposición del recurso. 5. La fijación de un procedimiento para la tramitación del recurso, especificación de pruebas, etc. 6. La obligación de la autoridad revisora de dictar nueva resolución en cuanto al "fondo".⁽²⁵⁾

En efecto encontramos que los requisitos mencionados gozan de una gran importancia dentro de la tramitación del recurso administrativo. Pues de no ser así, se afectarían los derechos del particular al no señalarle los elementos que concurren en los procedimientos administrativos revisorios.

En cuanto al concepto de recurso administrativo proporciona el maestro Gabino Fraga, se desprende que el recurso administrativo como medio de defensa del particular, para su trámite y resolución se interpone ante el superior jerárquico de la propia autoridad o bien ante otro órgano administrativo que la propia ley señale.

Lo anterior se reforza con el concepto que de recurso administrativo proporciona el maestro Andrés Serra Rojas, al considerar que "El recurso administrativo es una defensa legal que tiene el particular afectado para impugnar un acto

25.- Fraga Gabino.- Ob. cit. págs. 435 y 436.

administrativo ante la propia autoridad que lo dictó, el superior jerárquico u otro órgano administrativo, para que lo revoque, anule, o lo reforme una vez comprobada la ilegalidad o inoportunidad del acto".⁽⁷⁶⁾

Del concepto antes mencionado, se conoce que el recurso administrativo se puede interponer para su substanciación ante la propia autoridad que dictó la resolución respectiva, con el objeto de que revoque, anule o reforme su propia decisión. En éste aspecto, consideramos inoperante en la práctica que la autoridad que resolvió conozca de un recurso administrativo en el que se impugne su propia resolución, pues evidentemente dicha autoridad por cualquier medio tratará de confirmar su propia decisión. Por lo que en tal situación, aunque no deja de tener sus inconvenientes, estamos de acuerdo en que sea el superior jerárquico u otro órgano administrativo quién conozca del recurso administrativo, pues aunque se trata de la propia administración creemos que se presentará más imparcialidad en sus determinaciones revisatorias.

I.- El Recurso de Revisión ante la Secretaría de Gobernación.

El recurso de revisión está previsto por la ley General de Población, en su artículo 122, al disponer que "Para que una sanción administrativa sea revisable deberá solicitarse

76.- Serra Rojas, Andrés.- Derecho Administrativo, Tomo II, Ed. Porrúa, México, 1979, pág.

dentro de los quince días siguientes a la fecha de notificación de la multa impuesta.

Si únicamente nos limitáramos a una interpretación literal del precepto mencionado, se derivaría la hipótesis de que solamente las sanciones de carácter pecuniario son revisables, dejando fuera de éste supuesto a las otras sanciones administrativas que establece la Ley General de Población.

Esta situación un poco controvertida, se aclara con lo dispuesto por el tercer párrafo del artículo 155 del Reglamento de la Ley General de Población que, a la letra dice, "El recurso solamente suspenderá el procedimiento cuando se trate de sanción pecuniaria y siempre que el afectado garantice previamente el interés fiscal", interpretando éste precepto a contrario sensu, se llega al conocimiento, que cuando se trate de una sanción administrativa que decreta la deportación del extranjero, no se suspenderá el procedimiento, y por ende el recurso de revisión procede en cualquiera de las diversas sanciones que establece la Ley General de Población.

Por otra parte, podría provocar confusión los términos en que se encuentra redactado el artículo 155 del Reglamento de la Ley General de Población, ya que habla de que la resolución administrativa que determine una sanción migratoria, podrá ser revisada si el recurso se interpone por parte interesada dentro de los quince días siguientes a la fecha de su no-

tificación. A nuestro juicio el término "podrá", significa que es optativo para el interesado interponer al recurso de revisión ante la propia autoridad, o bien impugnar dicha resolución por los medios legales previstos ante el órgano jurisdiccional correspondiente.

Consideramos que tal opción no se presenta en la materia migratoria, ya que el artículo 122 de la ley General de Población, es preciso, habla de un "deber" y no de un "podrá". En tal virtud antes de iniciar cualquier vía ante los tribunales judiciales, el interesado debe de agotar el recurso de revisión que prevee la propia ley.

De lo expuestose conoce lo siguiente:

- a) El recurso de revisión procede contra cualquier resolución que dicta la Secretaría de Gobernación, imponiendo una sanción administrativa en materia migratoria.
- b) El recurso de revisión se debe interponer dentro de los quince días siguientes a la fecha de notificación de la resolución.
- c) El cómputo del término será de días hábiles, se excluirán los días en que la Secretaría de Gobernación, suspenda sus labores oficiales. (Art. 59 Rgl.)

Nos toca determinar quien de las unidades administrativas que integran la estructura orgánica de la Secretaría de Gobernación, compete substanciar y tramitar el recurso de revisión.

El Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, publicado el 6 de julio de 1977, hoy derogado, en su artículo II, fracción X, establecía como competencia de la Dirección General de Asuntos Jurídicos, el tramitar los recursos administrativos que legalmente procedan contra actos de las distintas autoridades de la Secretaría. Es decir, si bien es cierto que el propio reglamento concedía atribuciones a la Dirección General de Servicios Migratorios, para emitir resoluciones decretando sanciones migratorias, también lo es de que no tenía facultades la propia Dirección para tramitar el recurso de revisión, ya que esta competencia recaía en la Dirección General de Asuntos Jurídicos.

Sin embargo, el manual de la Organización de la Dirección General de Servicios Migratorios, publicado el 14 de diciembre de 1981, vigente a la fecha, al establecer los objetivos y funciones del Departamento de Estudios y Dictámenes de lo Contencioso Administrativo en Materia Migratoria y Servicios legales, dependiente de la Subdirección Jurídica de la Dirección General mencionada, entre sus facultades se encuentra la de conocer del recurso de revisión, y otros, contra las resoluciones de las unidades administrativas de la Dirección General; así como estudiar y elaborar dictámenes sobre los recursos de reducción, condonación o revocación de multas o sanciones por violaciones a la Ley General de Población, su reglamento y otras disposiciones aplicables en la materia.

Como se puede apreciar, el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, vigente en esa época, otorgaba facultades expresas a la Dirección General de Asuntos Jurídicos para conocer de los recursos de revisión interpuestos, sin embargo, el manual al que hacemos referencia, le concede atribuciones a la Dirección General de Servicios Migratorios, mediante su Departamento de Estudio y Dictámenes de lo Contencioso Administrativo en Materia Migratoria y Servicios Legales.

En relación con lo anterior, el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, aún vigente, no concede atribuciones a la Dirección General de Servicios Migratorios para conocer de los recursos de revisión, ya que esta atribución está reservada a la Dirección General de Asuntos Jurídicos, según lo dispone la fracción IX del artículo 13 del propio reglamento, que señala como una de sus funciones "tramitar los recursos administrativos que legalmente procedan contra actos de las diversas autoridades de la Secretaría." Como se puede desprender de la transcripción inserta, la redacción de esta fracción es la misma que tenía el reglamento anterior.

Acorde con lo dispuesto en la fracción del artículo mencionado, las atribuciones siguen correspondiendo a la Dirección General de Asuntos Jurídicos, sin embargo, en la práctica, sigue siendo la Dirección General de Servicios Migratorios quien por medio de su Subdirección Jurídica resuelve los recursos de revisión interpuestos.

Como se desprende de lo anterior, el recurso de revisión es estudiado y resuelto por la misma autoridad que emitió la resolución impugnada.

El recurso de revisión que se interpone ante la Secretaría de Gobernación, como defensa legal del extranjero, tiene como objeto principal la revocación de la sanción impuesta, y cuando se trata de sanciones pecuniarias, además de lo anterior, mediante el recurso de revisión se puede conminar a la autoridad administrativa a que reduzca o condene el monto de la multa impuesta.

En relación a la deportación o expulsión como lo denomina la ley y su reglamento, consideramos que el recurso de revisión es eminentemente revocativo, igualmente en lo referente al arresto correspondiente.

En forma independiente, de todo lo expuesto anteriormente, es importante distinguir la firma del funcionario que se imprima a la resolución que se dicte como consecuencia del recurso de revisión. Al respecto consideramos que se debe de tomar en consideración lo dispuesto en el artículo 152 del Reglamento de la Ley General de Población, quién determina que asuntos compete conocer al Titular de la Secretaría de Gobernación, al Subsecretario o al Oficial Mayor, de ésto se derivará la calificación de que el acto administrativo revisorio sea emitido o no por autoridad competente. Por tal razón, debemos

concluir, manifestando que, cuando conforme a la ley y reglamento, los funcionarios mencionados en razón de su competencia rubrique una resolución decretando sanciones migratorias, será la propia autoridad quién suscriba la nueva resolución que le recaiga al recurso de revisión interpuesto.

En lo que se refiere a la suspensión del procedimiento administrativo, se advierte que procede dicha suspensión, cuando se trata de imposición de sanciones meramente pecuniarias, y se garantiza mediante fianza el importe de la multa decretada, fuera del caso señalado, el recurso de revisión no suspende el seguimiento del procedimiento administrativo.

Para concluir, podemos determinar la carencia de una auténtica reglamentación del recurso de revisión, ya que ni la Ley General de Población, ni su reglamento, precisan el procedimiento a seguir en la substanciación del recurso, y mucho menos se establecen los términos con que debe contar el extranjero para presentar otros medios de prueba que contribuyan a su defensa y la oportunidad de exhibir sus alegatos. Ante tal carencia, consideramos aplicables en éste procedimiento los términos señalados en el procedimiento para decretar las sanciones en materia migratoria.

2.- Reconsideración.

Se ha discutido en la doctrina mexicana la naturaleza jurídica de la reconsideración. Hay autores que la cali-

fican como un recurso y otros que le niegan tal naturaleza.

Al respecto, el maestro Andrés Serra Rojas, ha comentado que, el recurso de reconsideración administrativa se dá frente a los actos que agotan la vía administrativa y constituye un derecho que tiene el particular agraviado, para solicitar de la autoridad que dictó una resolución administrativa, la modifique o reconsidere por afectar un derecho subjetivo.⁽²⁷⁾

Hay otros autores que no admiten la reconsideración como un recurso, por considerar que el mismo se asimila más bien al derecho de petición que consagra el artículo 8º constitucional, y al respecto, se ha manifestado que, "Este medio del que con tanta frecuencia se hace uso en nuestra práctica administrativa, no puede considerarse como un verdadero recurso, pues aunque tenga como apoyo un derecho que la Constitución otorga, constituye un medio jurídico imperfecto, pues la autoridad ante quién se interpone no está obligada más que a dar una respuesta por escrito y en breve plazo al peticionario, pero no tiene la obligación de entrar a un examen de fondo del acto cuyo retiro se solicita."⁽²⁸⁾

Nosotros consideramos, que para que sea un verdadero recurso, debe constituir una auténtica garantía consagrada y reglamentada en la ley, como un medio de defensa que puede

27.- Serra Rojas, Andrés.- Derecho Administrativo, Tomo II, Ob. cit. pág. 504.

28.- Fraga Gabino.- Ob. cit. pág. 438

ser ejercitado por el particular. Pero mientras no encontremos ésta reglamentación en la ley, la reconsideración será el ejercicio de un derecho de petición, al que la autoridad tiene el deber jurídico de desahogar en lo términos del artículo 8º - constitucional.

Con lo que respecta a la materia migratoria, la Ley General de Población y su reglamento, no se refiere al recurso de reconsideración, sin embargo, el Manual de Organización de la Dirección General de Servicios Migratorios, publicado el 14 de diciembre de 1981, al referirse a las funciones de la Dirección mencionada, señala como atribución a la misma el de "Conocer y resolver las gestiones que se realicen sobre reconsideraciones a órdenes de salida o de expulsión de extranjeros, por violaciones a las leyes de la materia".

Al respecto estimamos que el manual a que hemos hecho referencia, no constituye una base jurídica sólida para interponer, ante la Secretaría de Gobernación, el recurso de reconsideración. Por lo que a nuestro juicio, éste supuesto recurso se reduce en la práctica a un simple derecho de petición que puede ejercitar el extranjero como única alternativa de solución ante la propia autoridad que dictó la resolución administrativa decretando la sanción migratoria correspondiente.

En efecto, creemos que la Ley General de Población y su reglamento, otorgaban al extranjero sólo un medio de de-

fensa, que se traduce en el recurso de revisión que la propia ley señala. Es por eso que el afectado debe de hacer valer dicho recurso en el término que la propia norma jurídica establece y cuándo al mismo recaiga una resolución revisoria desfavorable a los intereses del extranjero, debe de interponer como último medio de defensa el juicio de amparo en el plazo que dispone la ley de la materia.

Nosotros consideramos que la reconsideración es un medio desesperado que el extranjero puede interponer ante la autoridad respectiva, esto es, cuando de antemano esté consciente de que no le asiste la razón ni el derecho para impugnar la resolución en la que se ha decretado la sanción migratoria. El otro supuesto, sería, cuándo los términos para interponer el recurso de revisión o el juicio de amparo, en su caso, hayan fenecido y por tal motivo no cuente con algún medio de defensa legal.

Por último nos referimos a la ejecución de las resoluciones decretadas por la Secretaría de Gobernación. la Dirección General de Servicios Migratorios, cuenta en su estructura orgánica, con la Subdirección de Inspección que como hemos dicho funje como un cuerpo policiaco, ésta subdirección, a su vez, cuenta con un Departamento de Inspección y un departamento de Ejecución quienes en forma coordinada se encargan de ejecutar las resoluciones que imponen sanciones migratorias, principalmente las relativas a expulsión de extranjeros y arresto de extranjeros, ya que la imposición de multas, es la Secretaría de Hacienda, quién por medio de

sus oficinas, se encargan de hacer efectiva el monto de la multa decretada.

XXXII.- Procedencia del Juicio de Amparo y de la Suspensión del acto reclamado.

Para iniciar este tema, nos referiremos al concepto de amparo que proporciona el Dr. Carlos Arellano García, en su obra intitulada "Práctica Forense del Juicio de Amparo", al decir lo siguiente: "Es la institución jurídica por la que una persona física o moral, denominada "quejoso", ejercita el derecho de acción, ante un órgano jurisdiccional federal o local, para reclamar de un órgano del Estado, federal, local, o municipal, denominado "autoridad responsable", un acto o una ley, que el citado quejoso estima, vulnera las garantías individuales o al régimen de distribución competencial entre federación y Estados, para que se le restituya o mantenga en el goce de sus presuntos derechos, después de agotar los medios de impugnación ordinarios".⁽¹⁾

Consideramos que el presente concepto es claro y preciso en cuanto comprende todos y cada uno de los elementos que tiene como objeto regular el juicio de amparo.

"Por su parte, el maestro Ignacio Burgoa, en su obra denominada el "Juicio de Amparo", al referirse a las consideraciones previas del mismo, manifiesta lo siguiente: "Con-

1.- Arellano García, Carlos.- Práctica forense del Juicio de Amparo. Ed. Porrúa, México, 1982 pág. 1.

forme a su esencia teleológica, el juicio de amparo se revela teórica e históricamente como un medio de control o protección del orden constitucional contra todo acto de autoridad que afecte o agravie a cualquier gobernado y que se ejercita exclusivamente a impulso de éste. La Constitución es, por ende, el objeto natural y propio de la tutela que el amparo imparte al gobernado, de cuya aseveración se deduce la doble finalidad inscindible que persigue nuestra institución, a saber: preservar, con simultaneidad inexplicable, la ley Suprema del país y la esfera específica de dicho sujeto que en ella se sustenta, contra todo acto del poder público".⁽²⁾

Como se puede apreciar de ambos conceptos, uno de los elementos primordiales del juicio de amparo es el de su procedencia contra todo acto de autoridad que afecte o lesione la esfera jurídica del gobernado, en relación a las garantías individuales que consagra la Constitución Federal de la República.

Las versiones anteriores son acordes con lo que consagra el artículo 103 Constitucional, en sus tres fracciones, que a su vez son reproducidas en los mismos términos por el artículo 1º de la Ley de Amparo, que a la letra dice: "Art. 1º. El juicio de amparo tiene por objeto resolver toda controversia que se suscite: I. Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales; II. Por leyes o actos

2.- Burgos, Ignacio.- El Juicio de Amparo.- Ed. Porrúa, México, 1960. pág. 143.

de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados; III. Por leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal.

Entrando el amparo en materia administrativa, consideremos que la fracción primera del artículo inserto, es a la que haremos alusión en el presente capítulo, en virtud de que el tema que nos ocupa queda comprendido en dicha fracción.

El amparo contra actos de la autoridad administrativa, por razón de competencia, le corresponde conocer a los jueces de Distrito de la jurisdicción correspondiente, por tratarse de un amparo indirecto o bi-instancial. Lo anterior tiene su fundamento en la fracción VII, del artículo 107 constitucional, quién dispone lo siguiente: "Todas las controversias de que habla el artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo con las bases siguientes: VII. El amparo contra actos en juicio, fuera del juicio o después de concluido, o que afecten a personas extrañas al juicio, contra leyes o contra actos de autoridades administrativas, se interpondrá ante el juez de Distrito bajo cuya jurisdicción se encuentre el lugar en el que el acto reclamado se ejecute o trate de ejecutarse, y su tramitación se limitará al informe de la autoridad, a una audiencia para la que se citará en el mismo auto en el que se mande pedir el informe y se recibirán las pruebas que las partes interesadas ofrezcan y oirán los alegatos, pronunciándose

en la misma audiencia la sentencia".

El artículo 114, en su fracción II, de la Ley de Amparo dispone que el amparo se pedirá ante el juez de Distrito: "II. Contra actos que provengan de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo". Consideramos que la interpretación de este precepto es en el sentido de que el amparo se pedirá ante el juez de Distrito, cuando los actos provengan de autoridades administrativas. El párrafo segundo de la fracción mencionada dispone "En estos casos, cuando el acto reclamado emane de un procedimiento seguido en forma de juicio, el amparo sólo podrá promoverse contra la resolución definitiva por violaciones cometidas en la misma resolución o durante el procedimiento, si por virtud de estas últimas hubiere quedado sin defensa el quejoso o privado de los derechos que la ley de la materia le conceda, a no ser que el amparo sea promovido por persona extraña a la controversia:"

Al comentar la fracción del artículo inserto, el Dr. Ignacio Burgoa, establece lo siguiente: "En síntesis, la procedencia del amparo indirecto en el caso que contempla la fracción II del artículo 114, comprende los siguientes supuestos: a) Cuando se reclamen actos aislados o no procedimentales provenientes de autoridades distintas de las judiciales (autoridades administrativas y legislativas); o de los tribunales del trabajo. b) Cuando se ataque en vía de amparo actos dentro

de un procedimiento que jurisdiccionalmente se siga ante autoridades administrativas. Debiéndose impugnar las violaciones que produzcan, al ejercitarse la acción constitucional contra la resolución definitiva que a dicho procedimiento recaiga, salvo que tales actos afecten a personas ajenas al citado procedimiento, en cuyo caso son impugnables en sí mismos por el tercero afectado. Debe advertirse que dichas autoridades deben ser distintas de los tribunales administrativos, es decir, de los órganos del Estado que se hayan instituido con la finalidad primordial de dirimir controversias o conflictos entre la administración pública y los particulares, y que estén organizados y actúen por modo autónomo de cualquier entidad estatal administrativa, como el Tribunal Fiscal de la Federación o el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, verbigracia, pues contra las sentencias definitivas que pronuncian procede el amparo directo y no el indirecto (Art. 107 const. frac. V, inciso b). c) Cuando se reclame la resolución definitiva pronunciada en dicho procedimiento por una autoridad administrativa, combatiendo violaciones cometidas en la misma".⁽³⁾

De la fracción II del artículo 114 de la Ley de Amparo, se desprende uno de los principios constitucionales que rigen esta materia. Es así como el principio de definitivi-

3.- Burgoa, Ignacio.- El Juicio de Amparo.- Ob. cit. pág. 630.

dad, en materia de amparo, encuentra su fundamento en lo dispuesto por la fracción IV, del artículo 107 constitucional, al determinar lo siguiente: "IV. En materia administrativa el amparo procede además, contra resoluciones que causen agravio no reparables mediante algún recurso, juicio o medio de defensa legal. No será necesario agotar éstos cuando la ley que los establezca exija, para otorgar la suspensión del acto reclamado, mayores requisitos que los que la ley Reglamentaria del Juicio de Amparo requiera como condición para decretar esa suspensión".

De la fracción IV, del artículo 107, se desprenden dos supuestos: en materia administrativa el amparo no procede si no se agotan previamente los juicios, recursos o medios de defensa legal que puedan interponerse contra resoluciones que causen agravio. Un segundo supuesto, sería, el hecho de que no será necesario agotar el recurso, juicio o medio de defensa procedente con anterioridad al amparo, cuando la ley que los establezca exija, para otorgar la suspensión del acto reclamado, mayores requisitos que la Ley de Amparo, como condición para decretar esa suspensión.

En el supuesto de que el quejoso que promueva el juicio de amparo no cumpla con el principio de definitividad previsto en el precepto constitucional aludido, el juicio de amparo será improcedente en los términos estipulados por el artículo 73, fracción XV, de la Ley de Amparo, que establece

lo siguiente: "El juicio de amparo es improcedente: XV. Contra actos de autoridades distintas de las judiciales, cuando deban ser revisados de oficio, conforme a la ley que los rija, o proceda contra ellos algún recurso, juicio o medio de defensa legal, por virtud del cual puedan ser modificados, revocados o nulificados, siempre que conforme a la misma ley se suspendan los efectos de dichos actos mediante la interposición del recurso o medio de defensa legal que haga valer el agraviado, sin exigir mayores requisitos que los que la presente ley consigna para conceder la suspensión definitiva".

Si en el juicio de amparo que se siga ante el juez de Distrito, se configura la improcedencia del mismo por no haberse cumplido con el principio de definitividad al que nos hemos referido, el juez del conocimiento tiene la potestad jurídica de sobreseer el juicio de garantías interpuesto, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 74, fracción III, de la Ley de Amparo, que establece lo siguiente: "Procede el sobreseimiento: III. Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el capítulo anterior".

Continuando con el estudio del juicio de amparo, diremos que si el juicio de amparo procede contra los actos de las autoridades administrativas, que violen las garantías individuales, en materia migratoria como hemos dejado asentado, la autoridad administrativa, que en este caso es la Secretaría

de Gobernación, en el procedimiento que debe seguir para decretar las sanciones migratorias a que se han hecho acreedores los extranjeros que han infringido disposiciones a que deben sujetarse, es requisito indispensable que cumplan con las garantías de audiencia y legalidad previstas por los artículos 14 y 16 constitucionales, principalmente.

Consecuentemente, podemos determinar que, el juicio de amparo procede en materia migratoria, cuando la autoridad administrativa dentro del procedimiento para decretar las sanciones administrativas, omite observar las siguientes garantías.

I.- Procede el juicio de Amparo:

- a) Cuando la Secretaría de Gobernación, al decretar una sanción migratoria, no conceda previo juicio al extranjero (Art. 14 - Const.).
- b) Cuando la Secretaría de Gobernación, en el procedimiento para imponer una sanción migratoria, omita comunicar al afectado la iniciación del mismo, del contenido de la cuestión que va a debatirse y de las consecuencias que se producirán en caso de prosperar la acción intentada (Art. 14 Const.).
- c) Cuando al afectado dentro del procedimiento no se le da oportunidad de presentar sus defensas (Art. 14 Const.).
- d) Cuando la Secretaría de Gobernación, en el procedimiento seguido, impida al extranjero exhibir las pruebas con las

que pueda acreditar la no violación a la norma o disposición que se le impute (Art. 14 Const.).

- e) Cuando la Secretaría de Gobernación, dentro del procedimiento otorgado, no dé oportunidad al extranjero a presentar sus probanzas, lo condicione a recibir única y exclusivamente determinado número de pruebas que la propia Secretaría establezca (Art. 14 Const.).
- f) Cuando la Secretaría de Gobernación, dentro del procedimiento, impida o no dé oportunidad al extranjero a formular y presentar ante dicha dependencia los alegatos correspondientes. O bien cuando habiéndose presentado por el interesado, éstos no se tomen en cuenta en la resolución final que se dicte (Art. 14 Const.).
- g) Cuando el procedimiento no concluya con una resolución dictada por la Secretaría de Gobernación, que decida sobre la cuestión debatida y que fije la forma y términos en que debe de complementarse (Arts. 14 y 16 Const.).
- h) Cuando la resolución dictada, no esté emitida y suscrita por autoridad competente. Esto es, que la resolución que imponga una sanción migratoria no esté determinada por la autoridad con facultades expresas contenidas en la Ley General de Población o en las disposiciones que la reglamentan (Art. 16 Const.).
- i) Que la resolución dictada por la Secretaría de Gobernación,

no se encuentre debidamente fundamentada, esto es que dicha resolución no exprese con precisión los preceptos legales aplicables al caso concreto de que se trata (Art. 16 Const.)

- j) Cuando la resolución dictada por la Secretaría de Gobernación, no se encuentre debidamente motivada, esto es, que se omita señalar en la resolución con precisión las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para emisión del acto. (Art. 16 Const.).

2.- El juicio de amparo procede cuando el quejoso ha agotado los recursos o medios de defensa que la ley de la materia le concede, esto es, en materia migratoria el extranjero debe de agotar el recurso de revisión que la propia ley le concede como medio de defensa y que se encuentra reglamentado en el artículo 122 de la Ley General de Población y 155 del reglamento de la propia ley.

3.- Procede el juicio de amparo, cuando la demanda correspondiente es interpuesta dentro de los quince días. Dicho término se contará desde el día siguiente en que hayan surtido efectos, conforme a la ley del acto, la notificación al quejoso de la resolución o acuerdo que reclame; en que haya tenido conocimiento de ello o su ejecución, o al en que se hubiese ostentado sabedor de los mismos (Art. 21 de la ley de Amparo).

Contra las sentencias que pronuncian en materia

de amparo los jueces de Distrito, precede la revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En efecto las sentencias que en materia migratoria dicten los jueces de Distrito, precede el recurso de revisión ante el máximo tribunal. Lo anterior tiene su fundamento en lo dispuesto por la fracción VIII, inciso e), del artículo 107 de la constitución, al disponer que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá de la revisión cuando la autoridad responsable en materia administrativa, sea federal, con las limitaciones que en materia de competencia establezca la ley.

Completando lo expuesto en el párrafo que antecede los tribunales Colegiados de Circuito, tienen competencia también para conocer del recurso de revisión en materia de sanciones migratorias, tomando como base la cuantía del negocio, de lo que se desprende que cuando se trate de sanciones pecuniarias, cuya cuantía no exceda de cuarenta veces el salario mínimo conocerán en revisión dichos tribunales. Lo anterior tiene su base jurídica en lo dispuesto por el artículo 25, fracción I, inciso d), de la Ley Orgánica del Poder judicial de la Federación, que dice: "Corresponde conocer a la Segunda Sala; d). Cuando la autoridad responsable en amparo administrativo sea federal y no sea de las instituidas conforme a la fracción VI, base primera, del artículo 73 de la Constitución, si se trata

de asuntos cuya cuantía excede de cuarenta veces el salario mínimo elevado al año, conforme a la regla especificada en el artículo 30. bis de la Ley de Amparo, o de asuntos que se consideren a juicio de la Sala de importancia trascendente para los intereses de la nación, cualquiera que sea su cuantía.

a) Suspensión de Acto Reclamado.

La suspensión del acto reclamado ha sido concebida "Como la institución jurídica en cuya virtud, la autoridad competente para ello, ordena detener temporalmente la realización del acto reclamado en el juicio de amparo hasta que legalmente se pueda continuar tal acto o hasta que se decreta la inconstitucionalidad del acto reclamado en sentencia ejecutoriada."⁽⁴⁾

Efectivamente como lo indica el concepto inserto, la suspensión constituye una institución jurídica que tiene como objeto primordial paralizar temporalmente la consumación del acto reclamado hasta en tanto la autoridad federal determine su procedencia o improcedencia legal. De no existir esta institución, una variedad de juicios de amparo quedarían sin materia para su substanciación y sentencia correspondiente, en perjuicio de la esfera jurídica del gobernado.

El artículo 122 de la Ley de Amparo, dispone que en los casos de la competencia de los jueces de Distrito, la suspensión del acto

4.- Arellano García, Carlos.- Práctica Forense del Juicio de Amparo. Ob.cit. pág.550.

reclamado se decretará de oficio o a petición de la parte agraviada, con arreglo a las disposiciones relativas de este capítulo.

Del artículo anterior, se conoce la existencia de la suspensión oficiosa y de la suspensión que para concederse tiene que mediar la petición o solicitud del quejoso.

El artículo 123 de la Ley de Amparo, se refiere a la suspensión de oficio y así determina que procede la suspensión de oficio en los casos siguientes: "I. Cuando se trate de actos que importen peligro de privación de la vida, deportación o destierro o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Federal; II. Cuando se trate de algún otro acto que, si llegare a consumarse, haría físicamente imposible restituir al quejoso en el goce de la garantía individual reclamada. La suspensión a que se refiere este artículo se decretará de plano en el mismo auto en que el juez admita la demanda, comunicandose sin demora a la autoridad responsable, para su inmediato cumplimiento, haciendo uso de la vía telegráfica, en los términos del párrafo tercero del artículo 23 de ésta ley".

Por su parte el párrafo tercero del artículo 23 de la Ley de Amparo, dispone que en casos urgentes y de notorios perjuicios para el quejoso, los jueces podrán habilitar

los días y las horas inhábiles para la admisión de la demanda y la tramitación de los incidentes de suspensión no comprendidos en el segundo párrafo del presente artículo.

Entrando en materia migratoria, procede la suspensión de oficio del acto reclamado, cuando se trate de deportación de extranjeros, como lo dispone la fracción I del artículo 123, ya que es lógico suponer que de consumarse el acto de la autoridad responsable, quedaría sin objeto el juicio de garantías. En tal situación y aunque el quejoso lo omita solicitar en la demanda de amparo, el juez de Distrito del conocimiento tiene el deber de decretar la suspensión del acto reclamado, notificando de inmediato el acuerdo de suspensión a las autoridades, responsables para su observancia y debido cumplimiento.

Fuera del caso mencionado, la suspensión del acto reclamado podrá ser decretada por el juez de Distrito a petición de parte agraviada. Es así como el artículo 124 de la Ley de Amparo, establece los requisitos y condiciones para decretar se dicha suspensión al disponer lo siguiente: "Fuera de los casos a que se refiere el artículo anterior, la suspensión se decretará cuando concurren los requisitos siguientes: I. Que la solicite el agraviado; II. Que no perjudice al interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público. Se considera entre otros casos, que si se siguen esos perjuicios o se realizan esas contravenciones, cuando de concederse la

suspensión: se continúe el funcionamiento de centros de vicio, de lenocinios, la producción y el comercio de drogas, enervantes; se permita la consumación o continuación de delitos o de sus efectos, o el alza de precios con relación a artículos de primera necesidad o bien de consumo necesario; se impida la ejecución de medidas para combatir epidemias de caracter grave, el peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, o la campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenen al individuo o degeneren la raza; o se permita el incumplimiento de las órdenes militares; III. Que sean de difícil reparación los daños y perjuicios que se causen al agraviado con la ejecución del acto. El juez de Distrito, al conceder la suspensión, procurará fijar la situación en que habrán de quedar las cosas, y tomará las medidas pertinentes para conservar la materia del amparo hasta la terminación del juicio."

En relación al artículo anterior, la suspensión del acto reclamado a petición de parte agraviada, procede únicamente, cuando no contravenga el interés social o disposiciones de orden público, y el propio artículo establece los supuestos en los que se presenta este impedimento. La suspensión por lo general se solicita en la propia demanda, y una vez tramitado el incidente respectivo, en la audiencia incidental el juez resuelve lo conducente.

CONCLUSIONES

Primera.- En la Ley General de Población y en su reglamento no se encuentra regulado el procedimiento para la imposición de sanciones migratorias que decreta la Secretaría de Gobernación.

Segunda.- El procedimiento sancionador actual, ante la Secretaría de Gobernación, no se apega a los lineamientos constitucionales.

Tercera.- Es indispensable la creación de un procedimiento detalladamente regulado para imponer sanciones en materia migratoria.

Cuarta.- El procedimiento sancionador migratorio que se establezca deberá respetar las formalidades esenciales necesarias para la defensa del presunto sancionado.

Quinta.- Cualquier procedimiento que se proponga ha de basarse fundamentalmente en el respeto a las garantías de audiencia y legalidad, que consagran los artículos 14 y 16 constitucionales.

Sexta.- La circunstancia de que haya un procedimiento previo a la imposición de la sanción migratoria no menigua el poder sancionador de la Secretaría de Gobernación.

Séptima.- Aunque es discrecional la facultad sancionadora de la Secretaría de Gobernación, es obligatorio para ésta dependencia apegarse a un debido proceso legal.

Octava.- El procedimiento a seguirse en el ejercicio del poder sancionador deberá sujetarse a las tesis jurisprudenciales obligatorias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Novena.- Se sugiere la reforma de la Ley General de Población para que se adicione un capítulo que regule el procedimiento en la aplicación de las sanciones por motivos migratorios.

Décima.- Habrá de incluirse en el procedimiento migratorio sancionador un recurso para la defensa de los derechos de los presuntos sancionables, con fijación de sus trámites.

Décimaprimer.- Para obtener una resolución imparcial, el recurso de revisión debe ser tramitado, sustanciado y resuelto por autoridad diversa a la que dictó dicha resolución.

Décimasegunda.- La Ley General de población debe ajustarse a los términos de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo referente a la sanción de arresto, estableciendo como término máximo hasta treinta y seis horas como lo precisa el artículo 21 de la ley suprema.

Décimatercera.- Se recomienda que, se mejore la terminología de la ley General de Población y al efecto deberá utilizarse la expresión deportación en lugar de expulsión por tener connotación jurídica diferente.

B I B L I O G R A F I A

- 1.- Acosta Romero, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Tercera Edición, Ed. Porrúa, México, 1979, pág. 606.
- 2.- Arellano García, Carlos, Derecho Internacional Privado, Tercera Edición, Ed. Porrúa, México, 1979, pág. 766.
- 3.- Arellano García, Carlos, Práctica Forense del Juicio de Amparo, Ed. Porrúa, México, 1982, pág. 753.
- 4.- Becerra Bautista, José, El Proceso Civil en México, Octava Edición, Ed. Porrúa, México, 1980, pág. 747.
- 5.- Burgoa, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Primera Edición, Ed. Porrúa, México, 1973, pág. 1125.
- 6.- Burgoa, Ignacio, Las Garantías Individuales, Decimoprimer Edición Ed. Porrúa, México, 1979, pág. 743.
- 7.- Burgoa, Ignacio, El Juicio de Amparo, Decimoquinta edición Ed. Porrúa, México, 1980, pág. 1021.
- 8.- Constantino de Quiroz, Bernal, Derecho Penal, Ed. Jose M. Cajica Jr., Puebla, Pue., México, 1967, pág. 336.
- 9.- Escriche, Joaquín, Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia, Novena Edición, Ed. París, Librería de Ch. Bouret, 1885, pág. 1543.
- 10.- Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, Vigésimotercera Edición Ed. Porrúa, México, 1984, pág. 506.

- 11.- García Maynez, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, Trigésimoquinta edición, Ed. Porrúa, México, 1984, pág. 444.
- 12.- García Pelayo y Gross, Ramón, Pequeño Larousse Ilustrado, Ed. Ediciones Larousse, México, 1982, pág. 1663.
- 13.- Gómez Lara, Cipriano, Teoría General del Proceso, Ed. Textos Universitarios, UNAM, México 1980, pág. 363.
- 14.- González de la Vega, Francisco, El Código Penal Comentado, Sexta Edición Ed. Porrúa, México., 1982, pág. 877.
- 15.- Luna Arroyo, Antonio y Alcerrera, Luis G. Diccionario de Derecho Agrario Mexicano, Primera Edición, Ed. Porrúa, México, 1982, pág. 967.
- 16.- Ossorio, Manuel, Diccionario de Ciencias Jurídicas y Políticas Sociales, Ed. Heliasta, S. R. L. Buenos Aires, Argentina, 1974, pág. 797.
- 17.- Palleres, Eduardo, Diccionario de Derecho Procesal Civil, Décima Edición, Ed. Porrúa, México 1977, pág. 877.
- 18.- Portes Gil, Emilio, Motivos del Código Federal de Procedimientos Penales, Ed. Porrúa, México, 1984.
- 19.- Ramírez Gronda, Juan D, Diccionario Jurídico, Sexta Edición, Ed. Claridad, Buenos Aires, Argentina, 1967, pág.428
- 20.- Ramírez Fonseca, Francisco, Ley Comentada del Seguro Social Ed. Publicaciones Administrativas y Contables, S.A. México, 1983, pág. 373.

- 21.- Rojina Villegas, Rafael, Introducción al Estudio del Derecho, Segunda Edición, Ed. Porrúa, México, 1967, pág. 506.
- 22.- Serra Rojas, Andres, Derecho Administrativo, Tomo Primero, Novena Edición, Ed. Porrúa, México, 1967, pág. 506.
- 23.- Serra Rojas, Andres, Derecho Administrativo, Tomo Primero, Novena Edición, Ed. Porrúa, México, 1979, pág. 743.
- 24.- Serra Rojas, Andres, Derecho Administrativo, Tomo Segundo, Novena Edición, Ed. Porrúa, México, 1979, pág. 631.
- 25.- Diccionario de la Lengua Española, Decimoctava Edición, Real Academia Española, Madrid, 1965, Talleres Tipográficos de la Editorial Espasa Calpe.
- 26.- Diccionario Enciclopedico Salvat Universal, Tomo XV, Salvat Editores, Barcelona, 1976, pág. 540.
- 27.- Enciclopedia Ilustrada Cumbre, Tomo 8M. Decimoctava Edición, Ed. Cumbre, S.A. 1978, pág. 429.
- 28.- Glosario de Términos Administrativos, Coordinación General de Estudios Administrativos, Presidencia de la República, México, 1982, pág. 171.

DISPOSICIONES LEGALES MEXICANAS APLICABLES

- 29.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 30.- Ley General de Población.
- 31.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- 32.- Ley de Amparo.
- 33.- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31-dic. 82.
- 34.- Código Penal Para el Distrito Federal.
- 35.- Código Federal de Procedimientos Penales.
- 36.- Código Federal de Procedimientos Civiles.
- 37.- Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.
- 38.- Reglamento de la Ley General de Población.
- 39.- Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, publicado en el Diario Oficial de la Federación 14 de junio del 84.