

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
Facultad de Derecho

LA NUEVA LEY GENERAL DE POBLACION

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A

RAQUEL MARGARITA GARCIA INCLAN

México, D. F.

1974



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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 esta 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.

A mis Padres:

Dr. Agustín García Camberos,
quien supo inculcarme siempre -
el sentido de responsabilidad,-
quien me motivara y ayudara pa-
ra la elaboración de este traba
jo y a quien debo lo que soy. Y
Dra. Raquel Inclán de García
por su ejemplo y abnegación.
A ellos con todo mi cariño.

A mis hermanos:

Socorro, Agustín y Manuel.

**Al Lic. Ricardo Sarmiento
Lozano, por ser el compañero
inseparable y por darme el -
amor que me ha dado.**

Al Lic. Alfonso Nava -
Negrete, Maestro y direc-
tor de esta tesis, con --
respeto y estimación.

Al Lic. Eduardo Campos -
Lobo, con mi imperecedero -
agradecimiento por haberme-
permitido compartir las in-
teresantes experiencias de-
la vida profesional y con -
sincera estimación por ha-
berme brindado su amistad.

A la memoria del Dr. David
Fragoso Lizalde, quien luchó-
incansable hasta los últimos-
momentos, por el progreso de-
la salud pública.

A todos mis amigos y
compañeros.

PROLOGO.

Los grandes problemas que nos aquejan a los seres humanos en la actualidad, deben ser motivo de una honda preocupación para todos nosotros, pues sólo nosotros mismos podremos solucionarlos. Sabemos que uno de estos grandes problemas es el de la sobrepoblación mundial. Afortunadamente en diversos países del mundo, ya se han tomado medidas para solucionarlo. Incluso, dentro de poco tiempo se llevará a cabo en Bucarest Rumanía, la I Conferencia Mundial de Población y este año ha sido declarado por la O.N.U., como el Año Mundial de la Población.

Es por ello, que reconocemos la gran importancia que tiene nuestro nuevo ordenamiento poblacional, que se aúna al movimiento iniciado en otros países para hacerle frente al problema demográfico que padece el planeta. Por esto representa para nosotros de un alto interés, el estudio, análisis y exégesis de nuestra Nueva Ley General de Población, trabajo que hemos realizado nosotros dentro de nuestras posibilidades y no pocas limitaciones, pero que ha venido a constituir, en lo personal, el que hayamos podido adquirir una visión precisa del panorama de nuestra legislación y su política poblacional. Esperamos que en algo pueda servir este trabajo, cuya finalidad fundamental es la de dar a conocer qué es en realidad la Nueva Ley General de Población, cuál es su política demográfica propiamente dicha, cuál es su política migrato-

ria, cuáles fueron sus antecedentes, qué implicaciones socio-económicas tiene y en qué radica su importancia y su trascendencia para la población.

No podemos dejar de agradecer al Lic. Martiniano Garza, de la Biblioteca de la Secretaría de Gobernación; Lic. Emilio Mahuad, del Consejo Nacional de Población; Sr. Mario Rábago Saldivar, de la Dirección General de Población; Lic. David Garay Maldonado, de la Secretaría de la Presidencia; Lic. Orlando Olmedo, de la Dirección General de Información de la Secretaría de Gobernación, y al Lic. Osvaldo-Mendoza Popoca, de la Nacional Financiera S.A., así como a todas aquellas personas que de alguna forma colaboraron también proporcionando su valiosa información o material, que pudo hacer posible la elaboración de este trabajo, a todos, mi más sincero agradecimiento.

Someto pues, a la consideración del Honorable Jurado, la presente tesis sobre la Nueva Ley General de Población.

Ciudad Universitaria, julio de 1974.

"Ningún otro hecho de la historia contemporánea, ningún otro acontecimiento social, ningún otro elemento de poder o de crisis posee la fuerza, el dramatismo, la connotación económica y política que tiene, en el día de hoy, la explosión demográfica."

Lic. Mario Moya Palencia.

PRIMERA PARTE

"LA LEGISLACION MEXICANA EN MATERIA POBLACIONAL"

CAPITULO PRIMERO

"Fundamentación, Objetivos y Evolución Histórica"

1. Introducción.- 2. Base Constitucional: A) Artículo 11; B) Artículo 73 Fracción XVI.- 3. Objetivos : A) Inmigración; B) Emigración; C) Demografía.- 4. - Evolución histórica: A) Ley de Inmigración de 1908; B) Ley de Migración de los E.U.M. de 1926. Reglamentaciones y Reformas; C) Ley de Migración de los E.U. M. de 1930. Reglamentaciones y Publicaciones relativas; D) Ley General de Población de 1936. Reglamentaciones y Publicaciones relativas; E) Ley General de Población de 1947. Reglamentaciones y Publicaciones relativas. Reformas; F) Ley General de Población de 1974.

1. Introducción

En nuestra legislación, la regulación jurídica en materia poblacional nace propiamente en el año de 1936. Fué hasta entonces, cuando nuestros legisladores se ocuparon de crear un cuerpo legal que específicamente tratara los problemas relativos a la población, en base a una definida política demográfica, y que abarcara desde luego, los dos fenómenos importantes que influyen en su dinámica y estructura, o sea, el fenómeno de la inmigración y de la emigración.

Es importante precisar, que cuando hablamos de legislación poblacional debemos entender por ésta, el conjunto de leyes que se han establecido en materia demográfica. La demografía a que nuestra legislación se refiere, es aquélla a la que los teóricos han dado en llamar "Demografía Dinámica, que es la que estudia los movimientos internos que provienen de la natalidad y mortalidad, y los externos que tienen su origen en los movimientos emigratorios e inmigratorios."

Los movimientos o fenómenos migratorios, fueron tratados por leyes anteriores a la de 1936, pero no con el debido enfoque demográfico. Trataron estas incipientes legislaciones de 1908, 1926 y 1930, una parte del todo, incompletas como estaban, no podían subsistir ante la cada vez más compleja realidad social, y aún del conocimiento mismo. Se requería por ello el necesario ajuste de su plena conformación. Esto lo logró pues, la primera Ley General de Población de 36.

Esta primera Ley de Población, adopta una política demográfica opuesta a la que empezaba a proponerse en algunas regiones del planeta, es decir, propugna por el aumento de la población, pero esto se justifica, porque como se ha dicho: "al estallar la Revolución,

el país tenía poco más de 15 millones de habitantes con un incremento -- anual de 1.5%. En 1920, después de la conflagración y de más de un millón de muertos, el crecimiento se redujo al medio por ciento. Nuestra población era casi estacionaria. Había entonces que reconquistar nuestra geografía. Poblar nuestra superficie, llevar brazos a todo el territorio para sembrar el progreso y voluntades para preservar la soberanía. Una política natalista era indispensable para el crecimiento de nuestra fuerza vital. En los años cuarentas alcanzamos los 20 millones de habitantes, -- con un crecimiento de 1.7%. En 1950 éramos ya cerca de 26 millones los -- mexicanos. Llegamos a 35 en 1950, y a más de 48 en la siguiente década. Hoy somos, 56 millones de mexicanos." ²

Ahora bien, sabemos que en Europa por ejemplo, la preocupación por el desmesurado crecimiento de las poblaciones, -- existe desde hace mucho tiempo, pues ya a fines del siglo XVIII nos encontramos con obras de gran importancia como la del inglés Thomas Malthus, que si bien no fué el primero en tratar el problema del crecimiento irracional y desmesurado de las poblaciones, sí su tesis fué la primera de mayor difusión e influencia. En 1798 escribe su "Ensayo sobre el principio de población en cuanto afecta el futuro progreso de la sociedad", o más brevemente dicho, "Ensayo sobre el principio de la población" ³ y en 1824, la Enciclopedia Británica le publica su famoso "Ensayo sobre el crecimiento de las poblaciones." ³

Como sabemos, Malthus expresa básicamente, -- que la población humana aumenta en progresión geométrica, en tanto que -- los alimentos aumentan en progresión aritmética, y que como consecuencia

2 Palabras del Secretario de Gobernación, Lic. Moya Palencia, en su comparecencia en la Cámara de Diputados, con motivo de la Iniciativa de la Ley General de Población. 16 de octubre de 1973.

3 Apud, Gómez Granillo, Moisés. "Breve historia de las doctrinas -- económicas". Edit. Esfinge S.A., 2a Edic. Méx. D.F. 1970

3¹ Siglos antes de la aparición de Malthus, en Túnez un autor nacido en 1332, llamado Ibn Jaldún, estudió el fenómeno del crecimiento de la población, dentro del marco de las disciplinas sociales. (Apud, Moya Palencia Mario. 15 abril 74, Reunión Sn. José, Costa R).

de ello tiene que producirse un desequilibrio que origina hambre, miseria, guerra y una serie de calamidades para la humanidad. De su tesis se desprende pues, la necesidad de equilibrar el crecimiento demográfico.

Malthus fué muy criticado en su época, pues se le tildó de exagerado en sus predicciones, así como por las soluciones que proponía, pues hablaba entre otras, de la abstinencia sexual y del matrimonio tardío. Aún a la fecha se le sigue criticando por algunos autores. Sin embargo, en cuanto a esto nosotros podemos decir que si Malthus hablaba de la abstinencia sexual, era porque en ese entonces no se conocían los anticonceptivos o medios para evitar la fecundación, y él de acuerdo con sus principios, era lógico que pensara en esta medida drástica, imposible de aplicar y que se antoja hasta absurda, pero era tan grave el mal que veía acercarse, que pensó hasta en el celibato, como un obstáculo que podía detener el incontrolado aumento de la población en el mundo.

Actualmente sabemos que la legislación China, por ejemplo, ha establecido como medida dirigida a tratar de aliviar su problema demográfico, el matrimonio tardío a que se refería Malthus, autorizando sólo a las mujeres mayores de 25 años y a los hombres mayores de 30, para contraer matrimonio.⁴

Si bien podía criticarse esta medida, vemos por otra parte, que en la actualidad existe esta misma preocupación en todo el mundo, que Malthus tuvo ya desde fines del siglo XVIII, ocupando ahora un lugar primordial en los problemas que atañen a la humanidad entera, pues desgraciadamente no pocas de sus funestas predicciones se están haciendo realidad. Además de que algunas de las soluciones que propuso -- han tenido que llevarse a la práctica, como en el caso del ejemplo arriba

⁴ Apud, Carrillo Flores, Antonio. Conferencia sobre la conquista de la mujer por la igualdad de derechos y la influencia de ella en la reducción de las tasas de fecundidad, del 29 de noviembre de 1973, en la Ciudad de México.

citado.

Existen otros autores como Verhultz, al que también le preocupó el problema de la sobrepoblación, y que publica poco después del Ensayo de Malthus en 1824 uno propio, pero que sin embargo no tuvo repercusión alguna en la época y que hubiera caído en el olvido, sino es porque el norteamericano Raymond Pearl, en su libro "The Biology of Population Growth", resucita sus ideas en 1921. A este último autor matemático y biodemógrafo, también le preocupó pues, el incontenible crecimiento de las poblaciones.⁵

Podíamos seguir mencionando a otros autores de importancia, que se han preocupado por el problema de la sobrepoblación en el mundo, pero no se trata desde luego, de hacer un estudio sobre el pensamiento de dichos autores, sino solamente se comentan brevemente y en términos generales las tesis más sobresalientes del tema. Así pues, haremos también mención de una figura de gran renombre: Karl Marx, quien vivió en una época diferente y posterior a Malthus.

A Marx se le ha considerado como antagónico a Malthus, pues para Marx la miseria y el hambre no las consideraba como consecuencia del crecimiento desenfrenado de la población, sino solamente como la manifiesta expresión del fracaso del régimen capitalista y de su injusto régimen de distribución de la riqueza.

En 1947, en que ya se hablaba de la necesidad planificación de la población (aprovechamos aquí para hacer notar que precisamente nuestra segunda Ley de Población después de la de 36, surge en este año de 47, siguiendo la misma política incrementativa de la población, como la Ley anterior), Vogelnik, representante en la Comisión de la Población de Naciones Unidas, dijo: "Ustedes los capitalistas rehusan pla

⁵ Apud, Viel, Benjamín. "La Explosión Demográfica". Edit. Pax-Méx. 2a. edic., Méx. D.F. 1970.

⁶ *Ibidem*, p. 109.

nificar la economía y quieren planificar la población para adaptarla a --- sus defectos; nosotros al contrario; queremos adaptar la economía a la población."

La URSS, de ideología marxista, no tiene trazada ninguna política demográfica según las declaraciones de sus representantes. Sabemos por otra parte, que en este país se ha legalizado el aborte procurada, y aunque no haya sido con fines de control de la natalidad, no cabe la menor duda que esto ha influido sensiblemente en sus tasas de crecimiento demográfico.

Benjamin Viel, comenta al hablar de Rusia: - "La actitud de Rusia frente a los problemas demográficos que afrontan --- otros países del mundo capitalista, parece comenzar ahora a reflejarse en un cambio importante. Urlanis, doctor en ciencias económicas de la Unión-Soviética, actuando como delegado de Rusia en la Conferencia de la Unión-Internacional Para El Estudio de la Población celebrada en Sidney en 1967, expresó: 'En el mundo subdesarrollado, la relación entre población y recursos es desfavorable y simultáneamente con la solución económica debe procurarse la solución demográfica'. Más adelante agregó: 'la fecundidad natural, o sea las tasas determinadas exclusivamente por la fecundidad fisiológica, deben considerarse como un atavismo, una herencia del pasado, - un rezago del colonialismo'. Tales frases dichas por un delegado ruso, - no se habían oído anteriormente en ninguna reunión internacional.

"Rusia sostiene aún que el pensamiento malthusiano es la expresión de una teoría burguesa y reaccionaria y que la doctrina de Marx-Lenin, opuesta a la de Malthus es la única expresión de la verdad. Las expresiones de Urlanis no representan por tanto una modificación de la doctrina sino solamente el reconocimiento de hechos que están a la vista de cuantos miran el mundo subdesarrollado. El que no haya habido un cambio de doctrina, se confirma plenamente al leer a Podyashchikh,-

representante de la URSS en la Comisión de las Naciones Unidas y Director de la Oficina de Censos, quien sostiene que el considerable descenso de la natalidad en Rusia es la consecuencia del actual régimen económico, tal como Marx lo había previsto, al sostener que cada momento histórico tiene sus propias leyes demográficas. El autor sostiene que el alto nivel económico y desarrollo cultural alcanzado en la Unión Soviética es el que afecta los índices de reproducción. Que la migración masiva del campesinado a las ciudades, la colectivización de la producción campesina y la incorporación de la mujer a la cultura y la vida económica del país, son los verdaderos responsables del descenso. No se detiene el autor a considerar que fenómenos similares han ocurrido en muchos países del mundo capitalista y que ellos han significado también un descenso en las tasas de natalidad, porque la pareja humana ha buscado el uso de anticonceptivos y los gobiernos han mantenido frente a ello una política permisiva."⁷

El otro mundo socialista, China Roja, ha sido especialmente prolífica en su ataque a Malthus, sin embargo, como ya hicimos mención más arriba, China precisamente, en la actualidad, incluso ha tomado y llevado a la práctica una de las soluciones al problema demográfico, que proponía el propio Malthus, como es la del matrimonio tardío.

Benjamín Viel en su ya citada obra, después de mencionar las opiniones de dos profesores chinos, Wang-Ya-Nan y Wu-Ching-Chia, en relación a la política demográfica seguida en su país, comenta: "La opinión de estos dos distinguidos profesores, uno miembro del Partido Comunista Chino, el otro 'independiente', es sólo una muestra de la inmensa cantidad de literatura producida dentro de China y también fuera de ella por todos sus organismos simpatizantes, destinada a probar que el problema demográfico es sólo una consecuencia del régimen capita-

⁷ *Ibidem*, p.p. 111 y 112.

lista y que cuando se estudia desde el punto de vista del materialismo histórico, se ve claramente que el hambre, ignorancia y pobreza no son consecuencia del número de habitantes, ni de su ritmo de crecimiento, sino de los errores e incongruencias que el régimen capitalista propicia.

"En 1962, sin embargo, comienza ya a reflejarse un punto de vista diferente. Nan Fangjih-Pao, escribe sobre el matrimonio precoz y lo considera desde el punto de vista médico extremadamente dañino y destinado a producir niños de menor valía física y mental. Yeh King-Shao, en igual fecha, habla de la política de planificación familiar del Partido, que educa a las jóvenes parejas sobre los peligros que el número excesivo de niños representa y los efectos dañinos que los embarazos numerosos, tienen para la madre y los niños.

"Oficialmente se mantiene la actitud que indica la línea del Partido Marxista-Leninista-Maoísta, esto es, transformar el ambiente más que intentar adaptar a él su número de habitantes. Sin embargo, el Partido emplea ahora educadores de planificación familiar, que enseñan el uso de anticonceptivos. Noticias aparentemente confirmadas indican que en 1965, China solicitó ayuda de expertos japoneses, en su deseo de establecer una planificación familiar en gran escala. Pareciera que China está próxima a confesar que la riqueza que la población representa, se convierte en realidad cuando esa población tiene educación y es capaz de alimentarse.

6 "El deseo de no identificarse con Malthus y sus vinculaciones con el conservatismo inglés, hizo que el movimiento llamado de PLANIFICACION FAMILIAR intentara separarse de su nombre, pero el reflejo condicionado de las gentes hace que la expresión - crecimiento demográfico- se identifique con Thomas Malthus, y por ello neomalthusianismo suele usarse como sinónimo de la expresión de "planificación familiar".

Sin duda el movimiento de Planificación Familiar reconoce todas las implicaciones políticas, económicas y sociales que se desprenden del crecimiento de una población en forma desproporcionada al crecimiento de sus recursos. Sin duda reconoce que tal desequilibrio origina miseria y crea tensiones que engendran guerras y dolor; pero su mayor énfasis lo pone en el seno de la familia humana, en la víctima de esa "pequeña explosión demográfica" que destruye las posibilidades de ejercer una PATERNIDAD RESPONSABLE." Viel, Benjamín. Op. cit., p.p. 115 y 116 (la edic. por la Universidad de Santiago de Chile, en el año de 1966).

"Edgar Snow, en una entrevista concedida por Chou En Lai en 1964, cita con frases textuales del líder; 'allí donde la producción de bienes y servicios aumenta, el control de la natalidad logra elevar el nivel de vida de la población'. La tesis marxista, al sostener que el hombre en sí es riqueza, tiene por cierto una razón fundamental, y podría decirse que tiene toda la razón, si agrega que la riqueza está en el hombre educado y bien alimentado. Si los países marxistas, solo desean invocar razones médicas para tener preocupaciones y programas similares a los países capitalistas, como los tiene Japón o Suecia, ello poco importa desde el momento que sólo es parte de la propaganda y no de la acción."⁹

Al contemplar el panorama general que brevemente se ha expuesto, nos damos cuenta que la preocupación por la llamada explosión demográfica es ya añeja en la historia de la humanidad, que ha habido quienes han compartido tal preocupación, y quienes la han negado por considerarla sin fundamento y sin razón de ser. Pero nosotros podemos concluir que en este momento la humanidad entera debe participar y hacer conciencia de este problema, pues es un hecho, una terrible realidad que las altas tasas de natalidad en el mundo, elevan desmesuradamente el número de seres humanos, siendo esto más notorio en los países de menores recursos, y por otra parte, los alimentos, la vivienda, la educación, los empleos, la asistencia social, los energéticos, el espacio mismo en los centros de población, son insuficientes ya, se agotan sencillamente, el aire y las aguas se contaminan, etc., etc., mientras nosotros nos multiplicamos incesantemente, acentuando cada vez más este explosivo desequilibrio. Es por esto, que ya se escucha el grito de alarma en muchas partes del mundo de los pensadores que se han dado cuenta ya de este grave problema. Los gobiernos han empezado, algunos desde hace tiempo (como hemos visto), a tomar las medidas necesarias.

El Estado Mexicano ha tomado ya cartas en el

⁹ Ibidem, p.p. 114 y 115.

asunto, el 13 de septiembre de 1973, el Ejecutivo Federal en uso de la facultad que le concede el artículo 71 fracción I de la Constitución, presentó al Congreso de la Unión una Iniciativa de Ley General de Población, que actualmente ya ha entrado en vigencia, y que ha venido a derogar la anterior de 1947 que ya no podía tener cabida en nuestra actual realidad. Esta Nueva Ley, en vez de propugnar por el aumento de la población, habla de programas de planificación familiar, y de regular racionalmente y estabilizar el crecimiento de la población. En esto reside su principal reforma. Fué también motivo de significativas modificaciones todo el cuerpo legal que conforma esta Ley, las cuales estudiaremos en el transcurso de este trabajo.

Hasta ahora pues, vino a plasmarse en Ley lo que venía preocupando a economistas, demógrafos, y en general a los estudiosos de las estadísticas demográficas del país, ya desde hace algunos años. Testimonio de ésto lo encontramos en una publicación de la Secretaría de Industria y Comercio, de la Dirección General de Estadística, llamada "Proyecciones Demográficas de la República Mexicana. Población", del año de 1966, en donde se dice:

"Ahora que México ha decidido dar pasos cada vez más firmes en materia de planeación económica y social, como se desprende del Plan de Acción Inmediata del sexenio anterior y del plan a que se refirió el señor Presidente de la República en su informe al H. Congreso de la Unión del 1^o de septiembre de 1966, se advierten a cada paso necesidades de mejorar las estadísticas para las cuentas nacionales. Los adelantos en el campo de las estadísticas que México ha logrado, son claros y significativos, pero se advierten crecientes necesidades de materiales numéricos, derivadas de los cambios económicos y sociales que ha experimentado el país.

Entre estas necesidades ocupa un lugar interesante la de proyecciones de LA POBLACION FUTURA, no solamente para atender los requerimientos de demógrafos, economistas, sociólogos, ginecólogos, urbanistas, ingenieros, etc., PREOCUPADOS POR LAS ALTAS TASAS DE CRECIMIENTO NATURAL DE LA POBLACION DE MEXICO, UNA DE LAS MAS ALTAS DEL MUNDO, sino para los estudios referentes a la planeación del desarrollo económico y social.

En efecto, forma ya parte de la conciencia nacional de México, la idea clara de que los países en proceso de desarrollo deben hacer planes y programas de desarrollo económico y social para procurar un progreso sostenido.

nido y equilibrado, con justicia social, y que para esto de ben formular y realizar planes y programas que permitan el más conveniente empleo de los recursos humanos, naturales, tecnológicos e institucionales que un país, en proceso de desarrollo, pueda disponer."¹⁰

Afortunadamente, como ya hemos dicho el gobierno mexicano ya ha tomado conciencia plena del problema, al crear una nueva Ley en esta materia, en la que se traza la ya necesaria política demográfica para lograr el equilibrio en el crecimiento de nuestra población. En las declaraciones que hizo el Secretario de Gobernación en su comparecencia ante la Cámara de Diputados, del 16 de octubre de 1973, con motivo de la Iniciativa, hemos encontrado los siguientes puntos de importancia:

"En México, la dimensión del problema es esencialmente angustiosa, pues si la población mundial crece aproximadamente al 2% anual, la cifra de crecimiento mexicano es de 3.5% -- aproximadamente."

"El ritmo de crecimiento de la población urbana es aún mayor que la media nacional. Las ciudades crecen a una velocidad de 5.4%, mientras que el campo al 1.5%, especialmente por migración hacia las urbes."

"Nacen 2 millones 500 mil mexicanos al año, nacen diariamente 6,850 niños; mientras hemos estado conversando han nacido 500 mexicanos más, 3,000 cuando termine esta sesión."

"Podríamos decir en una frase muy gráfica que tenemos mortalidad de país rico y natalidad de país pobre."

"Ningún pueblo sobre la tierra mayor de 50 millones de habitantes tiene un crecimiento de 3.5% como el mexicano. Nos encontramos en la cúspide del desarrollo poblacional, pero la Ley General de Población, ratifica que el objetivo fundamental de los esfuerzos de los mexicanos, será lograr mayor desarrollo y asegurar una mejor y más amplia y digna vida cultural, económica y social."

"No puede darse una política demográfica sino dentro del contexto del desarrollo, ya que el desarrollo y la demografía son partes del todo social."

Ahora bien, se ha dicho que la reforma a la Ley General de Población relativa al cambio de política demográfica, ha -

¹⁰ Preámbulo del Lic. Gilberto Loyola a la obra citada de Chavira Oliveros, Miguel. Vol. I, p. 10, Méx. 1966. S.I.C.

sido producto de la ideología política de nuestro gobierno, que se trata de pura demagogia y nada más, pero tal afirmación no puede ser cierta, - pues como hemos visto más arriba, no se trata siquiera de un problema local sino que es un problema mundial que a nosotros mas que a nadie debe preocuparnos más, por ser un país en vías de desarrollo y por tener uno de los más elevados índices de natalidad, por esto la Nueva Ley de Población es el instrumento jurídico que ya se hacía necesario urgentemente - para poder hacer frente, por la vía del Derecho, a este importante problema del alto crecimiento poblacional.

Estamos concientes de que los objetivos de la Ley son buenos, magníficos; de que ya era inaplazable desde hace tiempo una Nueva Ley de Población, y que la tarea de los programas de planificación familiar es ardua y rendirá sus frutos después de pasado mucho tiempo, pero tenemos que empezar por eso desde ahora, haciendo uso de este nuevo instrumento legislativo, que ya ha abierto el camino para la -- educación en la planificación de las familias mexicanas. Estamos concientes también, de que una Ley a veces sirve poco y a veces no sirve de nada para aliviar los males de la sociedad, pero como aspirantes a estudios del Derecho, debemos creer en la ley, pues como en este caso, si se logra dentro de algunos años aminorar nuestro excesivo crecimiento demográfico, esto nos ayudará en mucho a resolver nuestros grandes problemas como el hambre, la desocupación, el analfabetismo, etc., los cuales, --- mientras no se resuelvan seguirán siendo un lastre en nuestro desarrollo.

Por eso debemos creer en la Ley, a pesar de las críticas que se le hagan, pues nosotros mismos las haremos al ir a -- estudiando, pero desde luego, con fines constructivos, emitiendo nuestros puntos de vista sobre los aspectos específicamente tratados y en -- los que lleguemos a estar en desacuerdo, además de que sabemos que como toda obra humana no puede ser perfecta, como tampoco lo puede ser el ---

presente trabajo. Pero siempre habremos de tomar como base nuestro reconocimiento de que todo el conjunto de sus disposiciones es de gran importancia jurídica, económica y social.

Consideramos pues loable la expedición de esta Nueva Ley General de Población, que representa el motivo de la realización de este trabajo.

2. Base Constitucional.

La legislación en materia poblacional tiene su origen y desde luego su base constitucional en el artículo 11 de nuestra Carta Magna, que establece la garantía de libertad de tránsito, y en el artículo que se refiere a las facultades del Congreso, en la fracción relativa, de la misma Ley fundamental.

Es importante precisar, que sólo la Ley de Inmigración del 22 de diciembre de 1908, tuvo su fundamento en los artículos 11 y 72 fracción XXI, de la Constitución de 1857. Estos artículos fueron adicionados el 12 de noviembre de 1908,¹¹ añadiéndose lo referente a "las leyes sobre emigración e inmigración -salubridad general de la República-". Después de la mencionada adición, los textos de éstos artículos ya no fueron modificados y así sirvieron de base para el texto de la Constitución de 1917, en la que solamente se adicionaron cuatro párrafos más en el artículo 73 fracción XVI (de las facultades del Congreso), relativos a la salubridad general de la República, y más tarde, en 1934 - sufrió una importante modificación a la cual haremos referencia más adelante.¹² Sin embargo, para los efectos de la fundamentación de las leyes que nos ocupan, no han variado estos textos constitucionales desde la adición de 1908, pues aún está vigente la mención que hace la Constitución sobre las leyes de migración y de salubridad general.

Todas las demás leyes, desde la de 1926, -- hasta la actual de 1974, tienen pues, su base constitucional en el artículo 11 y en el artículo 73 fracción XVI, de nuestra Constitución vigente.

A) ARTICULO 11.- este artículo establece que:

¹¹ Ver el apéndice No. 1, "reformas al artículo 11 y al artículo de las facultades del Congreso, parte relativa, de la Constitución de 1857 y 1917." Al final de este capítulo.

¹² Infra, p. 18.

"Todo hombre tiene derecho para ENTRAR en la República, SALIR de ella, VIAJAR por su territorio y MUDAR DE RESIDENCIA, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvo conducto u otros requisitos semejantes. EL EJERCICIO DE ESTE DERECHO ESTARA SUBORDINADO a las facultades de la autoridad judicial en los casos de responsabilidad criminal e civil, A LAS DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA, POR LO QUE TOCA A LAS LIMITACIONES QUE IMPONGAN LAS LEYES SOBRE EMIGRACION, INMIGRACION Y SALUBRIDAD GENERAL DE LA REPUBLICA, O SOBRE EXTRANJEROS PERNICIOSOS RESIDENTES EN EL PAIS."

De acuerdo con el Maestro Ignacio Burgoa, esta disposición comprende 4 libertades especiales: 1a. La de ENTRAR al territorio de la República; 2a. La de SALIR del mismo; 3a. La de VIAJAR dentro de él, y 4a. La de MUDAR DE RESIDENCIA o domicilio.¹³

Ahora bien, la legislación poblacional, establece precisamente las LIMITACIONES a tales libertades.

Así tenemos que las leyes de que tratamos, son reglamentarias del artículo 11 constitucional, que tuvo que adicionarse cuarenta días antes de la publicación en el Diario Oficial de la primera Ley de Inmigración, para que ella y las posteriores, no nacieran con el defecto de la inconstitucionalidad. Pero la Ley General de Población de 1936 además de tratar la cuestión migratoria, trata también la cuestión demográfica propiamente dicha. Respecto de esto diremos que aunque en el artículo 11 no encontramos expresamente la alusión a la demografía, ésta si está implícita en las expresiones de "leyes sobre emigración, inmigración y SALUBRIDAD GENERAL de la República", atendiendo a la afirmación que hicimos en un principio respecto a que la demografía a que se refiere nuestra legislación poblacional es la que se ocupa de los movimientos externos, que tienen su origen en la emigración e inmigración, y los internos que provienen de la natalidad y mortalidad, o sea, lo que constituye indudablemente materia de la salubridad general de que habla la Constitución.

¹³ Apud, Burgoa, Ignacio. "Las garantías individuales", p. 412, Edit. Porrúa. Séptima edic., Méx. 1972.

El legislador de 36 al incluir a la Demografía en sus aspectos de natalidad y mortalidad, lo único que hizo fué dejar plenamente conformada la legislación poblacional, en sus dos objetivos fundamentales: la "Demografía Interna" (política demográfica propiamente dicha, o sea, la política referida a la natalidad y mortalidad de la población y problemas conexos con la misma) y la "Demografía Externa" (parte migratoria de la Ley, es decir, la regulación de los fenómenos -- de emigración e inmigración).

Creemos pertinente hacer la aclaración respecto a que la 'salubridad general' a que se refiere la Constitución, -- así como el Código Sanitario en su artículo 2º, debemos entenderla como sinónimo de 'salud pública', término que se usa en la actualidad. El mencionado artículo 2º del Código Sanitario señala que:

"Las disposiciones de salubridad general regulan LAS ACTIVIDADES RELATIVAS A LA CONSERVACION, RESTAURACION Y MEJORAMIENTO DE LA SALUD DE LA POBLACION de los Estados Unidos Mexicanos."

Así nos encontramos con la definición legal de 'salubridad general', concepto que debemos entender, como ya hemos dicho, como sinónimo de lo que actualmente se ha dado en llamar 'salud pública', pues consideramos que el Código Sanitario utiliza el mismo término que la Constitución para estar más acorde con ella. Respecto al moderno término de salud pública, diremos que "existen dos definiciones recientes que reclaman nuestra atención. La primera es la que encontramos en la declaración oficial de la Asamblea de Delegados de la Asociación Médica Americana, formulada en 1948. En ella se define la SALUD PUBLICA como 'el arte y la ciencia de MANTENER, PROTEGER Y MEJORAR LA SALUD DE LAS PERSONAS MEDIANTE ESFUERZOS ORGANIZADOS DE LA COMUNIDAD (relacionarla con la definición legal de salubridad general), incluyendo los convenios por los cuales la comunidad proporciona servicios médicos a --

grupos especiales de personas y se preocupa de la prevención o control de las enfermedades, de las personas cuya hospitalización es necesaria para proteger a la comunidad, y de las que carecen de medios para ser atendidas médicamente.' La Asociación Médica Americana ha prestado siempre decidido apoyo a los programas y actividades de salud pública. Pero la declaración citada, ofrece sobre todo particular interés y significación, dado el carácter de ciertas orientaciones sociales y legislativas recientes.

"La segunda definición es la inscrita por la Organización Mundial de la Salud en su Constitución: 'LA SALUD ES UN ESTADO DE COMPLETO BIENESTAR FISICO, MENTAL Y SOCIAL, Y NO SIMPLEMENTE LA AUSENCIA DE AFECCIONES O ENFERMEDADES.' Hasta cierto punto, estas palabras pueden considerarse, más que como una definición, como una declaración de principios y objetivos.

"En resumen, sin embargo, las definiciones revelan, por sí mismas, una gradual extensión de los horizontes de salud pública, que en sus humildes comienzos se limitaban a las formas rudimentarias del saneamiento ambiental, se han ido extendiendo hasta comprender hoy la ingeniería sanitaria, la ciencia médica físico-preventiva, las ciencias sociales, los aspectos preventivos de la higiene mental y recientemente, las llamadas formas positivas o sociales de la medicina personal encaminadas, en primer término, hacia el fomento directo de la salud."¹⁴

Tomando en consideración lo anterior, nos encontramos que en el artículo 3º del mismo Código Sanitario, aunque no se menciona expresamente a la cuestión demográfica en su aspecto de salud pública, si nos encontramos que menciona dicho artículo:

"En los términos de este Código es materia de salubridad general:

XIV. EL CONOCIMIENTO E INFORMACION relativos a las condiciones, recursos y actividades de salud pública en el país.

¹⁴ Hanlon J., John. "Principios de Administración Sanitaria". p.p. 20 y 21. Publicaciones Científicas No. 11. Edit. Fournier S.A., México D.F., Diciembre de 1954. Tr. The C.V. Mosby Company.

Vgr. la actividad que realiza el Consejo Nacional de Población, cuyo objeto fundamental es la planeación demográfica del país.

Sigue diciendo el artículo 3º, en la siguiente fracción:

"XV. Las demás actividades y materias que establece este Código, ASI COMO LAS QUE REGULAN OTRAS LEYES FEDERALES QUE SE RELACIONEN CON LA CONSERVACION, RESTAURACION Y MEJORAMIENTO DE LA COLECTIVIDAD."

La Ley General de Población es de aplicación federal y es indudable que la demografía se relaciona con la conservación, restauración y mejoramiento de la colectividad, según ya lo hemos dejado aclarado más arriba.

La demografía queda pues perfectamente encuadrada dentro de la salubridad general o salud pública, y por tanto su regulación es perfectamente constitucional.

B) ARTICULO 73, FRACCION XVI.- como dijimos en un principio, sirve también de fundamento el artículo constitucional relativo a las facultades del Congreso.

En la adición del 12 de noviembre de 1908, en el artículo 72, fracción XXI de la Constitución de 1857, se añadió que el Congreso también podía dictar, además de las leyes sobre "ciudadanía, naturalización y colonización" (actualmente todavía se hace la misma mención), leyes sobre "emigración e inmigración y salubridad general de la República."

En la Constitución de 1917 se alteró la numeración del articulado, y correspondió al artículo y fracción relativos a las facultades del Congreso, el número 73, fracción XVI, pero conservó las materias arriba mencionadas, añadiéndose solamente cuatro párrafos en rela --

ción a la salubridad general de la República, de los cuáles sólo se ha modificado el cuarto, o base cuarta, que se adicionó según el Diario Oficial del 6 de julio de 1971, respecto a la contaminación ambiental, pero para los efectos de nuestro estudio sólo nos interesa la adición, del 18 de enero de 1934, al encabezado de esta fracción, en que se añadió que el Congreso tiene facultad para dictar además de las leyes cuyas materias hemos mencionado, leyes sobre: "nacionalidad, (y) condición jurídica de los extranjeros", base constitucional de la Ley de Nacionalidad y Naturalización, de la muy reciente, Ley Para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, etc.

Así tenemos, que el artículo 73 fracción XVI, ha quedado después de las modificaciones mencionadas, de la siguiente manera:

"EL CONGRESO TIENE FACULTAD:

XVI. PARA DICTAR LEYES SOBRE nacionalidad, CONDICION JURIDICA DE LOS EXTRANJEROS, ciudadanía, naturalización, COLO NIZACION, EMIGRACION E INMIGRACION Y SALUBRIDAD GENERAL - DE LA REPUBLICA:

1a El Consejo de Salubridad General dependerá directamente del Presidente de la República, sin intervención de ninguna Secretaría de Estado, y sus disposiciones generales serán obligatorias en el país.

2a En caso de epidemias de carácter grave o peligro de enfermedades exóticas en el país, el Departamento de Salubridad tendrá obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionadas por el Presidente de la República.

3a La autoridad sanitaria será ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por las autoridades administrativas del país.

4a Las medidas que el Consejo haya puesto en vigor en la campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo o degeneran la especie humana, así como las adoptadas para prevenir y combatir la contaminación ambiental, serán después revisadas por el Congreso de la Unión, en los casos que le competan."

Vemos que dentro de esta disposición constitucional, cabe también encuadrar a la legislación que nos ocupa dentro del término "condición jurídica de los extranjeros", pues esta legislación trata el importante aspecto de la estancia legal en el país de los

extranjeros; la regulación de su entrada y salida; la definición jurídica de las diferentes calidades migratorias; el control a través del Registro Nacional de Extranjeros, para identificación, y las restricciones y obligaciones a que debe sujetarse la estancia de estas personas en el país.

En cuanto a la "colonización", diremos que ésta tuvo mucha relación, todavía en la última Ley General de Población de 1947, en que aún se hablaba de la inmigración colectiva, porque hubo épocas en que llegaron al país grupos humanos venidos del extranjero, como el caso de los Menonitas a Chihuahua, los Chinos al Norte del país, etc., los cuáles llegaron con el fin de establecer aquí sus colonias. Actualmente es el D.A.A.C., el encargado específicamente de la materia, después de haberse derogado por decreto del 31 de diciembre de 1962 la Ley Federal de Colonización y la Ley que creó la Comisión Nacional de Colonización, sin embargo, este Departamento actúa solamente con fines agrícolas y ganaderos, para la mejor distribución de dichas actividades en el territorio nacional, creando para ello nuevos centros de población, constituidos por nacionales, o por extranjeros en cuyo caso tenía que estar en coordinación con Gobernación, y la legislación poblacional se refería desde luego únicamente a los extranjeros. La Nueva Ley General de Población, ha suprimido la inmigración colectiva, "dado que carece de aplicación en las actuales circunstancias"¹⁵, ya que ésta vendría a aumentar la tendencia al incremento de la población, que padecemos.

En cuanto a la "emigración e inmigración", son los dos fenómenos que regula la Ley.

Y por lo que respecta a "la salubridad general de la República", reiteramos aquí lo que dijimos más arriba en relación a este término, haciendo sólo hincapié en que con él, viene a quedar completa la base constitucional de la legislación que estudiamos.

¹⁵ Exposición de Motivos de la Ley General de Población de 1974.

3. Objetivos.

La legislación poblacional regula, como ya hemos dicho, dos aspectos fundamentales, los cuáles constituyen sus objetivos o fines y que son: la migración, desdoblada ésta en sus dos movimientos, el de inmigración y el de emigración; y la demografía propiamente dicha.

Este doble objetivo de regulación jurídica, descansa sobre la única base de su objeto o materia, la población.

A continuación trataremos cada uno de éstos objetivos fundamentales:

A) INMIGRACION.- este sustantivo se ha definido de la siguiente manera:

"Inmigración. f. Acción y efecto de inmigrar. // Consecuencia natural de la emigración. Aceptada en casi todos los países, se halla sujeta a una reglamentación que la restringe en la medida conveniente y la encauza. La escasez de mano de obra y la admisión de expatriados políticos son dos factores importantes para que se produzca. En el primero, se tienen presentes las necesidades de la producción, para evitar que un exceso de trabajadores motive la depresión de los salarios y el paro de los naturales del país. Las relaciones con el Estado de origen son las que definen y regulan la inmigración en el segundo. El turismo es un caso especial. Como sólo produce beneficios, se facilita y fomenta en todos los países. Las diferencias religiosas, razas y costumbres son problemas que todo Estado tiene en cuenta para los efectos inmigratorios. Algunos limitan el número anual de inmigrantes. Otros exigen el depósito de una cantidad o la posesión de un contrato de trabajo que asegure algún tiempo su subsistencia. En términos generales, la reciprocidad estatal es la condición que posibilita el movimiento inmigratorio."¹⁶

Respecto al verbo inmigrar, se dice:

"Inmigrar (del Lat. *inmigrāre*; de *in*, en, y *migrāre*, irse, pasar). intr. Llegar a un país para establecerse en él los que estaban domiciliados en otro. Se dice especialmente de los que forman nuevas colonias o se domicilian en las ya formadas."¹⁷

¹⁶ Diccionario Enciclopédico U.T.E.H.A., Tomo VI, p. 333. Méx. D.F. 1953.

¹⁷ Loc. cit.

De aquí deducimos tres elementos que conforman a la inmigración:

- a) Provenir del extranjero, por tanto debe tratarse de extranjeros.
- b) Internarse en el territorio nacional y
- c) Tener el propósito de permanecer en él ya sea en -- forma temporal o definitiva.

La Ley de Inmigración de 1908, no definió -- al inmigrante, sino fué hasta la Ley de Migración de 1926 cuando encontramos por primera vez tal definición, la cual fué variando ligeramente al través de las subsiguientes legislaciones. Estas variaciones no fueron substanciales, predominando siempre los tres elementos a que hemos -- hecho referencia.

Ahora bien, consideramos que desde el punto de vista legal podemos decir que:

La inmigración.- es el fenómeno en virtud del cual, los extranjeros que han satisfecho determinados requisitos legales, se internan en el territorio nacional, con el propósito de permanecer en él, temporal o definitivamente.

Existe, sin embargo, la situación de aquellos -- ellos que se internan en el país siendo nacionales y no extranjeros, como sería el caso de los mexicanos que salen al extranjero y regresan al -- país. Si han salido por razones de negocios, de trabajo o en viaje de -- placer y su ausencia no ha durado más de dos años, desde luego, que no pueden considerarse como inmigrantes. Pero hay el caso de los llamados -- "repatriados", que son los emigrantes nacionales que retornan al país -- después de haber residido por lo menos dos años en el extranjero (hablamos en base a la Ley actual). Podría pensarse que éste sería un caso de excepción y considerar a los repatriados como inmigrantes. Nosotros no -- estamos de acuerdo con lo anterior, pues la entrada de éstos no constitu

ye de ninguna manera un movimiento de inmigración, y desde el punto de vista legal tampoco puede considerárseles como inmigrantes, ya que la Ley considera a éstos sólo a los extranjeros, dándoles un tratamiento especial e independiente a los repatriados.

B) EMIGRACION.- es el fenómeno inverso a la inmigración, al definirla se dice lo siguiente:

"emigración (del lat. emigratiōne). f. Acción de emigrar. // Conjunto de habitantes de un país que trasladan su domicilio a otro lado.// En los pueblos primitivos, en los que su constitución social corresponde a un estado poco evolucionado, se producen las emigraciones en masa, verdaderos éxodos de los que es buen ejemplo el del pueblo hebreo desde Egipto a la Tierra de Promisión. Estos desplazamientos étnicos, se han producido desde los tiempos más primitivos y así, es indudable que en el paleolítico se produjeron, a través de la Península Ibérica y tal vez de Italia, desplazamientos de pueblos de origen africano hacia Europa y de pueblos europeos hacia el Continente Etiópico. Desde tiempos muy antiguos, son las interesantes emigraciones marítimas polinesias, que tal vez llegaron en sus correrías hasta las costas americanas. La población de América se ha tratado de explicar según Rivet, por éstas posibles aportaciones étnicas, o por elementos asiáticos llegados a través del estrecho de Bering. La reconstrucción de las emigraciones étnicas equivaldría a seguir poco a poco los grandes acontecimientos históricos. En muchos casos, las emigraciones toman el aspecto de expansión pacífica, en tanto que otras representan una verdadera invasión de tipo bélico, como las de los mongoles, tártaros, normandos y las de los bárbaros desde los países nórdicos, o las de los árabes a través de las tierras africanas de la cuenca mediterránea. En los pueblos nómadas primitivos, cazadores o pastores, no se puede hablar de verdaderas emigraciones, ya que su vida es un perpetuo vagar, sin una residencia fija. Estas emigraciones en masa de los pueblos primitivos obedece a su natural expansión, como consecuencia de su propio proceso de crecimiento o a transformaciones físicas del ambiente que pueden alterar el equilibrio biológico y social del grupo étnico de que se trate. El progreso de la agricultura y la aparición de pueblos sedentarios amenguan la intensidad del movimiento emigratorio. En los tiempos modernos, las emigraciones han tenido un carácter más restringido y a veces han sido de un tipo casi individual, aunque orientadas a determinados países, como las que desde España, Italia e Inglaterra se han dirigido hacia las diversas naciones de América. La facilidad de los elementos de transporte y la difusión

de las noticias sobre las condiciones de trabajo de los distintos países, han producido un tipo de emigración - originado por causas económicas, como el exceso de población en relación con la riqueza y productibilidad del país, bajo nivel de vida, desorganización económica, -- etc. Una modalidad interesante de la emigración es la - producida por causas políticas y religiosas o persecuciones raciales. Son ejemplos de este tipo: la expulsión de los moriscos en España, los desplazamientos que - provocaron las guerras religiosas (de católicos hacia - Francia y España, y de protestantes hacia Inglaterra), - a consecuencia de la revocación del Edicto de Nantes; - la interesantísima de los puritanos que se denominaron - "Pilgrim Fathers", que en Mayflower partieron a Plymouth en septiembre de 1620 y llegaron al Cabo Cod en noviembre del mismo año, con el propósito de crear un Estado cristiano, y que tanta importancia tuvo en la historia de Estados Unidos; las causadas por la Revolución Francesa; y en tiempos más modernos, las originadas en España por las Guerras Carlistas; la que se produjo con motivo de la Revolución Soviética; la persecución de -- los judíos durante el gobierno de Hitler; las motivadas por la guerra Civil Española y la segunda Guerra Mundial, que han constituido un problema de difícil solución ya que el número de emigrados políticos desplazados de su habitual residencia se ha elevado a varios millones, muchos de los cuales no han regresado a su país de origen. Para resolver el difícil problema creado con este motivo, se ha constituido dentro de la ONU la Internacional Refugee Organization (IRO), constituida en diciembre de 1946, y cuya mira es repatriar o procurar -- instalar en otros países a los emigrados por causas políticas o con motivo de la guerra. Las relaciones históricas y la posición geográfica del país de origen y -- aquel hacia donde se dirige la emigración son de decisiva importancia en estos movimientos. La emigración ha contribuido poderosamente a poblar países como Canadá, Estados Unidos, Argentina, Brasil y otros de América, Australia y Africa Austral. Un tipo singular de emigración forzada ha sido la de los negros esclavos a tierras americanas, que ha dado origen a una numerosa población negra, la cual domina en ciertas islas de las Antillas, -- especialmente en Haití, y es muy numerosa en el Sur de -- Estados Unidos, Venezuela y Brasil. La importancia económica de la emigración y la necesidad de unificar la -- legislación a este respecto de diversos países y los -- acuerdos internacionales entre los países afectados por ella, a fin de crear una reglamentación internacional, -- fueron la causa de que se crease en Ginebra la Comisión Internacional de Emigración (1921), el Comité Permanente de Estadísticas Emigratorias (1925), la Conferencia Internacional -- de Estadísticas Emigratorias (1932) y otras organizaciones que funcionaron con una cierta intervención de la -- desaparecida Sociedad de las Naciones y la Oficina Internacional del Trabajo de Ginebra."¹⁸

La definición de emigrante es la siguiente:

¹⁸ Ibidem, p.p. 528 y 529. (Tomo IV).

"emigrante. p. a. de emigrar. com. El que por motivos no-políticos abandona su propio país para residir en otro.

"emigrar (del lat. emigrāre). intr. Dejar o abandonar una persona, familia o nación, su propio país con ánimo de -domiciliarse o establecerse en otro extranjero."¹⁹

A partir de la Ley de Migración de 1926 en que se define al emigrante, las definiciones de las posteriores Leyes, - fueron muy similares, peristiendo en todas ellas los elementos que constituyen la emigración y que son los siguientes:

- a) Encontrarse en el territorio nacional, por tanto puede tratarse de nacionales o extranjeros.
- b) Salir al extranjero. y
- c) Tener el propósito de residir en él.

De aquí podemos definir a la emigración desde el punto de vista legal como:

La emigración.- es el fenómeno en virtud del cual, los nacionales o extranjeros que han satisfecho determinados requisitos legales, salen del territorio nacional - con el propósito de residir fuera de él.

C) DEMOGRAFIA.- en las Leyes de Población, desde la de 1936, se trata a la demografía en primer lugar, pero nosotros no lo hemos hecho así, pues hemos seguido el orden cronológico de regulación jurídica, según las distintas Leyes que sobre la materia se han dictado, partiendo por supuesto de la Ley de Inmigración de 1908. Ya hemos dicho que primero se reguló - la inmigración, más tarde se introdujo la emigración y por último a la demografía. Por esta razón la hemos dejado al final, aunque no por ello dejamos de reconocer su primacía e importancia.

La demografía se ha definido como sigue:

"Demografía (del gr. démos, pueblo, y grafía, tratado). - f. parte de la Estadística que trata de los habitantes - de un país, según sus profesiones, edades, etc.// Estudio de la población de una nación, país, región o ciudad."

¹⁹ Loc. cit.

dad, de un modo amplio, en general, utilizando fundamentalmente los métodos estadísticos. Estos estudios fueron realizados por Quételet, desarrollados más tarde por Guillard, quien empleó por primera vez esta palabra en 1855 en sus "Eléments de statistique humaine ou démographie comparée" y sistematizados más tarde por los Bertillon; L.A. Bertillon publicó en 1883 la "Demographie Figurée de la France" y su hijo J. Bertillon fundó los "Annales de Démographie". Este estudio ha sido denominado también demología, nombre que no ha perdurado, y estadística de la población, que se emplea algunas veces. La Demografía Estática, estudia el número absoluto de individuos que constituyen una población determinada, repartidos en categorías con arreglo a su estado, edad, sexo, profesión, condiciones intelectuales, etc. y las relaciones que existen entre las diversas categorías. La Demografía Dinámica estudia los movimientos internos que provienen de la natalidad y mortalidad, y los externos que tienen su origen en los movimientos emigratorios o inmigratorios. La Demografía General deduce de los datos anteriores las leyes o principios a que obedece la población y sus variaciones. Los datos fundamentales que la Demografía necesita, especialmente la demografía estática, son los recogidos periódicamente por el censo, que es quizá la práctica demográfica más antigua; los censos se efectúan modernamente con arreglo a técnicas muy perfeccionadas. Los datos suministrados por el censo son elaborados estadísticamente para de ellos deducir los valores de la natalidad, mortalidad, nupcialidad, no expresados nunca como valores absolutos sino relativos con relación a 1000. De estos datos, se deducen aquellas conclusiones que tienen verdadero valor social, como son las determinaciones de la vida media, mortalidad infantil, causas de la mortalidad, etc. que son las que forman la base de la demografía general de un país, que en manos del gobernante puede servir para poner remedio a los males de la nación. La demografía por medio de los censos no solamente proporciona los datos físicos o antropológicos con respecto a la población, sino también los intelectuales e incluso de orden moral, al reunir las estadísticas referentes al analfabetismo y al nivel medio cultural, deducido de la naturaleza y grado de la población escolar, tipos profesionales, criminalidad, alcoholismo, prostitución, etc."¹⁰

La primera Ley General de Población de 1936

y la segunda de 1947, siguieron una política demográfica tendiente al aumento de la población. La Nueva Ley General de Población de 1974, establece una política demográfica distinta, cambiando totalmente la que seguían las anteriores, pues ahora la Ley vigente sigue una política ten--

diente a regular racionalmente y estabilizar el crecimiento de la población, atendiendo al problema mundial que se ha denominado como "explosión demográfica".

Esta expresión de "explosión demográfica", - fué utilizada por primera vez por Kingsley Davies, y ha sido definida como el -fenómeno del desmesurado crecimiento de la población mundial-, y - que ha venido a acentuarse a partir de la segunda Guerra Mundial, como di jera Viel, "precisamente en los momentos en que el mundo se hace más consciente de que los problemas de unos afectan a los otros, y que nada en el acontecer de la vida de un grupo de hombres es ajeno al total de la humanidad, lo cual ha venido a representar un fuerte estímulo en el estudio - y análisis de los problemas demográficos y de la conducta sexual de los seres humanos." ²¹

²¹ Viel, Benjamín. Op. cit., p. XXII.

4. Evolución histórica.

Como más arriba dijimos,¹¹ la legislación poblacional tiene su origen y fundamento en el artículo 11 constitucional, que como sabemos contiene la garantía de libertad de tránsito. El Lic. - Ignacio Burgoa, al hablar de ella nos dice:

"La libertad de tránsito, en cuanto a su efectividad y -- ejercicio, dependió siempre de las condiciones políticas de los Estados. Durante la EDAD MEDIA, en que los principales países europeos estaban constituidos por el régimen feudal, ninguna persona podía penetrar o salir de determinada circunscripción territorial sin permiso otorgado por el gobernante. En la mayoría de los casos se exigía el cumplimiento de este requisito, por lo que podemos decir que en la época medieval la libertad de tránsito, que no era un derecho, estaba considerablemente limitada como fenómeno fáctico, situación que subsistió hasta la Revolución Francesa. En Inglaterra, no obstante -- que el 'Common Law' garantizaba al Inglés la facultad de transitar libremente por el país, no dejaba de haber casos en que los monarcas arbitrariamente retuvieran a individuos en un lugar, como sucedió con Cromwell, a quien Carlos I no dejó salir de las islas británicas.

En el DERECHO COLONIAL ESPAÑOL se consignaron importantes limitaciones a la libertad de tránsito respecto de los indios. En efecto, por disposiciones reales de 4 de diciembre de 1528, 25 de septiembre de 1543 y 21 de septiembre de 1556 se ordenó que los indios no fuesen llevados a España, imponiéndose penas pecuniarias de 'cien mil maravedíes' al que violase tales ordenanzas por traer o llevar naturales de las colonias a la metrópoli con o sin consentimiento de ellos; en la inteligencia de que si el inculpaado 'no tuviere bienes en qué ejecutar la pena pecuniaria referida', deberían dárselle 'públicamente cien azotes'. Igualmente, en dichas disposiciones se prohibía a los virreyes, presidentes, oidores, gobernadores y justicias, dar licencias para el traslado de indios a los reinos españoles peninsulares, so pena de privación de sus oficios. Además, por cédula real expedida en Valladolid el 25 de noviembre de 1552 por el emperador don Carlos, se mandó que se diese lo necesario a los indios que hubieren llegado a España para que retornasen a sus lugares de origen. La citada cédula expresa en su parte conducente lo que sigue: 'Y Nos, teniendo lástima y compasión de que anden pobres y mendigos (los indios), mandamos que todos los Indios, e Indias, que hubiere, y que vinieren a estos Reynos, y de su voluntad -

11. Supra, p. 13.

se quisiesen volver a sus naturalezas, pueden pasar libremente a ellas, y los Presidentes, y Jueces Oficiales de la Casa de Contratación de Sevilla les den licencia, de penas de Cámara de la Casa les dé, y pague lo necesario para su flete, y matalotage, hasta volver a sus tierras, no constando quien los traxo, porque en este caso ha de ser a su costa, de que tendrán particular cuidado los de nuestro Consejo de Indias.'

Sin embargo, dentro del territorio de las Indias, los naturales podían libremente desplazarse y -- cambiar de residencia, según se dispuso por el emperador don Carlos en cédula expedida en Valladolid el 3 de noviembre de 1536, y la cual estableció que: 'si constare que los Indios se han ido a vivir de unos lugares a ---- otros de su voluntad, no los impidan los Justicias, ni -- Ministros, y déxenlos vivir, y morar allí, excepto donde por las Redicciones, que por nuestro mandato estuvieran hechas, se haya dispuesto lo contrario, y no fueren perjudicados los Encomenderos.' (Recopilación de las Leyes de Indias, libro VI, título I).

A partir de la DECLARACION FRANCESA de -- 1789, podemos afirmar que implícitamente se consideró a la libertad de tránsito como derecho público subjetivo-- individual, desde el momento en que se conceptuó como -- tal a la libertad genérica, la cual, según dicho documento político, consiste en la facultad de hacer todo aquello que no dañe a otro.

En MEXICO, tanto la CONSTITUCION CENTRAL- DE 1836, en su artículo 2º, fracción VI, como las BASES- ORGANICAS de 1843, en su artículo 9º, fracción XVI, consignaron expresamente la libertad de tránsito, en el sen tido de que: 'A ningún mexicano se le podrá impedir la - tfaslación de su persona y bienes a otro país, con tal - de que no deje descubierta en la República responsabilidad de ningún género, y satisfaga por la extracción de - sus intereses los hechos que establecen las leyes'. La - CONSTITUCION FEDERAL DE 1857, en su artículo 11, consa-- graba dicha libertad en términos análogos a los establecidos en el artículo correspondiente de nuestra Constitu-- ción vigente."¹³

Podría pensarse, al tratar de buscar los - antecedentes legislativos de la materia que nos ocupa, que podríamos en-- contrarlos en las diversas disposiciones relativas a nacionalidad y ex-- tranjería, dictadas a partir de la Constitución de Cádiz de 1812, consi-- derada por algunos, génesis de nuestras leyes fundamentales. Sin embar-- go, podemos afirmar que en nuestra legislación el primer cuerpo legal -

¹³ Burgoa, Ignacio. Op. cit., p.p. 414 y 415.

destinado específicamente a la regulación del movimiento inmigratorio, - fué la Ley de Inmigración de 1908, sucediéndole las Leyes Migratorias de 1926 y 1930 y posteriormente como clímax de su evolución, las Leyes Generales de Población de 1936, 1947 y la vigente de 1974.

Desde luego, por ello no dejamos de reconocer la íntima relación que existe con las disposiciones en materia de nacionalidad y extranjería, como sería concretamente con la Ley de Nacionalidad y Naturalización, cuyo antecedente directo es la Ley de Extranjería y Naturalización de 1886, conocida también con el nombre de Ley Vallarta. Por tanto, reconocemos también la estrechísima relación que existe entre la legislación que nos ocupa, con los mismos artículos de la -- Constitución tales como el 30 y el 33. Pero solamente pues, como conexión o relación con dichos ordenamientos, pues es indudable que sus objetivos y los objetivos de la legislación que estudiamos, son completamente distintos.

Tomando como base lo anterior, procederemos a hacer mención de cada una de las Leyes dictadas en materia poblacional, comentando sus aspectos más sobresalientes, pues de esta manera advertiremos la evolución sufrida por esta legislación.

A) LEY DE INMIGRACION DE 1908.- esta Ley fué publicada en el Diario Oficial del 22 de diciembre de 1908, y comenzó a regir el 1º de marzo de -- 1909.

Esta incipiente legislación, como su nombre lo indica reguló el movimiento de inmigración, dándole especial relevancia a la cuestión sanitaria, pues dispone como principal impedimento para entrar al país, el padecer alguna enfermedad transmisible, haciendo - el legislador una enumeración específica de las enfermedades que consideró como tales. Siendo indispensable el previo reconocimiento médico, en-

estaciones migratorias de los inmigrantes al entrar al país. Así también, se prohibía la entrada a aque-
sas personas de mal comportamiento como el caso de los prófugos de la -
justicia, las prostitutas y los anarquistas. Se prohibía asimismo la in-
migración de los ancianos, lisiados y a los menores de dieciséis años. -
Según vemos, propugnaba esta Ley por evitar la entrada de extranjeros --
perniciosos al territorio nacional, o que constituyeran una carga soci--
al. Sin embargo, como se puede apreciar, exageraba un tanto en sus dis--
posiciones.

Las compañías navieras y las llamadas de in-
migración,²⁴ eran las pecuniariamente responsables de cualquier violación-
a la Ley.

Se define a los "inmigrantes-trabajadores",
como aquellos extranjeros que se internan en la República, para dedicar-
se temporal o definitivamente a un trabajo corporal. Comprendiendo bajo
esta misma denominación a los familiares de éstos. Esta Ley por su obje-
tivo mismo (la inmigración), no podía tratar el problema de los "emigran-
tes trabajadores", concretamente, el problema de los llamados "braceros"
o sea, aquellos mexicanos que por regla general, salen del país en for-
ma ilegal en busca de trabajo. Esto se trató en la Ley de 26.

Es en esta Ley donde se fija la competencia
de la Secretaría de Gobernación, para conocer de lo relativo a la inmi-
gración, como principal conducto del Ejecutivo Federal, máxima autoridad
administrativa y por tanto de la materia. Hace alusión, desde luego, al
mismo Ejecutivo Federal para resolver los casos relativos a los extran-
jeros perniciosos, estando éste de acuerdo con el 33 de la Constitución

²⁴ Debe entenderse por empresas de inmigración, aquéllas dedi-
cadas al transporte terrestre, siendo los ferrocarriles, lo usua-
l de la época.

vigente, o sea, la de 1857.¹⁵

Así pues, quedó determinado que la Secretaría de Gobernación sería la encargada del Ramo, administrándolo por medio de los funcionarios y cuerpos siguientes: los Inspectores de Inmigración, los Agentes Auxiliares y los Consejos de Inmigración.

Es de suma importancia, la disposición que establece el RECURSO DE REVISION, en contra de las penas fijadas por los Inspectores de Inmigración y cuya substanciación se llevaba a cabo ante la Secretaría de Gobernación, la cual, dice la Ley, estaba facultada para confirmarlas, derogarlas o modificarlas.

B) LEY DE MIGRACION DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1926.- la publicación de esta Ley se hizo en el Diario Oficial del 13 de marzo de 1926 y comenzó a regir el 1º de junio del mismo año, quedando derogada la anterior de 1908.

Mejora aquí la técnica legislativa, pues ya no trata aisladamente al fenómeno de la inmigración, pues ya toma en cuenta esta Ley al movimiento de emigración, variando por ello su denominación. Se van afinando ya sus objetivos, incluso se empieza a dar el enfoque demográfico en su forma integral.

Establece que la Secretaría de Gobernación velará por el estricto cumplimiento de las disposiciones que rijan la estadística nacional y en particular, se le encarga el censo del movi-

15 La Constitución de 1857, en la sección III De los extranjeros (sic), del Título I, en su único artículo el 33 establecía: "Son extranjeros los que no posean las calidades determinadas en el artículo 30. Tienen derecho á las garantías otorgadas en la sección I, título 1º de la presente Constitución, salva en todo caso la facultad que el gobierno tiene para expe-
ler al extranjero pernicioso."etc. Visto en: Tena Ramírez, Felipe. "Leyes Fundamentales de México 1808-1973". p. -- 611. Edit. Porrúa, S.A., Méx. 1973.

persona de su familia "mayor de edad", o a cargo de una "persona honorable" residente en el país. No podía ser más infamante para la mujer esta Ley, al considerar como incapaz a una mujer de 23 o 24 años. Pero más aún, llega al colmo de la discriminación femenina, al establecer también como impedimento, el que los "varones mayores de edad" no supieran leer y escribir por lo menos un idioma o un dialecto, y las mujeres ignorantes o no, no se les daba la menor importancia en esto, pues la Ley ni siquiera las tomaba en cuenta.

La Ley anterior estableció que los extranjeros que hubieran residido por más de tres años en la República, al regresar a ella sin haber estado ausentes por más de un año, se les equipararía a los mexicanos, es decir, ya no eran sometidos a todos los requisitos, sino solamente a los de sanidad y siempre y cuando su primera entrada a la República hubiera sido legal, y hubiesen observado buena conducta en su estancia en la misma. Esta Ley, cambia el término de residencia de tres a cinco años, y el de ausencia de un año, se redujo a seis meses.

Dentro de la calidad de inmigrantes, además de mencionar a los inmigrantes-trabajadores, como la Ley anterior, introduce la característica de los artistas y la de los estudiantes. Menciona también el caso de los polizones, a quienes se les impedía de inmediato el desembarque.

Introduce un capítulo nuevo e importante, el "de la entrada y salida de pasajeros por vías aéreas". La Ley de 1908, sólo hizo alusión a los pasajeros de las vías terrestres y marítimas, pues la regulación del tránsito por las vías aéreas, todavía no era necesaria.

Habla también de la inmigración colectiva-

(o sea, la de grupos de más de diez personas). Este tipo de inmigración se refería solamente a los inmigrantes trabajadores y a los colonos.

Los colonos eran aquellos extranjeros que venían al país con el objeto de radicarse en una región determinada, dedicándose a ella por su propia cuenta en trabajos agrícolas o industriales, desde luego, previo el cumplimiento de los requisitos fijados por la Ley de Colonización vigente en aquella época.

En el capítulo de "las penas", ya no divide como la Ley anterior en "jurisdicción administrativa" y "jurisdicción penal", sino que solamente se concreta a disponer que las infracciones que se cometan, se perseguirán administrativamente, remitiendo según el caso, al Código Penal.

En el artículo 101 de esta Ley, se establece el recurso de revisión,¹⁴ en contra de las penas administrativas impuestas por los Delegados de Migración, procediendo a petición de la parte agraviada y quedando a cargo de Gobernación su substanciación.

En el caso de las penas pecuniarias, el pago debía hacerse de inmediato, quedando la cantidad motivo de la pena, en calidad de depósito en las Jefaturas de Hacienda o en las Aduanas respectivas, en el caso de que hubiera habido la interposición del recurso mencionado, mientras la Secretaría de Gobernación emitía la resolución correspondiente. En caso de no pagarse la multa, esta se permutaba por el arresto, el cual no podía exceder de 15 días. En este caso, al detenerse al infractor se le debía dar aviso inmediatamente de ello a Gobernación, así como de la instancia de revisión si la hubiera.

¹⁴ Es importante dejar aclarado, que en el segundo párrafo de dicho artículo se habla de "inconformidad". Como sabemos, la inconformidad se refiere a un recurso distinto al de revisión, pero también sabemos que es frecuente en las leyes administrativas encontrar diversas denominaciones dadas a un mismo recurso y de aquí la confusión. En el caso que nos ocupa el legislador utilizó la palabra "inconformidad" desde el punto de vista semántico y no técnico-jurídico. Por tanto, el recurso al cual se refiere la Ley es indudablemente el de revisión, teniendo su antecedente en la Ley de 1908 que habla del mismo recurso.

Aquí debemos entender la palabra instancia desde el punto de vista de su acepción general, o sea, como solicitud, petición o demanda que se hace a la autoridad; pues desde el punto de vista de su acepción especial, implica el ejercicio de la acción judicial, y la revisión a que nos referimos no constituye ésta, pues es un procedimiento meramente administrativo y no un juicio o instancia ante la autoridad jurisdiccional para dirimir -- una controversia.¹⁶¹⁴

Es en esta Ley en donde se establece expresamente que la organización de los servicios de inmigración y emigración, -- dependen directamente de la Secretaría de Gobernación y en consecuencia, -- todo lo relativo al personal que desempeñe las funciones del Ramo, son de la competencia de dicha Secretaría.

REGLAMENTACIONES Y REFORMAS:

- 1) Deberán constituir depósito en numerario, los colectores científicos -- de animales, plantas, etc. Acuerdo del 19 de enero de 1926. Diario Oficial del 23 de julio de 1926. Reformado por Acuerdo del 26 de enero de 1928.
- 2) Decreto por el que se crea un impuesto pagadera en timbres comunes, para los inmigrantes, del 25 de agosto de 1926. Diario Oficial del 28 de septiembre de 1926. Reglamentación:
 - a) Instructivo para la entrega de timbres a los inmigrantes. Circular del 27 de enero de 1927. Diario Oficial del 15 de febrero de 1927.
 - b) Reglamento para el pago del impuesto referido, del 3 de noviembre de 1926. Diario Oficial del 8 de marzo de 1927. Reforma al art. 2º, por Decreto del 18 de Mayo de 1927. Diario Oficial del 10 de junio de 1927.
 - c) Se exime del pago del impuesto a las mujeres casadas que vengan con su esposo. Decreto del 29 de junio de 1927. Diario Oficial del 20 de julio de 1927.
- 3) Se establece la importación libre de los objetos propiedad de los repatriados. Circular Instructivo del 9 de diciembre de 1926. Diario Oficial del 23 de diciembre de 1926.
- 4) Se restringe la inmigración de trabajadores de origen sirio, libanés, armenio, palestino, árabe y turco. Acuerdo del 8 de julio de 1927. Diario Oficial del 15 de julio de 1927.
- 5) Deberá recabarse permiso para la recolección de minerales, rocas y fósiles. Acuerdo del 18 de agosto de 1927. Diario Oficial del 1º de noviembre de 1927.
- 6) Autorización para las empresas organizadoras de excursiones, para expedir tarjetas que servirán de pase a los viajeros. Acuerdo del 22 de mayo de 1928. Diario Oficial del 31 de mayo de 1928.
- 7) Se aprueban reformas a la Ley. Decreto del 6 de enero de 1929. Diario Oficial del 21 de enero de 1929.
- 8) Se prohíbe la inmigración de aquellos extranjeros que vengan al país -- para dedicarse a trabajos corporales mediante salario o jornal. Acuerdo del 20 de abril de 1929. Diario Oficial 27 de abril 1929.

¹⁶¹⁵: Vid infra, p.p. 211 y 213.

- 9) Reglamento del 17 de junio de 1929. Diario Oficial del 12 de julio de 1929, que declara de forzosa protección, por parte de las autoridades el fomento del turismo. Acuerdo del 6 de julio de 1929. Diario Oficial del 11 de julio de 1929.
- 10) Instructivo sobre servicios extraordinarios. Acuerdo del 9 de septiembre de 1929. Diario Oficial del 13 de septiembre de 1929.
- 11) Puertos aéreos para el servicio internacional. Decreto del 12 de septiembre de 1929. Diario Oficial del 3 de octubre de 1929.
- 12) Se prohíbe a los inmigrantes procedentes de Arizona, Nuevo México y Texas, traer consigo algodón o sus productos. Adicional cuarentena Ext. No 3. Acuerdo del 12 de noviembre de 1929. Diario Oficial del 7 de diciembre de 1929.
- 13) Facultades para reformar la Ley. Decreto del 13 de enero de 1930. Diario Oficial del 18 de enero de 1930.
- 14) Ley Orgánica de la Comisión Nacional de Turismo, del 13 de enero de 1930. Diario Oficial del 7 de febrero de 1930.
- 15) Reglamento de la Ley Orgánica de la Comisión Nacional de Turismo, del 30 de enero de 1930. Diario Oficial del 10 de febrero de 1930.
- 16) Cuotas para las empresas extranjeras, por vuelos de placer o de turismo. Decreto del 11 de junio de 1930. Diario Oficial del 27 de junio de 1930.

C) LEY DE MIGRACION DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1930.- esta Ley se publicó en el alcance del Diario Oficial de la Federación del 30 de agosto de 1930, entrando en vigor ese mismo día.

Como podemos apreciar, la Ley anterior sólo estuvo vigente cuatro años, pues tuvo dificultades en su aplicación, según se dice en el oficio dirigido por el Presidente de la República, al Presidente de la Cámara de Diputados, de fecha 23 de diciembre de 1929, que a la letra dice:

"Considerando que la Ley que actualmente rige en el Ramo de Migración adolece de diversos defectos que han venido siendo observados con su aplicación y en esta virtud el servicio en dicho Ramo se practica de manera deficiente; considerando que la importancia de las funciones encomendadas al servicio de migración amerita una revisión a la ley que las organiza, a fin de procurar el establecimiento de un sistema definido y de acuerdo con las actuales condiciones de vida de nuestro país, y que, por último, se hace necesario adoptar las disposiciones que rigen en la materia a la política que se ha fijado nuestro Gobierno...." 17

Lo cierto es que esta Ley sólo vino a siste-

17 "Diario de los Debates de la Cámara de Diputados". Año II.- Período Ordinario. XXXIII Legislatura. Tomo V, No. 40. 26 de Dic. 1929 (Iniciativa de Proyecto de Decreto del Ejecutivo Federal, en que se le conceden facultades para reformar la Ley de Migración).

lizar la serie de requisitos migratorios, dividiéndolos en: Generales, especiales y Particulares, según las diversas calidades migratorias. Embase a esta sistematización mejora la adecuación de los requisitos a la realidad, así como el criterio para la fijación de los mismos, por ejemplo, la minoría de edad se fija hasta los 18 años y sin importar el sexo.

El Servicio Migratorio lo divide en: Central, de Puertos y Fronteras, Interior y Exterior. El Servicio Central se constituía por el Departamento de Migración de la Secretaría de Gobernación, Jefatura de los demás. Este organismo es el antecedente de la actual Dirección General de Población; el de Puertos y Fronteras, por las dependencias del Servicio en esos lugares y en su defecto, por las de Sanidad, o por las Capitanías de Puerto o Aduanas, en su caso; El Interior, por las dependencias del Rama en el interior del país, los Ejecutivos locales y los Ayuntamientos de la República, en su carácter de auxiliares, y por último, el Exterior, por los Delegados que al efecto comisionara la Secretaría de Gobernación y por los Cuerpos Diplomático y Consular, con el carácter de auxiliares.

Esta Ley es la que crea el Consejo Consultivo de Migración, dándole el carácter de consejo técnico del Rama. La integración del Consejo era la siguiente: el Secretario de Gobernación, como presidente nato; el Jefe del Departamento de Migración, como vicepresidente, y un Representante de la Secretaría de Relaciones Exteriores; de Comunicaciones y Obras Públicas; de Hacienda y Crédito Público; de Industria, Comercio y Trabajo; de Agricultura y Fomento, y de los Departamentos de Salubridad Pública y Estadística Nacional, y para los casos especiales: las Cámaras de Agricultura e Industria y Comercio, con voz puramente informativa.

Esta Ley considera las siguientes características migratorias: transeúnte, turista, visitantes locales, colonos, trabajadores y estudiantes; las calidades de Inmigrantes y Emigrantes, dentro de éstos últimos trata el problema de los trabajadores mexicanos que salen al extranjero en busca de trabajo, y establece para ello, normas de tipo proteccionista.

En el Capítulo referente a "La inmigración en general", habla de que ésta debe fomentarse por todos los medios convenientes a juicio de la Secretaría de Gobernación, tomando en consideración a los extranjeros sanos, capacitados para el trabajo, de buen comportamiento y pertenecientes a razas que por sus condiciones, sean fácilmente asimilables a nuestro medio, con beneficio para la especie y para las condiciones económicas del país. Aquí es donde encontramos expresamente, la directriz política seguida por esta Ley, o sea, propugna por el fomento de la inmigración, siempre que ésta sea benéfica (hasta en el aspecto étnico, disposición un tanto cuanto chauvinista). Esta misma política es seguida por las dos subsecuentes legislaciones.

Dispone que el orden de inspección para las embarcaciones, debía ser el siguiente: Sanidad, Migración y Aduanas. En esta disposición, podemos apreciar la trilogía constituida como el tamiz de salud pública, administrativo y fiscal, al través del cual se realiza el tránsito migratorio. Es decir, ya en esta Ley expresamente se reconocen estos tres elementos inseparables y necesarios en los movimientos de migración. Debemos hacer, sin embargo, la aclaración de que si bien es cierto que la mencionada trilogía la constituyen materias motivo de otra legislación, como sería la sanitaria y la fiscal, también lo es que al tener éstas una necesaria ingerencia en la materia migratoria, tal ingerencia constituye una importante relación con la

misma y no pueden pasar por tanto desapercibidas por la Ley, la cual tiene que hacer las alusiones del caso, dejando la regulación específica a los cuerpos legales correspondientes. Así lo entienden también -- los legisladores posteriores.

Establece en la República el Registro de Extranjeros y las normas en que debía basarse su organización y funcionamiento.

Esta Ley ya no habla del impuesto del inmigrante, creado por la Ley anterior, sino que ahora cambia su denominación, por la de "impuesto de migración", aunque éste se sigue refiriendo a los inmigrantes. Así pues, dispone que todo inmigrante mayor de seis años será sujeto de este impuesto, remitiendo a la ley fiscal respectiva. Exceptúa del pago de dicho impuesto, a los estudiantes que vengan a estudiar en algún plantel universitario de la República.

Respecto a "las penas", concede amplias facultades discrecionales a la Secretaría de Gobernación para su aplicación y resolución.

En cuanto a las sanciones impuestas a los particulares, les concede a éstos, como medio de impugnación en contra de las mismas, el recurso de revisión, en una disposición similar a la de la Ley anterior, cayendo igualmente en la confusión de los términos de "revisión" e "inconformidad", reiteramos aquí lo que más arriba dijimos sobre esto.¹⁶

REGLAMENTACIONES Y PUBLICACIONES RELATIVAS:

- 1) Autorización para los Delegados de Migración, para utilizar en clave ve la red telegráfica de la República. Acuerdo del 1º de octubre de 1930. Diario Oficial del 17 de octubre de 1930.
- 2) Estadística de Migración de 1926. Diario Oficial del 7 de marzo de 1931.

¹⁶ Vid supra, p. 34, Nota No. 26.

- 3) Los miembros del Ejército prestarán ayuda al personal de Migración Circular del 21 de abril de 1931. Diario Oficial del 6 de mayo de 1931.
- 4) Se establece la forma en que se cobrarán las cuotas por vuelos de placer o de turismo. Circular del 2 de junio de 1931. Diario Oficial del 9 de junio de 1931.
- 5) Estadística de Migración de 1927. Diario Oficial del 20 de junio de 1931.
- 6) Se establece que no causa cuota consular, la certificación de los repatriados. Decreto del 10 de julio de 1931. Diario Oficial del 13 de julio de 1931.
- 7) Se restringe temporalmente la inmigración de trabajadores extranjeros. Acuerdo del 14 de julio de 1931. Diario Oficial del 17 de julio de 1931. Derogado por Acuerdo del 16 de febrero de 1934. Diario Estadística de Migración de 1928. Diario Oficial del 22 de septiembre de 1931.
- 8) Estatística de Migración de 1928. Diario Oficial del 22 de septiembre de 1931.
- 9) Requisitos para la introducción al país de efectos propiedad de los repatriados. Decreto del 4 de noviembre de 1931. Diario Oficial del 21 de noviembre de 1931.
- 10) Decreto del 5 de octubre de 1931. Diario Oficial del 31 de diciembre de 1931, sobre el comprobante de inscripción en el Registro de Extranjeros (arbitrio).
- 11) Tarifas (arbitrios) para los comprobantes de identificación. Decreto del 5 de octubre de 1931. Diario Oficial del 31 de diciembre de 1931. Derogado por Decreto del 11 de abril de 1935.
- 12) Los cónsules de la frontera pueden otorgar permisos para los vuelos de turismo. Of. Circular del 26 de enero de 1932. Diario Oficial del 17 de febrero de 1932.
- 13) Reglamento del 15 de febrero de 1932, sobre el Registro de Extranjeros. Diario Oficial del 25 de febrero de 1932.
- 14) Movilización gratuita de obreros mexicanos sin trabajo, que se encuentran en Baja California. Acuerdo del 15 de febrero de 1932. Diario Oficial del 4 de abril de 1932.
- 15) Estadística de Migración de 1929. Diario Oficial del 11 de abril de 1932.
- 16) Se exceptúa de derechos consulares la documentación de los repatriados indigentes. Decreto del 6 de abril de 1932. Diario Oficial del 20 de abril de 1932.
- 17) Los mexicanos repatriados pueden obtener certificados de residencia del Cónsul del lugar limítrofe al punto de entrada. Decreto del 20 de abril de 1932. Diario Oficial del 28 de abril de 1932.
- 18) Reglamento de la Ley del 6 de junio de 1932. Diario Oficial del 14 de junio de 1932. Reformas:
 - a) 1er. párrafo del art. 116; inciso b, de la fracción II del 123, inciso c, de la fracción II del 124. Decreto 29 de mayo de 1933.
 - b) Arts. 16, párrafo II; inciso VI del 163; inciso I del 227 párrafo 10 del 242, 245, 246, 247, 250, 252, 253, y apéndice en lo relativo a Forma 5 y Modelos 7-B, 16, 26, 27, 28 y 29. Decreto 29 de enero de 1934. Diario Oficial del 30 de enero de 1934.Supresiones:
 - Párrafo del art. 78, relativo a la Forma 11. Decreto del 30 de abril de 1934. Diario Oficial del 2 de mayo de 1934.
 - Se exceptúa de derechos de importación por la vía postal, de equipajes y objetos de uso personal, de los repatriados. Decreto del 13 -

- julio de 1932. Diario Oficial del 20 de julio de 1932.
- 20) Reglamento del 15 de julio de 1932 para el tránsito fronterizo en -- Cdad. Juárez. Diario Oficial del 22 de julio de 1932.
 - 21) Concentración de archivos y datos relacionados con el Registro de Ex tranjeros. Acuerdo del 6 de julio de 1932. Diario Oficial del 22 de julio de 1932.
 - 22) Cuotas para las tarjetas de identidad para los tripulantes de las em barcaciones. Decreto del 16 de noviembre de 1932. Diario Oficial del 9 de diciembre de 1932.
 - 23) Tarifa para el registro de residencia de los extranjeros y certificados de vecindad. Art. 7^o de la Ley de Ingresos. Dto. 33. Diario Oficial del 31 de diciembre de 1932.
 - 24) Horario para servicios extraordinarios. Acuerdo del 13 de diciembre de 1932. Diario Oficial del 5 de enero de 1933.
 - 25) La Cámara de Diputados se solidariza con los trabajos de repatriación. Of. 16 de diciembre de 1932. Diario Oficial del 21 de enero de 1933.
 - 26) Cooperación del ejército en la repatriación. Circular del 9 de enero del año de 1933. Diario Oficial del 25 de enero de 1933.
 - 27) Tránsito Fronterizo en puentes internacionales, Ciudad Juárez, Chihuahua. Reglamento del 26 de enero de 1933. Diario Oficial del 28 de enero de 1933.
 - 28) Artículos que podrán introducir, libres de derechos los repatriados. Decreto del 22 de febrero de 1933. Diario Oficial del 8 de marzo de 1933.
 - 29) Autorización para los repatriados, para introducir ganados de su propiedad. Decreto del 11 de agosto de 1933. Diario Oficial del 2 de septiembre de 1933.
 - 30) Se prohíbe la inmigración de trabajadores. Acuerdo del 16 de febrero de 1934. Diario Oficial del 17 de febrero de 1934. Reformado por -- Acuerdo del 8 de abril de 1935. Diario Oficial del 29 de abril de 1935.
 - 31) Efectos que pueden traer los pasajeros en calidad de equipajes. Circular del 10 de febrero de 1934. Diario Oficial del 22 de febrero de 1934.
 - 32) Fraccionamiento y bonificación de terrenos en el sur de Baja California, para instalar familias de repatriados. Acuerdo del 17 de mayo de 1933. Diario Oficial del 30 de abril de 1934.
 - 33) División de jurisdicciones de las Oficinas de Migración. Diario Oficial del 1^o de diciembre de 1934.
 - 34) Instructivo para la importación de armas para cacería. Circular del 3 de abril de 1935. Diario Oficial del 29 de abril de 1935.
 - 35) Se retira del servicio a las agencias, en la Noria y Santa Ana, Sonora. Acuerdo del 18 de mayo de 1935. Diario Oficial del 24 de junio de 1935.
 - 36) Apertura del tránsito internacional de personas del punto fronterizo El Berrondo, Chihuahua. Acuerdo del 21 de junio de 1935. Diario Oficial del 9 de julio de 1935.
 - 37) Autorización para los clubes de cazadores deportistas, para solicitar permisos para sus miembros extranjeros no residentes. Acuerdo del 6 de diciembre de 1935. Diario Oficial del 18 de enero de 1936.
 - 38) Visa gratuita en pasaportes mexicanos y panameños. Conv. 3 de diciembre de 1935. Diario Oficial del 7 de marzo de 1936.
 - 39) Reglamento para la caza deportiva por extranjeros no residentes. -- Acuerdo del 30 de julio de 1936. Diario Oficial del 12 de agosto de 1936.

D) LEY GENERAL DE POBLACION DE 1936.- ésta es la primera ley de pobla --
ción, así llamada, pues además de reglamentar los movimientos migrato --
rios, reglamenta a la cuestión demográfica propiamente dicha, dándose --
con ello un paso gigantesco en la evolución legislativa de esta materia,
ya que con esta Ley viene a quedar plenamente configurada la regulación --
poblacional, pues en ella quedan integrados todos sus elementos. Fué pu --
blicada en el Diario Oficial del 29 de agosto de 1936 y entró en vigor --
al día siguiente.

Esta Ley le dá gran relevancia al turismo, --
por lo que podemos decir que regula básicamente: la Demografía propiame --
te dicha, la Migración y el Turismo. Este último, en la actualidad ha --
sido independizado en un Ramo distinto del que está encargado el Departa --
mento de Turismo y regido por una ley específica, la Ley Federal de Tu --
rismo. En la Ley de 1947 como en la vigente de 1974, se ha seguido dam --
do, desde luego, importancia al turismo, pero sin regularlo como ésta --
en un Título dedicado exclusivamente a él, dándole solamente y como en --
toda la legislación poblacional el enfoque migratorio, como es propio --
de la misma legislación.

Ya hemos hecho mención a que esta primera --
Ley, así como la que le sucedió, siguen una política demográfica tamien --
te al aumento de la población, según se consideró conveniente para la --
realidad social de la época. Vemos pues, que los problemas demográficos --
fundamentales de cuya resolución se ocupa esta Ley, son los siguientes:

- a) El aumento de la población,
- b) Su racional distribución dentro del territorio,
- c) La fusión étnica de los grupos nacionales entre sí,
- d) El acrecentamiento del mestizaje nacional mediante --
la asimilación de los elementos extranjeros,
- e) La protección a los nacionales en sus actividades --
económicas, profesionales, artísticas e intelectua --
les, mediante disposiciones migratorias,
- f) La preparación de los núcleos indígenas para consti --
tuir mejor aporte físico, económico y social, desde --
el punto de vista demográfico, y

- g) La protección general, conservación y mejoramiento de la especie, dentro de las limitaciones y mediante los procedimientos que señala la Ley.

Desde luego, se establece que el Ejecutivo-Federal por conducto de la Secretaría de Gobernación, dictará o promoverá, en su caso, las medidas adecuadas para resolver los problemas demográficos nacionales. Dispone asimismo, que el aumento de la población --deberá procurarse por: el crecimiento natural, por la repatriación y por la inmigración.

Es en esta Ley donde se crea la Dirección General de Población, para el estudio, formulación de proyectos y ejecución de las resoluciones y acuerdos de la materia. Siendo funciones propias de la Dirección, el atender lo relativo a: Demografía, Migración y Turismo.

En relación a la Demografía, queda a su --cargó:

- a) El estudio y tramitación de las gestiones relativas al movimiento de población y al registro de nacionales y extranjeros,
- b) La distribución y acomodamiento de la población interior,
- c) La distribución y acomodamiento de los contingentes que proporcione la inmigración,
- d) La investigación de las causas de emigración regional su previsión y remedio y la información e instrucción de los emigrantes,
- e) La documentación de los emigrantes nacionales, y
- f) La repatriación de nacionales.

En cuanto a la Migración, establece esta Ley, que la Dirección General de Población, dividirá sus servicios en: Servicio Central e Interior, el cual debía ser desempeñado por las dependencias de la Dirección en la Capital de la República y en el interior del país; el de Puertos y Fronteras, por las dependencias del servicio en esos lugares y en su defecto, por la de Salubridad Federal, o

en su caso, por las Capitanías de Puerto o Aduanas, y el Exterior, por los Delegados de la Dirección y por los miembros del Servicio Exterior de la República en su carácter de auxiliares. En este Ramo, se establece que la Dirección tiene a su cargo:

- a) La entrada y salida de extranjeros,
- b) El estudio de los problemas del Ramo para proponer la resolución de los mismos, de acuerdo con las necesidades del país, en cuanto se relacione con el fomento o restricción de la inmigración,
- c) El estudio de los casos particulares que consulten las oficinas del Ramo, sobre admisión o no admisión de extranjeros, modalidades del tráfico internacional y otros que pudieran presentarse,
- d) La documentación de extranjeros que pretendan salir del país,
- e) Vigilar que se cumplan los requisitos y condiciones fijadas a los extranjeros para su internacional país,
- f) Vigilar que el tránsito de migración se efectúe con estricto apego a las disposiciones de la Ley,
- g) La inspección de personas a bordo de los transportes terrestres marítimos y aéreos, ya sean nacionales o extranjeros,
- h) Cumplir y hacer cumplir el Código Sanitario y las disposiciones que se relacionen con la sanidad marítima y fronteriza, en su carácter de auxiliar del Servicio Sanitario Federal,
- i) Vigilar el cumplimiento de las disposiciones de la Secretaría de Gobernación respecto a la residencia y a las actividades de los extranjeros, y
- j) La organización y protección de los emigrantes y emigrados mexicanos.

Así también, se dispone que en materia de

Turismo queda a su cargo:

- a) Hacer propaganda de los atractivos turísticos de la República y de coordinar la de todas las instituciones o empresas interesadas,
- b) Vigilar los servicios de hoteles, casas de huéspedes y demás lugares de alojamiento que se destinen a los turistas, sólo en cuanto concierna al fomento y protección del turismo,
- c) Promover ante las autoridades correspondientes las medidas necesarias para que no se eleven los precios normales con motivo del desarrollo del turismo,
- d) Poner en conocimiento de las autoridades respectivas las deficiencias que notare en los servicios de transporte,
- e) Fomentar y mejorar los centros de turismo y procurar la creación de otros nuevos en la República,

- f) Organizar con los gobiernos de los Estados y Ayuntamientos el establecimiento de campos para turistas,
- g) Promover lo conducente para que en las carreteras, caminos y poblaciones se establezcan servicios eficientes para la atención de los turistas,
- h) Proponer que se convoque a convenciones de turismo y congresos similares que lo beneficien y coope -- rar en la organización de exposiciones, conferen-- cias y reuniones con igual fin, y
- i) Fomentar de modo sistemático el turismo interior.

Como podemos apreciar, la Ley aquí se sale completamente de sus objetivos, ya que no enfoca al turismo solamente, como debía ser, en su aspecto migratorio, pues hace una regulación que no le corresponde y que por tanto va en contra de su esencia misma. Vemos que trata al turismo interior, como al venido del extranjero, siendo que por definición de la misma Ley, el turista es el -extranjero- que entra al país con móviles de recreo y por menos de seis meses, es decir, se está contradiciendo ella misma. De acuerdo con sus objetivos, sólo debe referirse a la calidad migratoria de turista, exclusivamente con el enfoque migratorio, fijando las condiciones y requisitos según sean las necesidades del país. Así pues, el fomento y protección de esta importante materia debe ser regulada, no por una ley migratoria, sino por una ley específica sobre el turismo y dejando su aplicación a organismos especializados en la materia. Posteriormente así se hizo. Por fortuna, esta Ley fué la única que cometió el error de regular de este modo al turismo, enfocándolo así fuera de sus objetivos.

Para auxiliar a la Dirección General de Población en el estudio de los problemas demográficos, ha que ya hemos -- hecho referencia, dispone la Ley que se formará como dependencia de la misma, un Consejo Consultivo de Población, integrado por el Director General de Población como presidente y por un Representante de las si-- guientes Secretarías y Departamentos: Relaciones Exteriores; Economía -

Nacional; Agricultura y Fomento; Comunicaciones y Obras Públicas; Educación Pública; Salubridad Pública; Trabajo; Agrario, y Asuntos Indígenas.

Se establece que la Secretaría de Gobernación coadyuvará con el Departamento de Salubridad Pública, para vigilar el estricto cumplimiento de las disposiciones tendientes a evitar el matrimonio y las uniones de las personas que padezcan sífilis, locura o enfermedades crónicas o incurables, que sean además contagiosas o hereditarias, o que tengan el vicio de la ebriedad o usen indebidamente drogas enervantes.

Así también, dispone que debe procurarse -- ayudar económicamente a las familias nacionales más prolíficas, y que -- los padres y madres que lo necesiten, obtengan preferentemente trabajo. Desgraciadamente, ésto por su difícil aplicación, sólo quedó en buenos deseos.

Se dispone que como anexo al Registro de Extranjeros se establecerá el Servicio de Identificación correspondiente.

Se le da expresamente a Gobernación, la facultad de fijar los lugares destinados al tránsito personal por puertos y fronteras, oyendo previamente a las Secretarías de Hacienda, y Comunicaciones y Obras Públicas.

Trata las siguientes características migratorias: turista, transmigrante, visitantes locales, visitante, inversionista, técnico y asilado político. Define al Inmigrante y al Inmigrado. Trata también al Emigrante y a los emigrantes trabajadores. Esta Ley suprime a los inmigrantes trabajadores.

Trata también a los repatriados; deportados, y polizones.

Dispone que todo inmigrante mayor de 15 --

años, deberá cubrir a su internación los impuestos de migración y de registro, ante las oficinas del servicio, que funcionarían como auxiliares de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como de que, -- debían pagar además, el primero de dichos impuestos y del otorgamiento de la fianza de repatriación a los estudiantes extranjeros que vinieren a estudiar en algún plantel oficial de la República.¹⁹ También abarca la exención a los asilados políticos que no se dedicaran a actividades lucrativas.

Respecto a los turistas dispone que ten -- drán autorización para permanecer hasta seis meses en el territorio nacional, y establece la prerrogativa para los turistas procedentes de -- cualquier lugar del Continente Americano, para no otorgar depósito o -- fianza de repatriación, sino solamente en los casos especiales en que -- haya razón fundada para ello, a juicio de la Dirección General de Población.

Prohíbe que los turistas se dediquen a alguna actividad remunerada o lucrativa durante su permanencia en el territorio nacional. Además dispone que los turistas que permanezcan en -- la República por más tiempo que el autorizado, sufrirán una sanción pecuniaria, y se les requerirá para que abandonen el país.

Considera al servicio de guía de turistas, como un servicio auxiliar del oficial federal de turismo, en consecuencia, sólo con la autorización de la Dirección General de Población, se podía ejercer dicha actividad. Además, de que todas las agencias de turismo establecidas en la República, debían registrarse en la Dirección.

Para cooperar al cumplimiento de lo que --

¹⁹ Esta Ley ya no habla de "plantel universitario" como la anterior. El término "oficial" es más adecuado, pues es más amplio y no restrictivo como el mencionado. Por otra parte, vemos --- que excluye a los planteles particulares o de la iniciativa -- privada.

dispone la fracción I del artículo 36 constitucional, en relación con la inscripción catastral a que están obligados todos los ciudadanos mexicanos, debiéndose por ello manifestar, el trabajo, industria, profesión o bienes que constituyan sus medios de vida, establece, con el carácter de servicio público nacional, el de identificación para todos los habitantes del país.

Hace hincapié la Ley, en que la obligación de inscribirse en el Registro de identificación, abarca a los empleados y funcionarios públicos federales. Este Servicio Nacional de Identificación, señala, tendrá sus oficinas centrales en la capital de la República, teniendo además, oficinas dependientes directamente de la Secretaría de Gobernación en cada capital de Estado y Territorio y en las demás que estime convenientes. La misma Secretaría proveerá a las Oficinas del Registro Civil, encargadas del Servicio de Identificación, de las Formas, Modelos y de todo aquéllo que se necesite para la identificación de las personas.

Además, dispone que en todos aquellos actos en que intervengan personas que porten la cédula de identificación personal, se consignará el número de ella. La cédula de identidad, dice la Ley, tendrá la validez de un documento público y producirá prueba plena respecto de la identidad del titular, en los casos en que éste tenga que acreditar su personalidad, ante cualquier autoridad u oficina administrativa o judicial. La cédula, dispone, es intransferible y personalísima.

En el Título referente a las sanciones y que esta Ley denomina "disposiciones generales", se establece que las infracciones a la Ley que constituyan delitos, serán sancionadas con arreglo al Código Penal, y fuera de estos casos serán aplicadas las sanciones previstas por la Ley.

Dispone que en todos los casos en que no -

sea pagada la multa impuesta, se hará efectiva por el procedimiento económico coactivo, y si éste no diere resultado, se permutará por el arresto, que sufrirá el responsable de la infracción.

Así también establece, que la Secretaría de Gobernación, la Dirección General de Población y los Jefes de las Oficinas de Migración, impondrán las penas administrativas establecidas. "Cuando sean impuestas por los Jefes de las Oficinas, la aplicación será revisada a petición de parte, por la Secretaría de Gobernación."

Si la pena fuera pecuniaria, debía hacerse efectiva inmediatamente "y en caso de inconformidad", su monto debía constituirse en depósito en la Jefatura de Hacienda o Aduana correspondiente mientras emitiese su resolución la Secretaría.

Vemos que en esta Ley, además de persistir la confusión de los términos "revisión" e "inconformidad", en ésta disposición se establece que procede el recurso contra las sanciones impuestas, dice la misma Ley, "por los jefes de las oficinas de migración", dando con esto origen a que se mal entienda tal disposición, ya que podría pensarse que solamente son impugnables las que dicten tales funcionarios, y no cuando sean dictadas por la Dirección General de Población o por la propia Secretaría. Pensamos que en buena interpretación, la imposición de las sanciones es recurrible, siempre y cuando éstas hubiesen sido impuestas por cualquier autoridad o funcionario competente para ello.

REGLAMENTACIONES Y PUBLICACIONES RELATIVAS:

- 1) Reglamento de Turismo del 10 de mayo de 1937. Diario Oficial del 21 de mayo de 1937.
- 2) Protección al pequeño comercio contra la competencia de elementos extranjeros. Acuerdo del 30 de junio de 1937. Diario Oficial del 14 de julio de 1937.
- 3) Tablas diferenciales para 1938. Acuerdo del 30 de junio de 1937. Diario Oficial del 19 de noviembre de 1937.
- 4) Nuevos requisitos para la admisión de turistas extranjeros y transmigrantes. Circular 84. Diario Oficial del 31 de marzo de 1938.
- 5) Garantía para la repatriación de turistas y transmigrantes japoneses.-

- 6) Reglamento del 12 de abril de 1938. Diario Oficial del 21 de mayo de 1938, para la expedición de visa de pasaportes.
- 7) Tablas diferenciales para 1939. 31 de octubre de 1938. Diario Oficial del 1º de noviembre de 1938. Fe de erratas: D.O. 15 de noviembre de 1938.
- 8) Org. 1a. Quincena Pro-Población. Acuerdo del 30 de noviembre de 1938 Diario Oficial del 8 de diciembre de 1938.
- 9) Tablas diferenciales para 1940. 30 de octubre de 1939. Diario Oficial del 2 de noviembre de 1939.
- 10) Creación del Consejo Nacional de Turismo. Acuerdo del 9 de diciembre de 1939. Diario Oficial del 21 de diciembre de 1939.
- 11) Se declara bien turístico los años 1940-1941. Acuerdo del 29 de enero de 1940. Diario Oficial del 1º de febrero de 1940.

E) LEY GENERAL DE POBLACION DE 1947.- la publicación de esta Ley se hizo en el Diario Oficial del 27 de diciembre de 1947 y entró en vigor tres días después. Esta Ley, viene a definir mejor sus objetivos fundamentales, o sea, la Demografía propiamente dicha y la Migración.

Respecto a los problemas demográficos de cuya resolución se ocupa esta Ley, comprende los mismos a que se refería la anterior, sigue pues la misma política demográfica. Esta Ley dispone que debe procurarse el aumento de la población por: el crecimiento natural y por la inmigración. Suprime así a la repatriación de que hablaba la Ley de 1936, sin embargo, más adelante dispone que el Estado la estimulará, procurando radicar a estos mexicanos en los lugares en donde puedan ser útiles.

Establece que para activar el crecimiento natural, se dictarán o promoverán, de acuerdo con las resoluciones del Consejo Consultivo de Población, las medidas adecuadas para el fomento de matrimonios, aumento de la natalidad, disminución de la mortalidad, protección biológica de la infancia, mejoramiento de la alimentación, higienización de habitaciones, centros de trabajo y elevación del tipo medio de subsistencia.

Esta Ley como las anteriores, es igualmente racista. Dispone que se facilitará la inmigración colectiva de extranjeros sanos, de buen comportamiento y que sean fácilmente asimilables a --

nuestro medio, con beneficio para la especie y la economía del país.

Nuevamente se dispone en esta Ley, que para el estudio de los problemas demográficos y la ejecución de las resoluciones que con respecto a los mismos se tomen, se constituirá como dependencia de la Secretaría de Gobernación un Consejo Consultivo de Población, - el cual estará integrado por un representante de las siguientes Secretarías y Departamentos de Estado: Gobernación; Relaciones Exteriores; Industria y Comercio; Agricultura y Ganadería; Educación Pública; Salubridad y Asistencia; Trabajo y Previsión Social; Asuntos Agrarios y Colonización, y Turismo. Es importante dejar aclarado que hemos hecho referencia a la disposición reformada por decreto del 29 de diciembre de 1960, - en vigor el 1º de enero del siguiente año, por tanto no se trata de la - disposición original.

Establece que el Consejo funcionará bajo la presidencia del representante que designe la Secretaría de Gobernación, - y de conformidad con el Reglamento respectivo.

En cuanto a las funciones de la Secretaría en materia demográfica, según la Ley, éstas serán las siguientes: el estudio y resolución de los problemas demográficos del país y el registro de población e identificación personal.

Encontramos en esta Ley y entre las abundantes y amplias facultades discrecionales dadas a Gobernación, la disposición relativa, a que por causas de interés público dicha Secretaría podrá suspender, o cancelar definitivamente la admisión de extranjeros cuya internación pueda poner en peligro el equilibrio económico y social de la República. Esta disposición tiene gran importancia, en cuanto que es una disposición proteccionista de los intereses de la Nación. Desde luego, en todas las legislaciones, desde la Ley de 1908, encontramos este tipo de política proteccionista, plasmada en disposiciones de la más diversa índole.

Se dispone, como en la anterior, que la Secretaría de Gobernación organizará las oficinas del Registro de Población e Identificación Personal que sean necesarios, estableciéndose la oficina central en la capital de la República. A pesar de la insistencia del legislador para llevar a cabo tales tareas, se han quedado estas disposiciones, a lá fecha, sin ninguna aplicación práctica.

Establece que a la Secretaría de Gobernación corresponde en relación a Migración lo siguiente:

- a) La organización y coordinación de los distintos servicios migratorios.
- b) La vigilancia de la entrada y salida de los nacionales y extranjeros y de la documentación de los mismos.
- c) 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.
- d) La vigilancia del cumplimiento de las disposiciones que dicte, respecto a la permanencia en el país y actividades de los extranjeros, y
- e) La organización y protección de los emigrantes mexicanos.

Respecto al Servicio de Migración, dispone, que éste tiene prioridad, con excepción del de Sanidad, para 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. Quedando exceptuados de la inspección, los representantes de los gobiernos extranjeros que vengan en comisión oficial a nuestro país, con sus familias, séquito, empleados y servidumbre, así como todas las personas que conforme a las leyes o a los tratados o prácticas internacionales, estén exentos de la jurisdicción territorial y siempre que haya reciprocidad. Esta excepción ha persistido en la legislación poblacional desde la primera Ley de Inmigración de 1908.

En cuanto a las calidades migratorias, trata las siguientes: Inmigrantes; No inmigrantes; Inmigrados y Emigrantes. A los Inmigrantes los cataloga en: rentista, inversionista, profesionis

ta, trabajadores de confianza, técnicos y familiares bajo dependencia --- económica. Dentro de los No inmigrantes al: turista, transmigrante, vi--- sitante, asilado político, estudiante y visitantes locales. Dentro de los Emigrantes, a los trabajadores. Así también trata el caso de los repatria dos, polizones y de los permisos de cortesía para periodistas y personas prominentes, con una vigencia hasta por seis meses, y el caso del Inmigra do, que es el extranjero que adquiere derechos de residencia definitiva - en el país, por eso en otros países, como en Estados Unidos, se le llama- "residente". Divide los requisitos migratorios en: generales y particula res. Los generales son los establecidos para todos aquéllos que realicen el tránsito migratorio, y los particulares, son los fijados según la si-- tuación migratoria de que se trate.

Es de hacerse notar, que en ninguna Ley de - Población, de las anteriores a la vigente de 1974, se precisó perfectamen te cuáles eran las calidades y cuáles las características migratorias. -- Afortunadamente la delimitación de éstas se expresa con toda claridad en el nuevo ordenamiento, como lo veremos en su momento oportuno.³⁰

Esta Ley de 1947, dispone, por otra parte, - que los extranjeros que realicen el tránsito migratorio por nuestros puer tas y fronteras, pagarán los impuestos y derechos que determinen los orde namientos legales correspondientes, siendo el caso de la Ley de Impuestos de Migración.

En el capítulo de "sanciones", establece -- aquéllas a las que se harán acreedores los que violen las disposiciones - de la materia, ya sean autoridades federales, locales o municipales, em-- pleados de Gobernación, extranjeros, empresas de transporte internacional y en general cualquier persona que de uno u otro modo infrinja tales dis-- posiciones, quienes serán sancionadas administrativamente con pena pecu--

30 Infra, p. 117.

niaria (multa) o con privación de la libertad (arresto administrativo).- Dispone que las sanciones pecuniarias se impondrán por acuerdo del Director General de Población, de los Jefes de los Departamentos de Migración, Demográfico o del Registro Nacional de Extranjeros, según el caso. Respecto a la comisión de algún delito tipificado en el Código Penal, o a que la Ley se refiera, el ejercicio de la acción penal por parte del Ministerio Público, se hará por querrela que en cada caso formule la Secretaría de Gobernación.

Esta Ley ya no hace la confusión de términos respecta al único recurso que se establece en la misma, o sea, al de revisión. Como ya hemos visto en las Leyes anteriores se hablaba de revisión e inconformidad al tratar al mismo recurso. En esta Ley, se expresa claramente que para que una sanción pecuniaria sea revisable por el superior de quien la impuso, es requisito previo que el interesado deposite su importe en la Nacional Financiera S.A., o en la Jefatura de Hacienda o Aduana de su domicilio y exhibir el certificado del mismo anexándolo al escrito de REVISION, que será presentado ante la Secretaría de Gobernación, dentro de los 15 días a partir de la fecha de notificación de la multa impuesta. De no cumplir con este requisito en el plazo señalado, la sanción quedará firme.

Este recurso de revisión, es el único que se ha establecido en la legislación poblacional desde 1908, es pues, la única defensa que se tiene, y sólo contra las resoluciones que impongan alguna sanción (desde luego, estamos hablando desde el punto de vista puramente administrativo). Ahora bien, como hemos visto arriba, esta Ley, ha restringido más este medio de impugnación, pues ya no puede utilizarse en contra de cualquier resolución sancionadora, sino solamente contra aquellas que impongan alguna pena pecuniaria. Es pues criticable que en una legislación como ésta, en que el marco de la discrecionalidad es amplísimo y que por ello existe el peligro de caer en la arbitrariedad, no

se tenga más que un medio de impugnación y tan restringido como éste. En esta Ley se establece el término de 15 días para la interposición -- del recurso; las Leyes anteriores no hicieron ninguna alusión, en cuanto a éste término.

Por otra parte, el artículo de la Ley que prevé el recurso mencionado, "ha sido declarado anticonstitucional por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por cuanto supedita la garantía de audiencia (en el caso, revisión por el superior jerárquico de quien impuso la multa), al requisito de previo depósito del importe de ésta, siendo que este derecho está establecido por la Constitución sin taxativa alguna". Además, el depósito previo del monto de la multa, a la interposición del recurso, hace completamente nugatorio al mismo.

REGLAMENTACIONES Y PUBLICACIONES RELATIVAS:

- 1) Fe de erratas. Diario Oficial del 31 de diciembre de 1947.
- 2) Ley de Impuestos de Migración del 30 de diciembre de 1947. Diario Oficial del 31 de diciembre de 1947.
- 3) Reglamento de la Ley del 31 de enero de 1950. Diario Oficial del 4 de mayo de 1950.
 - A) Fe de erratas. Diario Oficial del 23 de mayo de 1950.
 - B) Adiciones: en el art. 81 (emigración colectiva). Decreto del 14 de diciembre de 1956. Diario Oficial del 29 de diciembre de 1956.
- 4) Ley de Impuestos de Migración del 29 de diciembre de 1950. Diario Oficial del 4 de mayo de 1950.
 - A) Fe de erratas. Diario Oficial del 6 de enero de 1951.
 - B) Reformas:
 - a) Incisos a, b y c, 2º párrafo del ap. 1 del art. 1º (No inmigr.). Decreto del 29 de diciembre de 1951. Diario Oficial del 31 de diciembre de 1951.
 - b) Art. 1º. Decreto del 26 de octubre de 1953. Diario Oficial del 28 de octubre de 1953.
 - c) Art. 1º, inciso a, y 8º. Decreto del 27 de abril de 1954. Diario Oficial del 28 de abril de 1954 (derogado por el Decreto siguiente). Art. 1º, incisos a, b, c, d y e, y 8º. Decreto del 30 de abril de 1954. Diario Oficial del 4 de mayo de 1954.
 - d) Art. 1º, incisos g y h. Decreto del 20 de julio de 1954. Diario Oficial del 12 de agosto de 1954. Fe de erratas: Diario Oficial del 30 de agosto de 1954.
- 5) Requisitos que deberán llenar los actos del estado civil, en relación con el artículo 70, y el Código de la materia. Circular 55 del 20 de enero de 1952. Diario Oficial del 6 de junio de 1952.
- 6) Ley de Impuestos de Migración del 27 de diciembre de 1960. Diario Oficial del 30 de diciembre de 1960. Reformas:

- a) Arts. 1º, 2º y 7º. Decreto del 30 diciembre de 1961. Diario -Oficial del 30 de diciembre de 1961.
- b) Art. 2º, incisos a y b. Decreto del 11 de febrero de 1963. -- Diario Oficial del 10 de mayo de 1963.
- c) Art. 2º: No inmigr. (art. 50 de la Ley), a) turistas de fracc. de fracc. I de un solo viaje no mayor de un mes, exentos. b)- Los turistas fracción I por un solo viaje no mayor de 6 meses \$37. 50 (Ley de Ingr. de la Fed.). Diario Oficial del 30 de diciembre de 1963.
- d) Art. 4º inciso d, como sigue: de la fracc. III, excepto cuando se trate de inmigr. rentistas, o de la V del art. 50, a -- cualquiera de los señalados en el art. 48, \$1,000.00 (Ley de Ingr. de la Fed.) Diario Oficial del 31 de diciembre de 1964.
- e) Art. 2º, incisos a, b y c y el art. 4º que establece el cambio de calidad migratoria. inc. d de la fracc. III, excepto-- de cuando se trate de inmigr. rentistas o del art. 5º y del-- art. 50 a cualquiera de los señalados en el art. 48. \$1000.00 Decreto del 30 de diciembre de 1965. Diario Oficial del 30 de diciembre de 1965.

REFORMAS:

- 1) Arts. 23, 45, 49, 50, 51, 57, 58, 67, 69, 71, 74, 75, 76, 78, 79, 86 fracc. IV, 93, 94, 96, 105, 106, 107, 110 y 111. Decreto del 24 de diciembre de 1949. Diario Oficial del 27 de diciembre de 1949. Fe de erratas: Diario Oficial del 30 de diciembre de 1949.
- 2) Art. 108. Decreto del 29 de diciembre de 1950. Diario Oficial del 30 de diciembre de 1950. Fe de erratas: Diario Oficial del 10 de enero de 1951.
- 3) Arts. 9º, 12, 18, 20, 23, 24, 27, 28, 33, 48, 49, 50, 51, 57, 60, 65, 71, 73, 74, 76 y 86, y del 90 al 113. Decreto del 29 de diciembre -- de 1960. Diario Oficial del 30 de diciembre de 1960.

F) LEY GENERAL DE POBLACION DE 1974.- fué publicada en el Diario Oficial del 7 de enero de 1974 y entró en vigor treinta días después.

Esta Ley, constituye el objeto de la realización de este trabajo, por tanto, a partir del capítulo siguiente procederemos a su estudio analítico.

En conclusión, podemos decir que la legislación poblacional ha tenido una evolución poco satisfactoria, pues sus constantes cambios manifiestan inestabilidad e inconsistencia. Sufre de constantes reformas, muchas de ellas insustanciales y por tanto intrascendentes. Cambia solamente palabras por otras, o sigue una determinada directriz -

31 Echánove Trujillo, Carlos A., "Manual del extranjero", p. 27, Nota (1), 11a Edic., Edit. Porrúa S.A., Méx. D.F. 1971.

en algo positivo y luego retrocede.

Sin embargo, por otra parte, estamos con --
cientes de que la regulación de la materia de que se trata es indudable-
mente difícil, en cuanto que ésta es demasiado dinámica y está sujeta a
muchos factores importantes como el político y el económico entre otros,
Por esto podemos decir, en términos generales, que a pesar de su trayec-
toria zigzagueante, se han ido afinando cada vez más sus objetivos, e in-
cluso con la expedición de la Nueva Ley General de Población de 1974, --
su estructura desde el punto de vista técnico legislativo, ha mejorado -
notoriamente.

APENDICE NUMERO UNO

"Reformas al artículo 11 y al artículo de las facultades del Congreso, parte relativa, de la Constitución de 1857 y 1917."*

I Constitución de 1857 - Artículo 11:

Original.-

"Todo hombre tiene derecho para entrar y salir de la República, viajar por su territorio y mudar de residencia sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvo-conducto ó otro requisito semejante. El ejercicio de este derecho no perjudica las legítimas facultades de la autoridad judicial ó administrativa, en los casos de responsabilidad criminal ó civil."

Reforma del 12 de noviembre de 1908.-

"Todo hombre tiene derecho para entrar y salir de la República, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvo-conducto u otro requisito semejante. El ejercicio de este derecho está subordinado a las facultades de la autoridad judicial o administrativa, en los casos de responsabilidad criminal o civil, y a las limitaciones que imponga la Ley sobre emigración e inmigración y salubridad general de la República."

Artículo 72, fracción XXI:

Original.-

"El congreso tiene facultad:
XXI. Para dictar leyes sobre ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República."

II Constitución de 1917 - Artículo 11:

Original.-

"Todo hombre tiene derecho de entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes. El ejercicio de este derecho está subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil, y a las de la autoridad administrativa, por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país."

Este artículo a la fecha, no ha sido reformado, ni adicionado.

* Transcripciones literales, sacadas de: Tena Ramírez, Felipe. "Leyes Fundamentales de México 1908-1973". Quinta edición. - Edit. Porrúa, S.A., México, 1973.

Artículo 73, fracción XVI:

Original.-

"El Congreso tiene facultad:

XVI. Para dictar leyes sobre ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República:

1a El Consejo de Salubridad General dependerá directamente del Presidente de la República, sin intervención de ninguna Secretaría de Estado, y sus disposiciones generales serán obligatorias en el país.

2a En caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, el Departamento de Salubridad tendrá obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionadas por el Presidente de la República.

3a La autoridad sanitaria será ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por las autoridades administrativas del país.

4a Las medidas que el Consejo haya puesto en vigor en la campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo y degeneran la raza, serán después revisadas por el Congreso de la Unión, en los casos que le competan."

a) Reforma publicada en el Diario Oficial del 18 de enero de 1934.-

"....."

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

"....."

b) Adición a la base 4a, publicada en el Diario Oficial del 6 de julio de 1971.-

"....."

XVI....."

4a Las medidas que el Consejo haya puesto en vigor en la Campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo o degeneran la especie humana, así como las adoptadas para prevenir y combatir la contaminación ambiental, serán después revisadas por el Congreso de la Unión en los casos que le competan."

CAPITULO SEGUNDO

"La Nueva Legislación"

1. La Nueva Ley General de Población de - 1974. Su importancia jurídica, económica y social.-
2. El cambio de política demográfica.
3. La nueva política migratoria:
A) Restrictiva; B) Abierta.

1. La Nueva Ley General de Población de 1974. Su importancia jurídica, económica y social.

La importancia de la Nueva Ley General de Población, podemos enfocarla en tantos aspectos como pueda tener el establecimiento de una Ley, la cual va dirigida en última instancia al hombre y por ende a la sociedad y que por tanto se vierte en los diversos y variados ámbitos de lo social en general. Sin embargo diremos, que la Ley que nos ocupa viene a tener especial relevancia sobre todo en los campos de lo económico y desde luego en el social. Esto se expresa en la Exposición de Motivos de la Nueva Ley, en donde se dice:

"El desarrollo económico y social sirve al hombre, destinatario último y fundamental de la gran tarea de desenvolvimiento que se ha propuesto y lleva a cabo la Nación. De ahí, entonces, que la POBLACION deba ser contemplada en todo caso como elemento integral del desarrollo.

La población presenta transformaciones sustantivas que es preciso conocer, interpretar e instrumentar, regulándolas jurídicamente. Esta regulación integra el fundamento normativo del constante cambio que se registra en la vida del país y orienta las transformaciones, con criterio humanista, en beneficio del individuo y de la comunidad de la que aquél forma parte."

Este pensamiento quedó plasmado en la Ley en su artículo 3º, que habla de programas de desarrollo económico y social, y de planificación familiar.

Desde el punto de vista jurídico, la Ley tiene gran importancia en cuanto que ha venido a adecuar sus disposiciones a la realidad, cambiando su política demográfica y migratoria, afirmando aún más sus objetivos y mejorando en técnica legislativa. A continuación mencionaremos algunos aspectos sobresalientes de la Ley.

El Secretario de Gobernación, al contestar la pregunta formulada por el diputado Medina Valdés, en su comparecencia ante la Cámara de Diputados, respecto a que el mencionado diputado encontró una supuesta imprecisión en los objetivos demográficos de la Ley, se

"Esta Ley, (habla de la de 47) se orientó y en esos momentos estuvo bien que así lo hiciera, hacia incrementar la población dentro de nuestro país, pero esta Ley, cuya política demográfica estaba fuera del contexto del desarrollo, por lo menos usted la leerá detenidamente, sólo toca por los márgenes los problemas profundos de la población. ¿Hacia dónde iba el crecimiento poblacional?, ¿Cuál era el fin de que creciera la población?. El artículo 1º de la Iniciativa, define con precisión sus objetivos e incorpora ya el aspecto teleológico de la política demográfica, es decir, la inserta dentro del cuadro general del desarrollo nacional. Su objeto dice: Es regular los fenómenos que afectan el volumen de la población, esto es su tamaño, señor diputado; su estructura, esto es su composición interna, señor diputado; su dinámica, esto es su índice de crecimiento, y su distribución en el territorio nacional, con el fin de lograr que participe la población, justa y equitativamente, de los beneficios del desarrollo económico y social. Yo creo que este solo artículo precisa sin lugar a dudas cuál es el objetivo de la Ley, y de ninguna manera esta Iniciativa significa un retroceso sino todo lo contrario, un notorio avance legislativo, tanto en objetivos como entécnica, respecto de la Ley de Población de 1947."

La principal reforma de la Ley radica en el cambio de política demográfica. Con esto el Estado Mexicano hace conciencia del problema demográfico que actualmente sufrimos, encontrándonos -- muestras de tal preocupación, principalmente en los primeros seis artículos que constituyen el capítulo I de la Ley.

Se ha interpretado erróneamente por algunos este cambio de política demográfica, ya que la han entendido como una especie de control de la natalidad. Los que han hecho tal interpretación -- han caído en la confusión de los términos. El control de la natalidad -- significa el control de los --nacimientos--, es decir, presupone la existencia del hecho biológico del nacimiento. Algunos países como el Japón, han llegado a dictar medidas drásticas para controlar su natalidad, legalizando el aborto procurado. Nuestra Ley se refiere a "programas de --

31 Hemos creído conveniente transcribir algunos aspectos interesantes de la comparecencia del Secretario de Gobernación, Lic. Mario Moya Palencia, en la Cámara de Diputados, del 16 de octubre de 1973, con motivo de la Iniciativa de la Ley General de Población. Por tanto en el desarrollo de este capítulo, nos referiremos a las respuestas dadas por este funcionario a las preguntas (sigue pág. sigte.)

planeación familiar", o sea, programas educativos para llegar a una paternidad responsable; la planeación familiar implica mirar al futuro y planear, proyectar, cada pareja el número de miembros que conformarán su familia. Aunque la consecuencia principal de estos programas sea la reducción natal, el programa va dirigido, sin embargo, a la causa, que es el evitar la fecundación, y el efecto o consecuencia de ello será la reducción de la natalidad. No confundir pues, la causa con el efecto. En síntesis podría decirse que la Ley se refiere al CONTROL DE LA FECUNDIDAD y no de la natalidad.

Ahora bien, nos encontramos que esta política de control de la fecundidad, además de influir en el logro del equilibrio poblacional, el cual trae aparejados una serie de beneficios para los individuos en particular y para la Nación en general, influye entre otros, en el problema social del alto número de abortos que se practican, ya que si se educa a la mujer para que no sea "esclava de su propia fecundidad" (como dijo Moya Palencia), no se encontrará de esta manera ante la necesidad de recurrir al aborto, poniendo en peligro su propia vida, pues bien sabemos que este peligro existe aún en los que son practicados con la adecuada asistencia médica y los medios de sanidad necesarios, como en el caso de los abortos terapéuticos o por violación, con mayor razón existirá este peligro en aquéllos que se practican, como lo son casi todos, ilegalmente y por tanto en las peores condiciones sanitarias. Por eso la Ley, acorde con los postulados morales y jurídicos del pueblo mexicano, sólo habla de educar para lograr la responsabilidad paterna, respetando la libertad individual, suprema garantía del hombre.

La diputada Del Mar Hidalgo, al plantear la posibilidad de la legalización del aborto, obtuvo la siguiente respues-

formuladas por los distintos diputados en tal acto, ya que de esta manera advertiremos claramente la importancia de la Ley -- en sus aspectos especialmente tratados.

ta:

"El aborto, como fenómeno social, se presenta en México en forma considerable: no menos de 500,000 por año. Esto es, que entre el 15 y el 20% de las concepciones, -- terminan en aborto en la República Mexicana... La Ley busca --precisamente evitar que la mujer tenga que recurrir al aborto para controlar su familia--. Busca ampliar los medios no cruentos de planeación familiar, con -- objeto de que nunca tenga que dar la mujer ese difícil paso que en muchas ocasiones la coloca al borde de la muerte y que de cualquier manera tiene consecuencias -- muy negativas para su salud... Sería el último paso, -- realmente desesperado para un país joven como nosotros, el legalizar el feticidio como medida para planear la familia.

Existen desde luego, en nuestros códigos penales, ciertas tendencias ya hacia la despunibilización de algunos tipos de aborto. El Código del Distrito y Territorios Federales, en términos generales prohíbe el aborto provocado, pero, por ejemplo, lo permite en el caso de que la concepción sea producto de una violación. Esto es, el bien tutelado ya no es la vida del -- producto, sino la voluntad de quien concibió el producto, y si la mujer ha sido objeto de una violación, es evidente que no ha prestado su consentimiento para el nacimiento de esa vida.

Otros códigos, como el de Chiapas, el de Chihuahua, el de Yucatán, o liberalizan, -- bajan la pena, o de plano declaran impune el aborto eugenésico, que también es muy importante, cuando el médico detecta que el producto nacerá en condiciones completamente contrarias a su viabilidad, si no fisiológica, -- si social. Incluso hay parte de esos códigos, también -- el de Chiapas, el de Yucatán, el de Chihuahua, que ya -- hablan del aborto por causas económicas y lo declaran impune, cuando la mujer demuestra la angustia de sus estrecheces para vivir y mantener a una familia ya existente, que uno de esos códigos dice, por lo menos deber ser de tres hijos...

Creemos que si ponemos a la mujer en la disyuntiva de tomar ese camino falso o de adoptar libremente métodos médicos, ya sean de origen mecánico o químico, ya sean dispositivos o pastillas anticonceptivas -- para regular el crecimiento de su familia, escogerá por estos últimos y no tocará a esa puerta falsa."

La disposición de la Ley que establece que los programas de planeación familiar se lleven a cabo con "absoluto respeto a los derechos fundamentales del hombre y preserven la dignidad de las familias" (art. 3º II), ha dado origen a que se piense que no se trata propiamente de una norma jurídica pues le falta uno de sus elementos -- esenciales como es la coercibilidad. Sin embargo, al analizar esto, nos damos cuenta de que se trata de un error de apreciación, según se despre-

de de lo que a continuación exponemos.

La coercibilidad, dice García Maynez, "es la posibilidad de que la norma sea cumplida en forma no espontánea, e incluso en contra de la voluntad del obligado. Esta posibilidad es independiente de la existencia de una sanción."³³

Por otra parte y partiendo del principio de que vivimos en un Estado de Derecho, sabemos que la actuación de cualquier órgano del Estado debe estar fundada en una norma jurídica (principio de legalidad), que en una norma jurídica debe fijarse su jurisdicción y competencia, para realizar -solamente- aquellos actos que le están permitidos por la Ley. Por tanto, es frecuente encontrarnos en el derecho administrativo con este tipo de normas que establecen el marco legal dentro del cual el órgano administrativo podrá actuar en forma legal, dando la pauta para saber cuándo dicho órgano actúa ilegal o extralegalmente.

Ahora bien, los programas de planeación familiar son un notable beneficio para nuestra sociedad. Cualquier particular que los solicite puede tener acceso a ellos, quedando en entera libertad para seguirlos o no. Vienen pues, a constituir un derecho de orden público, del cual podrán hacer uso quienes así lo deseen. En base a esto, sabemos que un derecho no puede ser al mismo tiempo una obligación para el mismo sujeto que goza de tal derecho, y que por tanto la obligatoriedad de los programas de planeación familiar no es para los beneficiarios de ellos, pues sería absurdo pensar lo contrario, la obligación es entonces para los órganos o instituciones que la Ley señale como aquéllos que debían realizarlos directa o indirectamente, dando el marco legal correspondiente.

En este orden de ideas, llegamos a la conclusión de que la disposición que establece los programas de planeación familiar, es una disposición perfectamente jurídica, según se aprecia de su

³³ García Maynez, Eduardo. "Introducción al Estudio del Derecho", p. 22. Edit. Porrúa S.A., Méx. D.F. 1969.

simple lectura:

"Art. 3º.- PARA LOS FINES DE ESTA LEY, la Secretaría de -
Gobernación, dictará y ejecutará o en su caso promoverá
ante las dependencias competentes o entidades correspon-
dientes, las medidas necesarias para: II.- Realizar pro-
gramas de planeación familiar a través de servicios edu-
cativos y de salud pública de que disponga el sector pú-
blico y vigilar que dichos programas y los que realicen
organismos privados, se lleven a cabo con absoluto res-
peto a los derechos fundamentales del hombre y preserven
la dignidad de las familias, con el OBJETO de regular --
racionalmente y estabilizar el crecimiento de la pobla-
ción, así como lograr el mejor aprovechamiento de los --
recursos humanos y naturales del país; IV.- Influir en -
la dinámica de la población a través de sistemas educati-
vos, de salud pública, de capacitación profesional y tég-
nica, y de protección a la infancia, y obtener la parti-
cipación de la colectividad en la solución de los proble-
mas que la afectan."

Vemos pues, que la Secretaría de Gobernación
deberá "realizar los programas de planeación familiar", de "vigilar dichos
programas", de "promoverlos ante las dependencias competentes o entidades
correspondientes", de "influir en la dinámica de la población" y de "obte-
ner la participación de la colectividad, etc. Aquí encontramos la OBLIGA-
TORIEDAD de la disposición y el marco jurídico que delimita la actuación-
de Gobernación y de las "dependencias o entidades correspondientes", que
están obligadas por disposición de la Ley a llevar a cabo tales programas,
siendo tal disposición "de orden público y de observancia general en la -
República" (art. 1º), quienes deberán cumplirla en base a la coercitibi-
dad o "impositividad inexorable del derecho"³⁴ y más aún, aunque la coerci-
bilidad no implica la existencia de una sanción, nos encontramos que en -
caso de violación a esta disposición, Vgr. que la S.G. a través de la --
S.E.P. o de la S.S.A., realizaran los programas de planeación familiar, -
imponiéndolos coactivamente, violando con ello "los derechos fundamenta-
les del hombre". Cabría la sanción prevista en el artículo 94 de la misma

34 El Maestro Recaséns Siches, prefiere denominar a la coercitivida-
dad, como "la impositividad inexorable del derecho", ya que con-
sidera más acertada tal denominación. Ver, Recaséns Siches, ---
Luis. "Tratado General de Filosofía del Derecho", p. 187. Edit.
Porrúa S.A., Méx. D.F. 1970.

Ley, que a la letra dice:

"Las autoridades federales, estatales o municipales que incurran en violaciones a la presente Ley o a las disposiciones que la reglamenten, que no constituyan delitos, se sancionarán con multa hasta de cinco mil pesos y destitución en caso de reincidencia."

Pudiéndose aplicar también, según el caso, - la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios -- de los Estados."³⁵

Es importante mencionar, que la Ley no tiene como único objetivo el equilibrio de nuestro alto crecimiento poblacional,^{35 bis} sino como la Ley anterior, trata también la cuestión de la adecuada distribución de la población, ya que sigue siendo un problema la escasa población que hay en algunas regiones del territorio nacional y las grandes concentraciones en otras. Por tanto, aunque tenemos una de las más altas tasas de crecimiento de la población en el mundo, tenemos además este -- otro problema de la inadecuada distribución de la población en el territorio nacional. Al respecto el Secretario de Gobernación dijo, al responder a la pregunta del diputado Peña Ochoa, sobre qué efectos tendrá la Ley en relación a este problema:

"La Ley intenta (se refiere a la Nueva Ley) que dentro del ajuste de la política demográfica a la política general de desarrollo, se tome en cuenta la conveniencia de estimular todas las medidas tendientes a revitalizar las zonas deprimidas del país, a distribuir equitativamente la población dentro de su contexto geográfico, a impedir, -- dentro de lo posible, las migraciones del medio rural hacia las zonas urbanas, a arraigar más al campesino y al hombre productor del campo dentro de su habitat, creando condiciones de vida económicas y sociales más positivas para ese arraigo, y estableciendo también principios como el de la descentralización industrial, como el de la -- reforma y descentralización administrativas, que propenden

³⁵ Diario Oficial del 21 de febrero de 1940. Reformada según Diario Oficial del 7 de enero de 1953: Visto en- Serra Rojas, Andrés. - "Derecho Administrativo. Doctrina, Legislación y Jurisprudencia" p. 476, Tomo I. Impresora Galve S.A., 5a edic. Méx. D.F. 1972.

^{35 bis} Más adelante trataremos los diversos objetivos de la Nueva Ley en materia demográfica. Infra p. 92.

a evitar la concentración macrocefálica de la población en los grandes centros urbanos...

Es necesario conjugar miles de pequeños poblados de menos de cien a doscientos habitantes que existen en toda la República. Resulta totalmente incoestable desde un punto de vista económico, aunque no lo sea desde un punto de vista político social, llevar servicios educativos, municipales y sociales a esos rincones apartados. La fragmentación de la población dentro de nuestro territorio es uno de los problemas más serios y también el hacinamiento de grandes núcleos urbanos de desocupados o subocupados, dentro y alrededor de las grandes ciudades.

Según el censo de 1970, de las 97,000 localidades del país -aquí tengo datos- 81,000 tenían una población de menos de 1,000 habitantes y concentraban cerca del 30% de la población total de México.

Varias medidas se han dictado y podrán seguirse dictando para desestimular esta fragmentación y por lo contrario estimular que la industria y las fuentes productivas no se concentren en las grandes ciudades y sigan actuando como polos de atracción, para las masas rurales -campesinas que, por otra parte, al salir de su propio medio productivo, dejan de lado sus ocupaciones naturales y han promovido -y esto es un índice no solamente de México sino de toda latinoamérica- un descenso o un crecimiento -- menos rápido de la producción de alimentos y en general -- del incremento en las actividades agropecuarias."

El diputado Castellanos Torres, al preguntar sobre la relación entre la baja producción agropecuaria y la emigración -campesina, obtuvo la siguiente respuesta:

"Esto es uno de los cinco fenómenos más grandes de nuestro tiempo y significa un desafío que implica la necesidad de regular y estabilizar el crecimiento demográfico, así como acelerar la producción agropecuaria y de alimentos... En -- México, con un índice de crecimiento de su PNB de 6.5 o 7% anual, mientras el sector industrial y el de servicios crecen a ritmos del 8, de 9, hasta del 10%, el índice de crecimiento de la producción agropecuaria es sólo del 4%, disminuido muchas veces por las condiciones climatológicas o geográficas...

Algunas de las relaciones más importantes -- entre el excesivo crecimiento demográfico y la producción de alimentos las tiene usted en este hecho: en la medida en que crecen más los campesinos, la población rural, el tamaño medio de la parcela se viene haciendo más pequeño. Si la ley habla de parcelas de 10 y 20 hectáreas como mínimo, la realidad estadística nos indica que el promedio de la parcela es 6.5 hectáreas, y como usted bien sabe, tenemos zonas de minifundio en que la generalidad de las parcelas están muy por abajo de esa extensión...

Hay atomización de la tierra por exceso de la población y urgencia de llevar en la organización del campo el antídoto para estas circunstancias, los programas de orientación y de información, educativos y de capacitación de las mujeres en las áreas rurales, la posibilidad de ir reduciendo paulatinamente el crecimiento demográfico

Creo que si la ciudad no lleva prosperidad al campo, el campo seguirá trayendo miseria a la ciudad.-- Por eso es una obligación de solidaridad nacional y un imperativo del desarrollo de nuestro país, el acelerar por todos los medios a nuestro alcance la producción agropecuaria; canalizando recursos; llevando seguridad al campo; estableciendo un alto grado de tecnificación en las áreas rurales; proveyendo al campesino de créditos más oportunos y más accesibles; dándoles mejores insecticidas y fertilizantes; proveyéndole de mejores medios de comercialización de sus productos, realizando, en suma, la gran reforma agraria, la mejor reforma agraria de Latinoamérica en que seguimos empeñados y que consiste no sólo en transformar al campo sino en transformar al hombre que vive -- del y en el campo."

Ahora bien, para finalizar diremos que uno-- de los aspectos criticables de la Ley, es el referente a las amplias facultades discrecionales que otorga a la Secretaría de Gobernación. A través de toda la legislación poblacional hemos observado ésto y aún persiste en la Nueva Ley un extensísimo marco de discrecionalidad, que como ya hemos dicho provoca el peligro de caer en la arbitrariedad.

En el aspecto económico, podemos decir que -- tiene gran trascendencia el establecimiento de la Nueva Ley y de allí su importancia. Como sabemos, la materia de que se ocupa la Ley es la población y por ello marca la política demográfica a seguir, así como, la política migratoria que influye en la misma. Ahora bien, tales políticas son enfocadas tomando en consideración desde luego, la situación económica -- del país. En la actualidad son los economistas quienes principalmente se han dado cuenta de que existe una notoria desproporción entre el excesivo crecimiento de nuestra población, y los alimentos, la vivienda, los empleos, la educación, etc., recursos que son insuficientes para cubrir la demanda de tales necesidades, es decir, existe un notorio desequilibrio -- entre los bienes y servicios existentes y las altas tasas de crecimiento de la población.

La reforma a la Ley que viene a tener mayor-

importancia en este campo, es desde luego, es cambio de política demográfica, ya que al propugnar por alcanzar el equilibrio en el crecimiento de la población, viene a redundar tal política en el campo económico, -- pues de esta manera se logrará minimizar la notoria desproporción entre población, y bienes y servicios, de que hablábamos más arriba. Como ya -- hemos dicho antes, mientras no se logre regular adecuadamente nuestro -- crecimiento demográfico, seguirá siendo un lastre en nuestro desarrollo. Desde luego, y repitiendo las palabras del Lic. Moya Palencia, diremos -- que nosotros "no creemos que la planificación de la familia sea un subg-- tituto para el desarrollo económico, ni siquiera que el crecimiento demog-- ráfico sea un freno para el desarrollo, pero sí pensamos que el exagera-- do crecimiento poblacional es diluyente para los esfuerzos productivos y transformadores del pueblo mexicano,"³⁴ y añadimos nosotros, que con la -- ayuda de la adecuada planeación familiar y en consecuencia de la pobla-- ción, nos evitaremos en el futuro grandes males, como sería la miseria-- en grandes sectores, que no sólo afectarán nuestro desarrollo sino tam-- bién a la vida pacífica y normal de la sociedad misma.

Desde el punto de vista social, ya dijimos -- al inicio de este capítulo, que toda ley tiene una importancia social -- que le es inherente a su propia naturaleza. La Ley que nos ocupa regula -- la población, estableciendo las directrices y pautas a seguir, en su as--

³⁴ Sabemos además que "no sólo repercute el incremento de la pobla-- ción sobre la capacidad de ahorro, la educación popular, la ge-- neración de empleos y la multiplicación de los servicios muni-- cipales. Afecta también, en medida determinante, otros numero-- sos renglones. De todo ello resulta pues, que la población deba -- ser considerada, a título de elemento fundamental, al formular-- se las políticas de empleo, de redistribución del ingreso, de -- educación, de fomento al ahorro, de industrialización, de ener-- géticos, de provisión de artículos de primera necesidad o de -- creación de polos de desarrollo." (Exposición de Motivos de la -- Nueva Ley General de Población. 1974).

pecto interno y externo. Estas políticas demográfica propiamente dicha y migratoria, son las que vienen a determinar que la población goce de determinados beneficios sociales como serían, en relación a la política demográfica, Vgr. la prestación de los servicios de salubridad pública y asistencia social, protección a la familia y a la infancia, etc. O bien, Vgr. la existencia de mayores posibilidades de empleo, en virtud de sus -- disposiciones migratorias.

Son las disposiciones que directamente benefician al hombre y a la sociedad en general, las que le conceden indiscutiblemente su importancia en este campo.

2. El cambio de política demográfica.

Es indudable que la reforma más importante de la Nueva Ley General de Población, radica en el cambio de política demográfica. Ya hemos mencionado que las Leyes anteriores seguían una política incrementativa de la población y que en la Nueva Ley, tuvo que cambiarse dicha política, en virtud del excesivo aumento de la población que padecemos en la actualidad. Esta nueva política, que se encuentra plasmada en los seis primeros artículos de la Ley, propugna fundamentalmente -- por controlar racionalmente y equilibrar el crecimiento desmesurado de -- nuestra población. Esta nueva política ya era inaplazable pues el problema demográfico ha cobrado relevante importancia y ocasionado una justa -- preocupación no sólo en nuestro país sino también en el mundo entero,³⁷ --- muestra de ello lo encontramos en la siguiente información:

"Hoy en día (1968), aproximadamente 3,500 millones de personas habitan nuestro planeta, y se espera que hacia fin del presente siglo se haya duplicado esta cifra. LA POBLACION-CRECE A RAZON DE DOS NACIMIENTOS POR SEGUNDO, lo que representa un aumento de 70 millones de personas por año, 1,000 millones más de niños que alimentar, vestir y educar hacia 1980.

Este creciente desequilibrio entre las subsistencias y la población no solamente amenaza con acarrear los estragos del hambre, sino con socavar la estabilidad de -- las naciones. El crecimiento de la población mundial fue -- lento hasta hace poco, cuando el hombre empezó a aprender a diferir la muerte. En toda la historia, hasta 1830, la -- población mundial no llegó a los 1,000 millones. Los segun dos 1,000 millones se alcanzaron en 100 años más y los ter ceros en sólo 30 años.

Desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, ha ha bido una aceleración sin precedente en el aumento de la po blación: una --explosión demográfica-- debida en gran parte al descubrimiento de nuevas drogas y a la aplicación de me didas sanitarias hasta en los más remotos rincones de la -- tierra. La alta proporción de muertes se redujo considera blemente en ciertas zonas mientras que la proporción de -- nacimientos, también muy alta, se ha mantenido al mismo ni vel.

37 Ver el apéndice No. 2, al final de este capítulo. "Población y -- Desarrollo en América Latina" y "proyecciones de la Población -- Mundial". Una publicación de la Nacional Financiera S.A.: "Merca do de Valores". Méx. D.F. 1974.

¿Cómo restaurar el equilibrio adecuado entre la población y los recursos existentes?. La mayoría de los expertos están de acuerdo que LA GRAN ESPERANZA ESTA EN UN PROGRAMA QUE COMBINE EL PLANEAMIENTO DE LA FAMILIA CON MEDIDAS PARA AUMENTAR LA PRODUCTIVIDAD AGRICOLA, ESTIMULAR LA INDUSTRIALIZACION Y AUMENTAR EL PODER ADQUISITIVO DE LAS GRANDES MASAS TRABAJADORAS DE CAMPOS Y CIUDADES (como vemos estos son los objetivos de nuestra Nueva Ley de Población). En Septiembre de 1967, los dirigentes de este hemisferio tomaron medidas colectivas para resolver el problema en una Conferencia sobre "La Población y el Desarrollo" efectuada en Caracas, Venezuela. La junta fué patrocinada por la Organización de Estados Americanos y la Organización Panamericana de la Salud.

Los participantes -entre ellos 35 miembros de gabinete- recomendaron poner la información sobre el planeamiento familiar y los servicios médicos al alcance de todo el pueblo de acuerdo con el -derecho inalienable- de los padres de decidir el número de sus hijos y el espaciamiento entre cada uno.

También esclarecieron por primera vez en Latinoamérica esta premisa: LA DINAMICA DE LA POBLACION DEBE INCORPORARSE AL PLANEAMIENTO DEL DESARROLLO NACIONAL, JUNTO CON LA POLITICA ECONOMICA, EDUCATIVA Y SANITARIA. (esto forma parte de nuestra nueva política demográfica y constituye uno de sus principios fundamentales).

El problema de la alimentación está recibiendo la misma atención. Se están haciendo investigaciones en gran escala para conseguir nuevas variedades de semillas y mejores fertilizantes, y para lograr técnicas científicas destinadas a producir un aumento importante en la producción agrícola en un futuro próximo.

Muchos países de Latinoamérica, cada vez más conscientes de que la expansión no regulada de la población plantea un grave problema al desarrollo social y económico, han empezado a tomar medidas para resolverlo.

Empero, es claro que se requerirá el máximo esfuerzo de todas las naciones -desarrolladas y en desarrollo- si han de evitar los estragos del hambre, si el irreparable daño de la desnutrición infantil ha de prevenirse y si se quiere conjurar el creciente peligro del hambre mundial." 38

Datos recientes, nos dan las siguientes cifras:

frases:

"La humanidad, que hasta 1930 tenía 2,000 millones de habitantes, tuvo 3,000 millones en 1960 y 3,500 en 1968; cerca de 4,000 millones son ahora el número de hombres que pueblan nuestro planeta." 39

Las organizaciones internacionales preocupadas por tan grave problema han dado ya la voz de alarma. La O.N.U por me-

38 "Explosión Demográfica. Crisis Mundial". Folleto de Fundación para Estudios de la Población, A.C., Río Nazas No 204. Méx. D.F.

39 Datos obtenidos del discurso sobre la explosión demográfica, dictada por el Lic. Mario Moya Palencia en la Reunión de Trabajo de la Sociedad Mexicana de Ingenieros. Méx. D.F. Septiembre de 1973.

dio de sus voceros, declaró el 18 de diciembre de 1973 que "o se detiene radicalmente el crecimiento demográfico o no tendrán alimentos quienes -- habiten la tierra a finales del siglo XXI." ⁴⁰ Declaraciones similares se escucharon en la pasada Reunión del Club de Roma, en los inicios de este -- año. ^{40b} "está haciéndose conciencia en todo el mundo de que es necesario que se adopte una política demográfica definida, y la verdad es que no menos de 30 de los grandes países, que comprenden no menos de las dos terceras partes de la humanidad, ya están empezando a regir o a regular el crecimiento humano.

"Tan es así, que el año de 1974, ha sido declarado por la O.N.U., como el "Año Mundial de la Población", y en verano de este año habrá en la Ciudad de Bucarest, Rumanía, la I Conferencia Mundial de Población, --por cierto que será presidida por un ilustre mexicano, el Lic. Antonia Garrillo Flores--, con objeto de analizar a nivel universal este complicado fenómeno."⁴¹

En México, la dimensión del problema ya había sido advertida desde hace varios años, esto lo encontramos en obras como la del Lic. Miguel Chavira Olivos, Jefe de la Oficina de Población de la S.I.C. en 1966, denominada "Proyecciones Demográficas de la República Mexicana. Población" (Vol. I), y que ya hemos citado en el capítulo I de este trabajo. El Lic. Chavira además de ocupar el puesto mencionado, el cual le sirvió para adquirir las experiencias que le ayudaron para la realización de su obra, estuvo como becario de las Naciones Unidas en el Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE), con sede en la ciudad de Santiago, República de Chile, y cuyo trabajo representa particular interés, por el hecho de que trata las metodologías hasta entonces consideradas como adecuadas para proyecciones de población, con el objetivo prin

40 Periódico "Novedades" del 19 de diciembre de 1973. Méx. D.F.

40 bis 1974.

41 Moya Palencia, Mario. Discurso citado en la Nota No. 39.

cial de que los resultados obtenidos en tales proyecciones, sirvan de base para poder emitir opiniones y principios "sobre el grave y urgente problema demográfico y sus relaciones con el desarrollo económico y social" (como el mismo Chavira Olivos expresa). No podemos resistir la tentación de transcribir parte de la Introducción de esta obra, pues constituye la importante expresión del pensamiento de hace 8 años, de un científico dedicado al estudio de las estadísticas nacionales, y que es el siguiente:

"es indudable que la llamada explosión demográfica constituye uno de los problemas de mayor relevancia en nuestros días. Desde hace aproximadamente 20 años (o sea remite al año de 1946) se ha planteado en el mundo el problema demográfico como consecuencia del extraordinario crecimiento poblacional que se ha experimentado en gran parte del universo.

Los esfuerzos desarrollados en la tecnificación, aunados al progreso científico en su lucha por dominar las diversas enfermedades y disminuir el hambre, han contribuido incuestionablemente a eliminar los frenos naturales que limitaban la multiplicación de la especie humana y a propiciar su crecimiento a tasas nunca registradas en la historia del mundo.

El problema de la población, planteado a escala mundial, atañe a México en virtud de que sus actuales tasas de crecimiento de la población son las más altas que registra la historia: consecuentemente, esta situación ha inquietado no sólo a los hombres de ciencia, a los gobernantes, y a las autoridades eclesiásticas, sino al público en general que se preocupan cada vez más de las posibles consecuencias de estas tendencias, y los lleva al planteamiento de las siguientes interrogantes: ¿cómo y hasta cuánto durará este gran crecimiento? ¿cómo influirá este fenómeno en los proyectos de elevar el nivel de vida y promover el desarrollo social de la población?

Por lo antes indicado, se considera que un programa sistemático de proyecciones de población es herramienta indispensable para la planificación del desarrollo económico y social, o sea, que las proyecciones de la población son requeridas para la construcción de modelos generales de desarrollo, para la formulación de bases para una política demográfica que permita elaborar programas equilibrados de acción económica y social destinados a hacer uso más efectivo de los recursos humanos y naturales en atención a las necesidades presentes y futuras de la población.

Las proyecciones de población son indispensables para estimular el futuro crecimiento de la mano de obra y oportunidades de empleo; las necesidades posibles de producción de alimentos y otros bienes y servicios, así como las necesidades futuras de vivienda y de servicios escolares. Son necesarias también para la planificación de programas de salud pública y de otros servicios sociales." 41

41 Op. cit. en el 3er. párr. de la p. ant., p. 19.

Los economistas, demógrafos, médicos, etc., desde hace tiempo se percataron de nuestro problema demográfico. En la S.S.A. por ejemplo, desde el régimen del Presidente López Mateos, un grupo de técnicos y médicos de esta dependencia empezaron a tratar de introducir un programa de planeación familiar. Sin embargo, esto no fué escuchado hasta ahora, al modificarse la política demográfica seguida por la Ley. Tan apremiante era ya el iniciar abierta y francamente los programas de planeación familiar, que la S.S.A., antes de que entrara en vigencia la Ley, empezó a trabajar en dichos programas, creando unidades, adiestrando personal, y llevándolos a la práctica, pues ya contaba con la aprobación oficial. Por otra parte, la vigencia de la Ley de 1947 era ya muy dudosa, pues desde hacía tiempo que había caído en el anacronismo y una ley cuando se aparta de la realidad que en un momento dado le sirvió de pauta para su creación, se convierte en obsoleta, en virtud de los cambios sociales que se van operando al través del tiempo, por lo que si no se reforma para adecuarse a las nuevas necesidades, se transforma en letra muerta y pierde su vigencia fáctica. Por tanto la Ley de 47 ya había sido derogada desde hace tiempo por la realidad misma. El aspecto formal ya ha sido cumplimentado al estudiarse la Iniciativa Presidencial y al aprobarse por el Congreso de la Unión, entrando en vigencia a los 30 días de haber sido publicada en el Diario Oficial del 7 de enero de este año de 1974.

Testimonio de los trabajos realizados por la S.S.A., por conducto de la Dirección de Atención Médica Materno Infantil, a que nos hemos referido, lo encontramos en lo siguiente:

"UN BUEN INCREMENTO. Oct. 1º '73 (D.F.)

Geométricamente hablando, mes a mes notamos que la curva de nuestras gráficas estadísticas de aceptantes (de los programas de planeación familiar), tiene un incremento considerable. Esto nos hace pensar que la labor que desarrolla la Dirección General de Atención Médica Materno -

Infantil, cumple con su objetivo y que las medidas de anticoncepción como el DIU, los Gestágenos y otros sistemas, tienen cada día mayor aceptación."

"HEMOS LLEGADO A LAS 120 UNIDADES. Oct. 1º de '73 (D.F.) Tal y como se había calculado para este año de 1973, se observa que la Dirección General de Atención Médica Materno Infantil, ve que se van cumpliendo sus objetivos.- Actualmente, esta Dirección cuenta con el funcionamiento de 120 unidades que operan dentro del Programa de Planificación Familiar."

"RITMO ACELERADO. México, D.F., (Oct. 73).

Trabajando a un ritmo impresionante el equipo de la Dirección General de Atención Médica Materno Infantil, ha dictado más de 30 conferencias sobre Planificación Familiar en este pasado mes de octubre."

"AVANCES RECIENTES EN PLANIFICACION FAMILIAR. Méx. D.F. - (oct. 73).

Con la valiosa participación como ponentes de 34 profesores nacionales y 17 invitados extranjeros, se verificó el I Seminario sobre Avances Recientes en Planificación Familiar, en el Centro Médico del Seguro Social, dentro de los días 15 al 20 de octubre."⁴³

Vemos pues, que los programas de planeación familiar de que habla la Ley, ya eran urgentemente necesarios. Hemos creído conveniente hacer mención de las conclusiones a que se llegaron en la Ponencia Oficial para la I Convención Nacional de la Salud, a cargo de la Dirección General de Atención Médica Materno Infantil, a fin de dejar plenamente aclarado qué es la planificación familiar y qué es la paternidad responsable, así como de lo que ha hecho el Estado al respecto:

1. La paternidad responsable es una actitud frente a los hijos, de protección en el sentido de la búsqueda de bienestar social, y de protección de cariño y consideraciones mediante una constante comunicación para consolidar el núcleo familiar.
2. Planificación familiar es la decisión de espaciar o limitar los nacimientos, con el objeto de proporcionar a los hijos las mayores comodidades posibles.
3. La planificación familiar requiere de una procreación igualmente responsable. Se ocupa del desarrollo del niño, de su sociabilización, de su actitud dentro de la familia y en ella el papel del padre y de la madre aisladamente, quienes con su ejemplo irán modelando su conducta para situarlo como un individuo útil frente a la sociedad.
4. La paternidad responsable es un estado de conciencia que obliga a pensar antes de actuar, a recordar las experiencias propias antes de imponerlas y a meditar sobre

⁴³ Revista "Materno-Infantil", de la SSA, Direcc. Gral de Atenc. Méd. Mat. Infan., Publicación Mensual, Números 6 y 7. Primera Plana - respectivamente. Méx. D.F. 1973.

la justicia y la calidad de cada decisión. El Estado está obligado a ayudar a que los padres ejerzan la paternidad responsable, proporcionándoles los métodos para su correcta planificación familiar.

5. Las principales razones por las que debe hacerse la planificación familiar son: de salud pública, de demanda de la población, económicas, sociales y demográficas.

No debe olvidarse que esta planificación ha de hacerse:

a) Por decisión personal de los cónyuges;

b) Por libre solicitud, y

c) Porque convenga a sus intereses personales y religiosos

6. Hasta el momento actual en nuestro país se están llevando a cabo actividades de planificación familiar en toda la República, utilizando de preferencia métodos locales, hormonales y dispositivos intrauterinos.

7. El IMSS ha impartido 71,760 consultas, de las cuales el 65% corresponden a casos de primera vez y el 35% a subsecuentes. Los métodos hasta ahora utilizados han sido dispositivos intrauterinos en un 52%; preparados hormonales orgánicos en un 39% y espermaticidas en un 9%.

8. El ISSSTE se encuentra prestando servicio de planificación familiar en 4 clínicas en el D.F. y en 6 ciudades de la República, pero aún es prematuro proporcionar datos estadísticos.

9. La SSA, logrará la cobertura nacional a nivel de Centros de Salud "A", buscando para el futuro próximo, alrededor de abril o mayo del año siguiente (se refiere a 1974), que el programa cubra los lugares más apartados del país. Para tal fin, el programa de empíricas, ahora promotoras de salud, con el apoyo de los pasantes de medicina, en servicio social, constituirán un piloto valioso para su realización.

10. Está en marcha el programa de capacitación, instrucción y adiestramiento de empíricas, para poder llegar hasta las áreas rurales más apartadas, con el programa de Atención Médica Materno Infantil Integral y Planificación Familiar." 44

Así como concedamos importancia a los programas de planificación familiar y creemos que ayudarán en mucho para resolver nuestro problema demográfico, así también estamos conscientes de la ardua tarea que ellos implican y de que sus resultados se obtendrán a muy largo plazo, como dijo el Lic. Moya Palencia, "en Demografía corto plazo son 15 años; largo plazo, de 15 años en adelante." Dejemos pues al tiempo los resultados, y confiemos en que el Estado sabrá cumplir con esta difícil tarea, así como en la ayuda que puedan prestar los organismos descentralizados, de participación estatal y privados.

44 "Paternidad Responsable. Planificación Familiar. Una Tesis de Proyección Social." Ponencia Oficial para la I Convención Nacional de la Salud. SSA, Direcc. Gral de Atenc. Méd. Mat. Inf. --- Edit. Pax-México, Librería Carlos Césarman S.A., Méx. D.F. 1973

3. La nueva política migratoria.

En la Exposición de Motivos de la Nueva Ley General de Población, se considera que "la cada vez más amplia participación de México en la vida internacional determina que su política migratoria se constituya en un instrumento de desenvolvimiento autónomo y no en un esquema de dependencia." En base a ésto, en la misma Exposición de Motivos, se ha dividido en dos distintos tipos la política migratoria de la Ley, según los cuáles ésta puede ser:

- A) RESTRICTIVA.- que es la que va dirigida a la protección de la actividad económica, profesional o artística de los nacionales. y
- B) ABIERTA.- que al contrario de la anterior, es la encaminada a alentar, en la medida que resulte conveniente, la internación de extranjeros, --- cuando ésta resulte benéfica para el país, desde los puntos de vista cultural, social y económico.

Debemos advertir, que las disposiciones de esta Ley, han sido creadas teniendo en consideración las de otros ordenamientos legales conexos, de creación reciente, acordes y en coordinación con los mismos, como es el caso concreto de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, y de la Ley sobre el Registro de Transferencia de Tecnología y el Uso de Patentes y Marcas. "Ejemplo de esta identidad, es la disposición que permite la autoriza---ción a los No inmigrantes inversionistas, para internarse al país e in---vertir en un ramo determinado de la industria, apegándose a las leyes de la materia," ⁴⁶ (qsea, a las mencionadas).

En esta Ley se ha mejorado en cuanto a la -sistematización de los aspectos que integran a la cuestión migratoria, -teniendo en general la misma directriz de proteccionismo para con los in

⁴⁶ Palabras del Lic. Moyn Palencia en la Cámara de Diputados. 16 de octubre de 1973.

reses nacionales, supeditando a ésto a la inmigración, como lo hicieron también las Leyes anteriores.

"La inmigración (dijo Moya Palencia), recibe un tratamiento de mayor presición. Se regula a partir de los intereses nacionales, estableciendo con toda claridad las calidades con las que -- los extranjeros pueden ingresar al país y los mecanismos para operar el movimiento inmigratorio. Dentro de este contexto, los extranjeros que de seen convivir y compartir nuestras experiencias, nuestros propósitos y -- nuestras instituciones, podrán ser admitidos siempre que sean capaces de contribuir al desarrollo y que aspiren a integrarse a nuestra comunidad en lo económico, social y cultural."

Las reformas más importantes sufridas por -- la Ley en materia de migración, son las siguientes:

- a) Los inmigrantes investigadores, científicos y técnicos son objeto de un tratamiento especial, por cuanto que su internación puede ser útil para el desenvolvimiento nacional, otorgándoseles un trato preferente para obtener su entrada, y condiciones que facilitan su estancia en -- el país.
- b) Se modifica y amplía el régimen del rentista, considerándolo dentro -- de la calidad de No inmigrante, pudiendo con la debida autorización -- de la Secretaría de Gobernación, prestar sus servicios como científicos, técnicos, profesores o investigadores, cuando estas actividades -- sean convenientes para el país.
- c) Dentro de los No inmigrantes, se introduce la característica de consejero, para el asesoramiento de la empresa de la que forme parte, para asistir a las sesiones del Consejo de administración, o a las asam -- bleas de la sociedad, y realizar temporalmente las funciones propias -- de su cargo.
- d) Dentro de los inmigrantes se fija la característica de científico, pa

ra quien con tal carácter se interne en el país con el propósito de dirigir o realizar investigaciones, preparar investigadores o difundir conocimientos especializados.

- e) Los inmigrantes inversionistas, podrán internarse en México e invertir en un ramo de la industria, de conformidad con las leyes de la materia
- f) La adquisición por parte de extranjeros de bienes inmuebles, derechos-reales sobre los mismos o acciones de empresas dedicadas al comercio de dichos bienes, se regula en forma más rigurosa, dado su interés nacional. Sujetando este tipo de operaciones al permiso previo de la Secretaría de Gobernación, independientemente de que los interesados se encuentren dentro o fuera del territorio nacional y de que actúen, en consecuencia por sí mismos o mediante apoderados.
- g) La inmigración colectiva fué suprimida, ya que así es conveniente para los intereses nacionales. Esto va de acuerdo con la política demográfica que sustenta la Nueva Ley.
- h) El asilo territorial para los perseguidos políticos, ya no abarca como la Ley anterior solamente a los nacionales de países americanos, sino que extiende tal protección a las víctimas de persecución política de cualquier nacionalidad.

En materia de sanciones se efectuaron una serie de reformas de importancia, las cuáles estudiaremos en un capítulo aparte, al final de este trabajo.⁴¹

41 Infra, p. 191.

Población y Desarrollo en América Latina

La Comisión Económica para América Latina (CEPAL) presentó un documento con el título indicado para la Reunión Latinoamericana Preparatoria de la Conferencia Mundial de Población, que se llevó a cabo en San José, Costa Rica, del 15 al 19 de abril de 1974. El documento de la CEPAL incluye una serie de trabajos preparados con el concurso del Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE). La información que sigue apareció en Notas sobre la Economía y el Desarrollo de América Latina, publicación de los Servicios Informativos de la CEPAL, 16 de marzo y 10 de abril de 1974.

Después de analizar los actuales niveles y tendencias del crecimiento demográfico de la región, el documento de la CEPAL indica la probabilidad de que ese crecimiento se mantenga invariable en la década de los setenta. El pronóstico se basa en que las diferentes tendencias registradas en los distintos grupos de países se neutralizan entre sí, y no dan margen a cambios apreciables.

Así, el ritmo de crecimiento demográfico de Argentina y Uruguay, que ya era bastante lento en el decenio de 1960, continuará disminuyendo levemente por el efecto combinado de la continuación del reciente descenso de las tasas de natalidad y del leve aumento de las de mortalidad, que ya se advertía en ese decenio como consecuencia del proceso de envejecimiento de la población.

Un descenso similar, pero de mayor magnitud, cabe esperar en Costa Rica, Cuba y Chile, donde las tasas de mortalidad son ya tan bajas que es poco probable que desciendan mucho más en el futuro, pero el margen de disminución de las tasas de natalidad es mucho mayor que en la Argentina y el Uruguay.

En un tercer grupo de países, que incluye a Brasil, Colombia, Ecuador, México, Panamá, Perú y Venezuela, las tasas de crecimiento fluctuarán probablemente en el decenio actual en torno a los mismos niveles observados en la década anterior. Como en esos siete países vive alrededor del 72% de la población de América Latina, la explicación sobre la probable estabilización del crecimiento demográfico en el decenio venidero para la región tiene especial validez para este grupo de países.

El grupo que incluye Bolivia, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Paraguay y la República Dominicana se encuentra en una etapa anterior de la transición demográfica y por consiguiente hay muchas posibilidades de que en estos países el crecimiento sea más rápido en el próximo decenio.

Según las previsiones, es difícil que las elevadas tasas de natalidad que tienen hoy esos países se modifiquen considerablemente antes de 1980. Por otra parte, como sus niveles de mortalidad son todavía altos y como ellos pueden reducirse con un gasto o un desarrollo socioeconómico mínimos,

CRECIMIENTO NATURAL, NATALIDAD Y MORTALIDAD, POR PAISES

1960 - 1970

País	Población (En miles)	Tasa media anual de crecimiento natural (Por 1 000)		Tasa bruta de natalidad (Por 1 000)		Tasa bruta de mortalidad (Por 1 000)	
		1952	1970	1960	1970	1960	1970
		1970					
Argentina	24 352	1.66	1.52	23.3	22.9	6.7	7.7
Bolivia	4 059	2.30	2.46	44.0	43.8	21.0	19.2
Brasil	83 245	3.04	2.80	39.0	37.3	9.5	8.5
Colombia	22 100	3.29	3.51	45.0	44.0	12.1	8.9
Costa Rica	1 734	3.69	2.92	48.0	34.5	9.1	5.3
Cuba	8 341	2.42	2.00	31.5	26.0	7.3	8.0
Chile	9 717	2.45	1.98	38.3	27.4	13.8	7.8
Ecuador	6 028	3.23	3.41	46.0	45.0	13.7	10.9
El Salvador	3 441	3.61	3.44	47.6	46.7	19.5	12.3
Guatemala	6 282	2.88	2.88	47.6	42.5	18.8	13.7
Haití	5 229	2.20	2.54	44.0	44.0	22.0	18.6
Honduras	2 583	3.12	3.30	46.7	48.3	15.5	15.3
México	52 718	3.32	3.50	45.0	44.0	11.8	9.0
Nicaragua	2 021	3.05	3.12	47.0	46.4	16.5	15.2
Panamá	1 406	3.10	3.26	42.1	39.8	11.1	7.2
Paraguay	2 419	2.95	3.53	45.0	45.0	15.5	9.7
Perú	13 588	2.85	3.14	43.0	41.0	14.5	9.6
Rep. Dominicana	4 348	3.22	3.51	49.1	48.3	16.9	13.2
Uruguay	2 889	1.39	1.21	22.0	21.1	8.1	9.0
Venezuela	10 755	3.59	3.26	43.4	40.6	7.5	8.0
Subtotal (20 países)	274 914	2.90	2.91	40.1	38.2	11.1	9.2
Otros países de la región*	4 502						
TOTAL	278 976						

* Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad Tobago.

FUENTE: Estimaciones basadas en datos censales y estadísticas vitales, y en proyecciones tomadas de CELADE, Boletín Demográfico, año V, No. 10, julio de 1972.

cabe prever que las tasas de mortalidad disminuirán apreciablemente en el futuro cercano. Por lo tanto, el crecimiento demográfico tenderá a acelerarse en proporción directa con la declinación de los actuales niveles de mortalidad.

Si se verificarán esas tendencias, especialmente en los países más populosos, América Latina tendría en 1980 alrededor de 90 millones más de habitantes que en 1970. La mayor parte de ese aumento se produciría en Brasil, México, Colombia y Perú, a los cuales correspondería en conjunto más del 70% del incremento total de la región durante el decenio. Las proyecciones de población para períodos más largos son mucho más conjeturales pero, suponiendo que no se produzcan cambios radicales imprevisibles en la dinámica de la población, las estimaciones más plausibles indican que la población total de América Latina pasaría de 640 millones a fines del siglo, y el Brasil solo, tendría una población superior a la de toda América Latina en 1960.

LA URBANIZACIÓN COMO FACTOR

Al considerar los factores sociales y económicos que afectan las tendencias de la población latinoamericana, el documento de la CEPAL examina las rápidas transformaciones de esa población y señala algunas de las dificultades y tropiezos que plantea dicho examen. Por ejemplo, la heterogeneidad prevalente en la región, que a veces ofrece más de una veintena de Américas Latinas y no una sola.

El Estudio precisa la existencia de al menos tres grupos de países: los de modernización temprana (Congo Sur y Cuba), los de "urbanización reciente", y los que están en la etapa incipiente del proceso de urbanización. Con la salvedad de que tal división obedece a puntos de vista históricos, y de que debe considerársela con cautela, el documento indica que cuatro países —Argentina, Cuba, Chile y Uruguay— llegaron al umbral urbano hacia fines del siglo XIX o comienzos del actual.

En estos países las concentraciones urbanas comenzaron a aglomerarse principalmente en función de la naturaleza y magnitud de la prosperidad generada por el sector externo. Las exportaciones, particularmente en Argentina y Uruguay, se inclinaban fuertemente hacia productos que exigían por lo menos alguna transformación industrial rudimentaria en el país de origen. En Chile, la desruralización de la región central, unida a la prosperidad de las exportaciones minerales, a mejoras comunicaciones entre regiones y a la transición desde la agricultura de exportación al cultivo para el abastecimiento interno, fueron todos factores que favorecieron una urbanización temprana. Por su parte, Cuba había alcanzado un alto grado de urbanización a comienzos del siglo XIX, pero luego de un largo período de relativo estancamiento urbano, la Guerra de la Independencia, la afluencia de capital extranjero y el desarrollo del sistema de transporte dio nuevo auge al crecimiento urbano a comienzos del siglo XX.

En un segundo grupo, que podría denominarse "países de urbanización reciente", el proceso comenzó a adquirir proporciones más o menos significativas entre 1930 y 1950. Esta categoría incluye

la mayor parte de los países más grandes o populosos de la región —Brasil, México, Colombia, Perú y Venezuela—, junto con Panamá y Costa Rica.

PROYECCIONES DE LA POBLACION POR PAISES

1970 - 2000

País	1970	1980	1990	2000
Argentina	24 352	28 218	31 909	35 274
Bolivia	4 658	6 006	7 782	10 081
Brasil	93 245	124 000	164 374	215 510
Colombia	22 160	31 355	43 130	56 731
Costa Rica	1 736	2 281	2 945	3 682
Cuba	8 341	10 075	12 053	14 337
Chile	9 717	11 461	13 734	16 272
Ecuador	6 028	8 440	11 774	16 149
El Salvador	3 441	4 904	7 122	10 372
Guatemala	5 282	7 018	9 357	12 355
Haití	5 229	6 838	9 144	12 347
Honduras	2 593	3 661	5 182	7 205
México	50 718	71 387	99 669	135 089
Nicaragua	2 021	2 818	3 951	5 460
Panamá	1 406	1 938	2 669	3 633
Paraguay	2 419	3 456	4 850	6 619
Perú	13 586	18 527	25 143	33 191
Rep. Dominicana	4 348	6 197	8 666	12 539
Uruguay	2 689	3 251	3 642	3 999
Venezuela	10 755	14 979	19 952	26 100
Subtotal (20 países)	274 914	366 821	487 259	637 245
Barbados	254	263	236	212
Guyana	745	995	1 309	1 646
Jamaica	1 996	2 382	2 754	3 102
Trinidad y Tobago	1 067	1 255	1 411	1 555
Subtotal (4 países)	4 062	4 845	5 710	6 515
TOTAL	278 976	371 666	492 969	643 760

FUENTE: CELADE, Boletín Demográfico, año V, No. 10, julio de 1972.

En la mayoría de los casos, el impulso inicial que aceleró el crecimiento urbano en los países de este grupo partió de la severa crisis en el mercado mundial de productos agrícolas que se hizo sentir en el decenio de 1930. Sin embargo, el despegue de la urbanización en países donde este proceso ha sido reciente, coincidió con el comienzo de la etapa más explosiva de transición demográfica, lo que ha influido considerablemente en la magnitud de los movimientos migratorios y en la tasa de crecimiento urbano.

Alimentado por el crecimiento rápido de la población, el proceso de urbanización de algunos de estos países continúa siendo de gran alcance. En 1950 poco más de un quinto de la población total de estos países vivía en ciudades de 20 000 habitantes o más. Hacia 1960, esta proporción había aumentado a tres décimos, y hacia 1970 a dos quintos. En estos dos decenios las tasas de crecimiento urbano y de urbanización en el grupo considerado fueron las más altas de América Latina.

El tercer grupo, formado por Ecuador, Bolivia, Paraguay, Nicaragua, Honduras, Haití, El Salvador,

Guatemala y República Dominicana, incluye países que se hallan en una etapa incipiente del proceso de urbanización. En 1950, ninguno de estos países tenía una población urbana superior al quinto de su población total, muchos de ellos sólo llegaron a esta cifra a fines de los años sesenta, en tanto que otros aún no lo alcanzan. En síntesis, la aceleración del crecimiento urbano sólo ha comenzado allí en años recientes.

ESPERANZA DE VIDA POR PAIS Y SEXO

1960-1965 y 1965-1970

País	Varones		Mujeres	
	1960/65	1965/70	1960/65	1965/70
Argentina	62.6	64.4	69.3	72.0
Bolivia	42.8	45.2	44.8	45.8
Brasil	55.9	58.0	60.6	63.8
Colombia	54.8	56.3	57.9	59.6
Costa Rica	62.0	65.0	64.9	67.8
Cuba	62.6	64.9	66.0	68.7
Chilo	55.6	58.7	61.4	64.1
Ecuador	52.9	56.2	55.7	59.2
El Salvador	49.3	53.2	52.5	57.7
Guatemala	48.0	50.3	49.4	53.6
Haití	41.0	43.2	43.0	46.2
Honduras	44.9	45.6	49.7	51.2
México	58.8	61.3	61.6	64.4
Nicaragua	60.4	62.5	62.5	64.1
Panamá	44.3	49.2	46.6	51.2
Paraguay	55.4	59.8	59.3	62.7
Perú	52.6	56.5	55.4	59.5
Rep. Dominicana	48.4	50.4	50.9	53.7
Uruguay	65.1	66.3	70.7	72.6
Venezuela	59.4	62.5	62.6	65.7
Subtotal (20 países)	54.9	58.9	60.2	63.6
Otros países de la región*				
Barbados		67.2		71.4
Guyana		61.1		65.7
Jamaica		64.9		69.3
Trinidad y Tobago		63.8		67.6

* 1964-1966.

FUENTE: Carmen Arretx y José Pujol, *La mortalidad en América Latina en el periodo 1965-1970* y Jack Harwood, "El nivel de mortalidad por sexo y edad en el Caribe Británico en 1965", en *Conferencia Regional Latinoamericana de Población, México 1970*, vol. I, págs. 30-35 y 36-41. Jorge Somoto, "Mortality in Latin America, present level and projections", *International Population Conference, Londres 1969*, vol. II, págs. 889-902.

Habitualmente, más que a cambios estructurales de la economía esto ha obedecido a la modificación de los patrones de crecimiento de la población. Es verdad que estos países también sufrieron la profunda crisis de sus sectores tradicionales de exportación que, en otros lugares, dieron el primer impulso al crecimiento urbano. Pero dada la naturaleza tan especializada del sector externo, la falta de recursos optativos fáciles de explotar, la persistencia de un complejo improductivo de latifundios y minifundios y la falta de un sistema básico de pueblos y ciudades, la crisis mundial no generó

cambios profundos en la política económica ni en el alcance de la urbanización.

POBLACION Y MEDIO AMBIENTE

Por la importancia que tiene para un país, que su población use adecuadamente los recursos disponibles, el estudio de la CEPAL profundiza en el análisis del esquema "población-tecnología-recursos-producto", así como en la relación recíproca que tiene con el proceso de desarrollo.

Algunos ejemplos precisan la combinación de elementos sociales y espaciales. Como el crecimiento acelerado de los barrios marginales o poblaciones callampas en donde vive casi un tercio de la población urbana de América Latina; como la explotación excesiva o inadecuada de los recursos, y el crecimiento de centros urbanos a costa de las regiones rurales.

La degradación del medio ambiente latinoamericano se debe así, entre otros motivos, a las prácticas agrícolas inadecuadas, la erosión, el apaciento excesivo, el exceso de minifundios, los riesgos mal planificados, el afán de producción forestal, el desarrollo desequilibrado, la contaminación que se origina en las grandes ciudades, etc.

El documento formula varias conclusiones, en las que, en gran parte se toman en cuenta algunos de los supuestos y afirmaciones que se hacen en la región. Al respecto, expresa: En la actualidad parece tener muchos adeptos el supuesto de que la gente causa molestias, agota los recursos y frena el progreso.

Este punto de vista no ayuda gran cosa a los países en que los seres humanos son el recurso potencial más valioso de que dispone la comunidad. Dentro del marco de una política a largo plazo encaminada a reducir el crecimiento de la población, parece más adecuado dar importancia a los atributos positivos de los individuos —como seres que producen, deciden y contribuyen a la cultura y a la civilización— y no mirarlos como ratas de granero, voraces, destructivas y por ende prescindibles.

Del mismo modo, la relación población-medio ambiente debería analizarse dentro del marco más amplio de la sociedad en su conjunto. En América Latina, equiparar de manera simplista la presión demográfica con la destrucción del medio ambiente es un criterio parcial y liviano que no tiene en cuenta las presiones sistemáticas que llevan al uso inadecuado de los recursos naturales en las zonas rurales, por poco poblados que estén, y a la degradación del medio ambiente artificial y natural en los centros urbanos.

Para concluir, el Estudio de la CEPAL, observa que, como se destacó en varias oportunidades en la reunión celebrada en Junio de 1971 en Founex, Suiza (con participación de expertos de todo el mundo que fueron convocados para discutir sobre el desarrollo y el medio ambiente), "los problemas ambientales y el crecimiento económico no deberían tratarse como alternativas excluyentes; más bien, deberían ser elementos complementarios de los programas de desarrollo latinoamericano".

Proyecciones de la Población Mundial

Distribución y Aumento de la Población Mundial por Regiones

(Población en millones)

Año	Fecundidad constante		Reducción media de la fecundidad		Reducción rápida de la fecundidad	
	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
1970						
Asia y Oceanía	2 051	56.8	2 051	56.8	2 051	56.8
África	346	9.6	346	9.6	346	9.6
Europa y URSS	704	19.5	704	19.5	704	19.5
América del Norte	226	6.3	226	6.3	226	6.3
América Latina	280	7.8	280	7.8	280	7.8
TOTAL	3 607	100.0	3 607	100.0	3 607	100.0
1980						
Asia y Oceanía	2 596	58.5	2 558	58.3	2 521	58.1
África	457	10.3	453	10.3	451	10.4
Europa y URSS	760	17.1	757	17.2	754	17.4
América del Norte	250	5.6	249	5.7	248	5.7
América Latina	378	8.5	372	8.5	367	8.4
TOTAL	4 441	100.0	4 389	100.0	4 341	100.0
1990						
Asia y Oceanía	3 377	60.2	3 196	59.5	3 039	59.0
África	619	11.0	597	11.1	578	11.2
Europa y URSS	815	14.6	809	15.1	801	15.5
América del Norte	280	5.0	275	5.1	271	5.3
América Latina	517	9.2	491	9.2	465	9.0
TOTAL	5 608	100.0	5 368	100.0	5 154	100.0
2000						
Asia y Oceanía	4 447	61.8	3 968	60.7	3 583	60.1
África	861	11.9	763	12.0	677	11.4
Europa y URSS	870	12.1	854	13.1	843	14.1
América del Norte	308	4.3	297	4.5	288	4.8
América Latina	710	9.9	635	9.7	567	9.5
TOTAL	7 196	100.0	6 536	100.0	5 958	100.0

Los 10 Países en Desarrollo más Poblados: Aumento de la Población Suponiendo una Reducción Rápida de la Fecundidad

(Población en miles)

País	1970	1980	1990	2000	Porcentaje de
					crecimiento 1970-2000
China (Continental)	759 619	897 338	1 036 784	1 176 231	55
India	537 445	668 386	807 477	956 502	78
Indonesia	121 222	160 235	205 012	254 101	110
Brasil	92 813	119 290	146 799	175 285	89
Bangladesh	71 552	91 936	118 654	146 903	105
Pakistán	60 269	81 261	110 770	143 357	138
Nigeria	55 005	71 936	93 542	118 336	115
México	50 664	70 830	95 420	121 217	139
Filipinas	36 867	51 658	70 364	90 781	146
Tailandia	35 230	49 954	66 613	84 397	133
TOTAL	1 822 166	2 262 974	2 751 635	3 267 110	79
Porcentaje del total mundial	50.5	52.1	53.4	55.6	
Otros países seleccionados					
Estados Unidos	204 562	224 571	244 613	259 476	27
URSS	241 439	263 496	285 374	303 109	26
Grecia	8 501	9 547	10 069	10 521	18
Portugal	9 657	10 389	11 046	11 603	20
Argelia	14 023	19 520	27 194	36 343	159

FUENTE: Proyecciones del Banco Mundial, *Finanzas y Desarrollo*, publicación del Fondo Monetario Internacional y del Grupo del Banco Mundial, diciembre de 1973.

Países y Ciudades de Mayor Población en el Mundo

Países de Mayor Población, 1972

Ciudades Más Grandes¹

	(Miles de habitantes)
1. China	800 721
2. India	563 494
3. Unión Soviética	247 459
4. Estados Unidos	208 842
5. Indonesia	121 630
6. Japón	105 994
7. Brasil	98 854
8. República Federal de Alemania	61 674
9. Bangladosh	60 675
10. Nigeria	58 020
11. Pakistán	56 065
12. Reino Unido	55 788
13. Italia	54 345
14. México	52 641
15. Francia	51 700
16. Filipinas	39 046
17. Turquía	37 010
18. Tailandia	36 283
19. Egipto	34 839
20. España	34 494
21. Polonia	33 068
22. República de Corea	32 527
23. Irán	30 553
24. Birmania	27 584
25. Etiopía	25 933

	(Habitantes)
1. Shanghai	10 020 000 en 1970
2. Tokio	8 830 000 en 1971
3. Nueva York	7 894 862 en 1970
4. Pekín	7 570 000 en 1970
5. Londres	7 418 020 en 1971
6. Moscú	7 151 000 en 1972
7. MEXICO, D. F.	6 874 165 en 1970
8. Bombay	5 970 575 en 1971
9. Seúl	5 536 377 en 1970
10. Sao Paulo	5 186 752 en 1970
11. El Cairo	4 961 000 en 1970
12. Yakarta	4 576 009 en 1971
13. Tientsín	4 280 000 en 1970
14. Río de Janeiro	4 252 009 en 1970
15. Karachi	3 650 000 en 1972
16. Teherán	3 639 000 en 1971
17. Leningrado	3 620 000 en 1972
18. Chicago	3 366 957 en 1970
19. Delhi	3 287 083 en 1971
20. Calcuta	3 148 746 en 1971
21. Madrid	3 146 071 en 1970
22. Buenos Aires	2 972 453 en 1970
23. Osaka	2 939 000 en 1971
24. Los Angeles	2 816 061 en 1970
25. Homa	2 799 836 en 1971

¹ Sobre la base de los datos para el núcleo urbano (ciudad propiamente dicha).
 FUENTE: Anuario Demográfico, 1972, de las Naciones Unidas, publicado en marzo de 1974.

SEGUNDA PARTE

"DEMOGRAFIA Y ANALISIS ESPECIFICO DE LOS FENOMENOS

MIGRATORIOS"

A partir de aquí, abordaremos los temas que han sido objeto de regulación en la Nueva Ley General de Población.

Por tanto, procederemos a su estudio analítico, de acuerdo con el mismo orden seguido por la Ley al tratar a los mismos, aunque sin apegarnos a él estrictamente.

En esta Segunda Parte, trataremos la Demografía y la Migración, desdoblada esta última en sus dos movimientos: la Inmigración y la Emigración; En la Tercera Parte, nos referiremos a los Organismos Públicos directamente encargados de la Población, y en la Cuarta y última Parte, a las Obligaciones y Sanciones.

CAPITULO PRIMERO

"La Demografía en la Nueva Ley General de Población"

1. Objeto y Atribuciones.- 2.
Funciones de la Secretaría de
Gobernación.

1. Objeto y Atribuciones.

Con el nombre con que iniciamos este apartado, la Ley denomina su primer Capítulo, el cual como él mismo lo indica, se refiere al Objeto de la Ley y a las Atribuciones del Organismo Estatal principalmente encargado de su aplicación. Así pues, la Ley se refiere en primer lugar al:

A) OBJETO.- ya hemos dicho que el objeto o materia de la Ley es la Población, y que sus objetivos son la Demografía (desde el punto de vista "interno", o sea en cuanto a la natalidad y mortalidad) y la Inmigración y Emigración (que vienen siendo también parte de la Demografía, desde el punto de vista "externo"). Por ésto dice la Ley en su artículo 1º que: - "su objeto es regular LOS FENOMENOS que afectan a la POBLACION en cuanto a su volumen, estructura, dinámica y distribución en el territorio nacional, con el FIN de lograr que participe justa y equitativamente de los beneficios del desarrollo económico y social."

Analizando tal disposición, no encontramos - que efectivamente es la Población la materia legislada, y que su objetivo es en síntesis la regulación de la llamada "Demografía Dinámica". Debemos entender que la Ley al hablar de "objeto" se refiere al fin o finalidad, - y no a la materia, y por eso hemos dividido sus "objetivos" en:

- a) Objetivo Inmediato.- o sea, la regulación de los fenómenos que afectan a la población en cuanto a su volumen, estructura, dinámica y distribución en el territorio nacional¹ (Demografía Interna y Externa). y
- b) Objetivo Mediato.- o sea, el lograr que la población participe justa y equitativamente de los beneficios del desarrollo económico y social.

Desde luego sobra la base que constituye su - objeto o materia, es decir, la Población.

1 Vid supra, p. 1

2 Vid supra, p. 58

Una observación importante es que en esta Ley ya no se dedica un capítulo expreso a la "demografía", pues en las dos Leyes anteriores, además de tener un Capítulo de "Organización y Competencia", que equivale al Capítulo a que nos estamos refiriendo, incluyeron, -- la de 36 un Título de 5 Capítulos, y la de 47 un Capítulo, relativos a la Demografía. Esto aparentemente implica un retroceso en la técnica legislativa, sin embargo, resulta todo lo contrario en cuanto que la Nueva Ley ya no trae como las anteriores de 36 y 47 el sello de sus antecesoras que fueron Leyes de Migración. Recordemos que las Leyes de Población de 1936 y -- 1947, tenían dividida su estructura en dos partes fundamentales: la Demografía y la Migración. Ahora el nuevo cuerpo legal tiene una estructura -- compacta, ya que toda la Ley está revestida íntegramente del enfoque demográfico.

La repatriación, la distribución de la población, la asimilación y el arraigo de los extranjeros, el registro e identificación de nacionales y extranjeros, la protección para los emigrantes nacionales y los organismos públicos encargados de la materia, que eran tratados en los Capítulos de "Demografía" en las Leyes anteriores, siguen -- siendo tratados en la Nueva Ley en sus distintas disposiciones y capítulos, dándole la estructura propia de una Ley de Población, que en última instancia es la que regula a la Demografía, y deja, por otro lado, a las disposiciones de menor jerarquía como son el Reglamento, los Decretos y las Circulares, la regulación específica que se haga necesaria, pues la excesiva dinámica de la materia, así lo requiere.

El artículo 1º, también establece que "las -- disposiciones de esta Ley son de orden público y de observancia general en la República". Debemos entender por orden público "el arreglo, sistematización o composición de la vida social con vista a la determinada finalidad de satisfacer una necesidad colectiva, a procurar un bienestar público o a impedir un mal al conglomerado humano, entendiendo por colectividad, pue--

blo o conglomerado al elemento población que, como ingrediente sustancial forme cualesquiera de las entidades político-jurídicas que concurran en la organización del Estado, o sea, de la Federación, de los Estados miembros o de los municipios, en términos de nuestra estructura constitucional." ³ Vemos pues, que las disposiciones de la Nueva Ley General de Población, son del orden público perteneciente al primer tipo que menciona el Maestro Burgoa en la definición que hemos transcrito, o sea al Nacional o Federal.

Ya hemos dicho más arriba, que el ámbito de aplicación de la Ley es en toda la República, o sea, a nivel federal o nacional. Así pues, este artículo 1º al hablar de "observancia general en la República" se está refiriendo al ámbito espacial de validez de la Ley, es decir, ésta pertenece al grupo de normas "generales" ⁴ o federales. Resultaría ocioso analizar el porqué es de aplicación federal esta Ley, ya que la propia materia que regula: la población, y su propia naturaleza: es una Ley demográfica, lo explican.

B) ATRIBUCIONES.- sabemos que en materia administrativa, la máxima autoridad, de acuerdo con el Principio de División de Poderes, es el Ejecutivo Federal. Por tanto, al tratarse de una materia y por consiguiente de una ley administrativa, la autoridad máxima es el Presidente de la República, el cual tiene como auxiliar en esta función a la Secretaría de Gobernación, según la competencia que le concede el artículo 2º fracción XXIV de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, que a la letra dice:

"A la Secretaría de Gobernación corresponde el despacho de los siguientes asuntos: XXIV. Dirigir la política demográfica en sus aspectos migratorios, con excepción de colonización y turismo."

Ahora bien, como ya hemos dejado dicho, la -

3 Burgoa, Ignacio. "El Juicio de Amparo", p. 706, Edit. Porrúa - S.A., Octava edic., Méx. 1971.

4 Ver, García Maynez, Eduardo. Op. cit., p. 80.

Ley Federal de Colonización ya ha sido derogada, y por otra parte la Nueva Ley ya no se ocupa de ella, además como debemos recordar, las Leyes anteriores se referían a la colonización sólo desde el punto de vista migratorio. Respecto al turismo, se sigue regulando como en las Leyes anteriores, y exclusivamente en su aspecto migratorio, dejando a la Ley de la materia su reglamentación específica, o sea, a la Ley Federal de Turismo.

Desde la Ley de Inmigración de 1908, Gobernación ha sido la Secretaría encargada de este Ramo. En el artículo 2º, la Nueva Ley dispone que: "EL EJECUTIVO FEDERAL, por conducto de la SECRETARIA DE GOBERNACION, dictará, promoverá y coordinará en su caso, las medidas adecuadas para resolver los problemas demográficos nacionales."

Las Leyes de 1936 y 1947 establecieron una disposición similar. En esta Nueva Ley sólo se añade que Gobernación, además de dictar o promover las medidas adecuadas para resolver los problemas demográficos, "coordinará" en su caso tales medidas.

Sabemos por otro lado, que a su vez, la Dirección General de Población, es la que desempeña las atribuciones dadas a Gobernación en esta materia, de quien depende y forma parte.

2. Funciones de la Secretaría de Gobernación.

La Ley General de Población de 1936 creó la Dirección General de Población, dependencia de Gobernación que se encarga de esta materia. En esta Ley se dispuso en su artículo 10^o, cuáles serían las funciones de la Dirección en relación a la Demografía (estudio y tramitación relativos al movimiento de la población interior; distribución y acomodamiento de los contingentes venidos por la inmigración; investigación y causas de la emigración regional; información e instrucción a los emigrantes nacionales para evitarles dificultades en el extranjero; la documentación de los emigrantes nacionales y la repatriación, así como las demás fijadas por el artículo 1^o, relativo a los problemas demográficos - de cuya resolución se ocupaba la Ley⁵). Posteriormente, la Ley de 1947, en Capítulo II de "Demografía", en el artículo 11, dispuso que la Secretaría de Gobernación en materia demográfica, tenía dos funciones, las cuáles -- eran: a) El estudio y resolución de los problemas demográficos del país - (repatriación; distribución de la población nacional y extranjera; asimilación y arraigo de los extranjeros; medidas para prevenir y evitar la -- emigración; información a los emigrantes mexicanos para evitarles dificultades en el extranjero y promover los acuerdos necesarios del Consejo Consultivo, así como las demás fijadas por el artículo 2^o de la Ley -igual - al art. 1^o de la Ley anterior 'problemas demográficos'-), y b) El registro de la población e identificación personal.

Ya dijimos, que la Nueva Ley ha sido revestida íntegramente de la llamada Demografía Dinámica, y es por esto que al hablar de las 'atribuciones de la Secretaría de Gobernación' en su artículo 3^o, lo hace en forma genérica, o sea, íntegra en este sólo artículo --

⁵ Vid supra, p. 43.

las atribuciones de Gobernación en la materia poblacional, en general, y solamente al tratar a la Migración, Inmigración, Emigración, Repatriación y al Registro de Población e Identificación Personal, en sus capítulos correspondientes, señala estrictamente las atribuciones de Gobernación en estas materias específicas, pues así es necesario por razones de sistema-técnico legislativo, pero tomando como cimiento fundamental a la competencia dada a dicha Secretaría por este artículo 3º, del cual haremos un análisis a continuación:

Para los FINES de la Ley (señala), la Secretaría de Gobernación deberá:

- A) Dictar.- las circulares, instructivos, resoluciones y en general todos los acuerdos que sean necesarios y que se relacionen con la materia poblacional.
- B) Ejecutar.- los dictámenes o resoluciones que a ella competan, según lo dispuesto por la Ley para el caso concreto.
- C) Promover.- cuando así se haga necesario, porque el dictar o ejecutar, se encuentren fuera de su competencia. Es aquí donde entra el auxilio o colaboración de otras dependencias competentes o entidades correspondientes, ante quienes deberá promover lo conducente. Esta función da origen a otras dos:
- D) Coordinar y vigilar.- las actividades que desarrollen en materia poblacional organismos públicos y privados.

Estas funciones son para llevar a cabo las medidas necesarias a efecto de:

- I.- Adecuar los programas de desarrollo económico y social a las necesidades que planteen el volumen (tamaño), estructura (composición), dinámica (índice de crecimiento) y distribución de la población.

Aquí encontramos plasmada en la Ley, la solución a la que se ha llegado respecto del problema demográfico, es decir, la que consiste en combinar adecuadamente los programas de desarrollo económico y social a las necesidades y por consiguiente a los programas de -

planeamiento demográfico.⁶

Al hablar esta fracción de las "necesidades que planteén el volumen, estructura, dinámica y distribución de la población", da la pauta general y la base de regulación de la Ley. En otras palabras, todo lo que regula la Ley está relacionado en una u otra forma con alguno de estos términos. La política demográfica y migratoria de la Ley tienen en cuenta, y deben tenerla en todo tiempo, el volumen, estructura, dinámica y distribución de la población.

II.- Realizar programas de planeación familiar a través de servicios educativos y de salud pública de que disponga el sector público y vigilar que dichos programas y los que realicen los organismos privados, se lleven a cabo con absoluto respeto a los derechos fundamentales del hombre y preserven la dignidad de las familias, con el objeto de regular racionalmente y estabilizar el crecimiento de la población, así como de lograr el mejor aprovechamiento de los recursos humanos y naturales del país.

En esta fracción se encuentra la reforma de mayor relevancia de la Nueva Ley, pues en ella se manifiesta la conciencia que ha hecho el Estado del problema demográfico que actualmente confronta nuestra Nación, ya que adopta la tesis mundialmente conocida con el nombre de "Planificación Familiar", la cual, en muchos países del mundo se practica desde hace tiempo, y en el nuestro ya se hacía necesaria su aplicación.⁷

Estos programas que sólo pueden ser promovidos, vigilados y coordinados por la Secretaría de Gobernación, pues su ejecución queda fuera de su competencia, se están realizando a través de los servicios que efectúan básicamente, y dentro del sector público, la Secretaría de Educación Pública⁸ y la Secretaría de Salubridad y Asistencia,⁹ y dentro del sector privado, algunas organizaciones particulares y religiosas,¹⁰ han empezado ya a colaborar en estos programas, algunas des-

⁶ Vid supra, p.p. 68 y 70 (transcripciones)

⁷ Vid supra, p.p. 7 y 71.

⁸ Ver los arts. 5º fracc. IX y 15 último párrafo de la Ley Federal de Educación, y el art. 46, fraccs. II y VII del Reglamento Interior de la SEP.

⁹ Ver arts. 2o y 3o fraccs. XV y XVI del Código Sanitario y arts.

de entrar en vigencia la Nueva Ley.
24, 27 y 38 del Reglamento Interior de la SSA.

Actualmente, las instituciones más importantes que han desarrollado actividades en el campo del control de la fecundidad son: la FEPAC (Fundación para Estudios de la Reproducción A.C.) fundada en 1959; Centro de Estudios de la Reproducción; Hospital de Investigaciones de Fisiología de la Reproducción, Avila Camacho, Mujer (1967); Centro Materno Infantil Maximino Avila Camacho, Centro de Estudios de la Reproducción... "Están ofreciendo servicios clínicos han sido hechas en varias instituciones, las experiencias aún internacionales, y se ha dado enseñanza a nivel nacional y zón a los problemas de la población... "En 1973 FEPAC ha programado la apertura de 24 nuevas clínicas, de las cuales 9 están en el D.F. y 15 en varios Estados de la República.

"Hay otras instituciones que ofrecen servicios clínicos, pero su principal propósito es entrenar y enseñar estos programas de planeamiento familiar (Instituto Nacional de Nutrición, Centro Materno Infantil Maximino Avila Camacho, Centro de Estudios de la Reproducción)... "Programa de la Dirección General de Atención Médica... "Otras instituciones como la "Way" han estado colaborando también, dando orientación y educación sobre el planeamiento de la familia... "La Juventud y los Problemas de la Población." Un programa de la "Way". Asamblea Mundial de la Juventud. Rue d'Arlon 39-41. Bruselas 1040, Bélgica). Recientemente colaboran: el Centro de Estudios Educativos A.C., el Centro de Estudios Demográficos y Económicos del Colegio de México, el Instituto Mexicano de Estudios Sociales y la nueva AMEP (Asociación Mexicana para Estudios de la Población). (Fuente de información: Consejo Nacional de Población, Lucerna 27, 4º P., México D.F.).

La Iglesia también ha tomado cartas en el asunto, aunque sólo por lo que se refiere a la paternidad responsable, según podemos ver de las transcripciones siguientes:

"A la comunidad normal de pastoral familiar. Se trata de una tarea común a los miembros del Pueblo de Dios, reunidos por el mismo Espiritu en comunidades eclesiales. A estas comunidades eclesiales corresponde la preparación de sus miembros al matrimonio y a la vida de la familia, fomentar la espiritualidad específicamente conyugal y la acción orientadora de unas familias hacia otras. Toca así mismo, a la responsabilidad cristiana de la comunidad, proporcionar una preparación suficiente a las parejas que van a otorgarse mutuamente el sacramento del matrimonio; ayudar a que todas las familias se conviertan en verdaderas formadoras de personas y educadoras de la fe; fomentar el incremento de las uniones estables como resultado de un proceso de maduración en el amor sincero y permanente elemento básico de una paternidad responsable.

"Eficaz difusión de este mensaje al Pueblo de Dios invitamos a todos los que se interesan por cooperar en la solución de este gran problema nacional a que organicen conferencias, cursos y círculos de estudio, tanto para dar a conocer la doctrina de la iglesia sobre paternidad responsable como para reflexionar en los problemas humanos de México." (Exhortación del Papa Mexicano al Pueblo. 1973).

Desde luego, estos servicios educacionales, de orientación y ayuda en la planificación familiar, son llevados a cabo como meros servicios sociales y asistenciales, de los cuales pueden hacer uso libremente quienes así lo desean, preservándose en todo momento "los derechos fundamentales del hombre y la dignidad de las familias."

El "objeto de los programas de planeación familiar" (dice esta fracción en la última parte) "es el de regular racionalmente y estabilizar el crecimiento de la población." De esta manera la Ley, no reduce la política demográfica a una sola directriz (aumento de la población) como las Leyes anteriores, sino siguiendo un criterio mejor orientado, habla de regular y estabilizar el crecimiento de la población. El Lic. Moya Palencia al responder a la pregunta formulada por el diputado Medina Valdés, quien señaló una supuesta imprecisión en los objetivos de la Ley,¹¹ y que por cierto ya hemos transcrito más arriba la parte conducente de dicha respuesta, sobre cuáles son los objetivos de la Nueva Ley, respondió además lo que a continuación transcribimos, y que ahora nos interesa:

"La regulación como usted bien lo indica, tanto puede tener aspectos de crecimiento, como de decrecimiento. Pero la estabilización de un desarrollo demográfico que está desestabilizado por producto de su gran dinámica, no puede tener otra consecuencia inmediata que la reducción de la natalidad y a eso obviamente están encaminados los programas de planeación familiar (es su lógica consecuencia). Precisamente porque la Ley tiene que contemplar todos los aspectos de una regulación demográfica, es que no cae como la Ley antigua que sólo se proponía una finalidad de crecimiento en la limitación de sus objetivos; porque por otra parte, hay que considerar el fenómeno demográfico también, racionalmente: habrá regiones del país, señor diputado, en que quizá se tengan que poner en marcha, no programas de descenso de la fecundidad, sino alentar el crecimiento demográfico, en algunas regiones especialmente lesionadas en la insuficiencia de recursos humanos para establecer el equilibrio entre el espacio físico y sus pobladores."

III.- Disminuir la mortalidad.

La Ley puede dejar de considerar todos los aspectos de una regulación demográfica (como dijo el Lic. Moya Palencia),

¹¹ Vid supra, p.p. 57 y 58.

el aspecto de la mortalidad, así como el de la natalidad, es muy importante. Esta disposición se basa en el alto valor y estima de la vida humana, axioma sagrado de toda nuestra legislación. La Nueva Ley propugna por el bienestar de la población y por ello a la vez que lo hace por su racional crecimiento, también propone a que viva más, pues entre ambos objetivos no hay ninguna contradicción.

IV.- Influir en la dinámica de la población a través de los sistemas educativos, de salud pública, de capacitación profesional y técnica, y de protección a la infancia, y obtener la participación de la colectividad en la solución de los problemas que la afectan.

Ya hemos dicho que la dinámica de la población se refiere al índice de su crecimiento (natalidad, mortalidad y los movimientos migratorios). Es evidente la relación de esta fracción, con la fracción II. Así también, en este caso, Gobernación no podrá realizar directamente esta atribución, sino lo hará a través de las dependencias encargadas de la materia, de la SEP, de SSA; así como de otros organismos como el CONACYT, el IMAN, el INPI, etc.

V.- Promover la plena integración de los grupos marginados al desarrollo nacional.

Nuestra composición étnica está hecha a base de diversos grupos, unos venidos de Europa, principalmente de la Península Ibérica, y por las distintas tribus autóctonas que habitaban el territorio que actualmente constituye nuestro país. La fusión de estos dos grandes grupos no fué uniforme ni completa, pues algunos grupos indígenas han permanecido casi intactos. A la fecha, en varias regiones del territorio nos encontramos con éstos grupos, que han conservado su lenguaje, costumbres y tradiciones, permaneciendo aislados y por tanto al margen del desarrollo cultural de la Nación. Esta disposición se refiere pues, a estos grupos indígenas precisamente. Ahora bien, "al usar el término 'integración', se está señalando que se respetará su forma de vida (de los indígenas). El integrarlos no significa castellanizarlos directamente, sino un intermedio bilingüe; no es quitarles sus costumbres, es integrarlos --

con todo y su civilización, buscando que ésta enriquezca la cultura nacional." ¹¹

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

Esta fracción es criticable, pues habla de la "inmigración de extranjeros", siendo que la inmigración, como ya hemos visto, ¹² siempre se trata de extranjeros, esta redundancia de la Ley sale desde luego sobrando. Por otra parte tiene tres aspectos importantes esta disposición:

- a) La inmigración se sujeta a la discrecionalidad de la Secretaría de Gobernación, según convenga al progreso de la Nación.
- b) Es importante que los extranjeros se asimilen a nuestro medio, siempre y cuando sean útiles al progreso de nuestro país, por eso más adelante (art. 36) la Ley habla de que deben darse facilidades para el arraigo y asimilación de investigadores, científicos y técnicos extranjeros.
- c) Así como la Ley procura la equitativa distribución de la "población interna" (fracc. X), vemos que también procura por la adecuada distribución en el territorio de la "población externa", o sea, de la producida por la inmigración.

Esta fracción se relaciona con el artículo 32 de la Ley.

VII.- Restringir la emigración de nacionales cuando el interés nacional así lo exija.

Esta disposición ha persistido a través de toda la legislación poblacional, en razón al proteccionismo para con los nacionales y la salvaguarda de los intereses de la Nación, que siempre ha caracterizado lógicamente a esta legislación. Bien sabemos que uno de los

¹¹ Respuesta del Lic. Mario Moya Palencia a la pregunta formulada por el diputado Pedro Bonilla Díaz de la Vega, sobre los grupos marginados. 16 oct. 73.

¹² Ver la definición de "inmigración", p. 21.

problemas importantes en relación a la emigración de nacionales es el que se ha dado en llamar la "fuga de cerebros", esta disposición atiende fundamentalmente a este problema, "sin embargo, ninguna disposición administrativa sería eficaz en este sentido, si no existen en el país condiciones necesarias para retener a los profesionales, ésto es, creando condiciones mejores para el desarrollo de la ciencia y la tecnología. Para esto está el CONACYT. A la fecha ha descendido el número de profesionales emigrados: de 250 médicos, anuales que salían del país en 1957, en 1971 a penas fueron 92."¹⁴ Por otra parte, así como se propugna por evitar la emigración de elementos humanos útiles por sus conocimientos para el fomento de nuestro desarrollo, así también debe propugnarse por propiciar la entrada de extranjeros que vengan contratados para investigaciones y trabajos técnicos, y facilitar su arraigo y asimilación en el país. Afortunadamente la Nueva Ley se ocupa de las dos caras de la misma moneda, como lo vemos en esta disposición y en la del artículo 36.

VIII.- Procurar la planificación de los centros de población urbanos, para asegurar una eficaz prestación de los servicios públicos que se requieran.

Como ya hemos dicho, tenemos el problema del macrocefalismo de las ciudades, y por otra parte, existen miles de poblados de menos de 100 o 200 habitantes, a los cuales resulta incosteable -- llevarles los servicios públicos necesarios. Es por ello que se hace necesaria la adecuada planificación de los centros de población, no solamente urbanos sino también rurales.

IX.- Estimular el establecimiento de fuertes núcleos de población nacional en los lugares fronterizos que se encuentren escasamente poblados.

Es bastante razonable esta disposición, ya que en los lugares fronterizos cuya población es escasa, existe el peligro de que sufran una fuerte influencia de las costumbres y formas de vi-

¹⁴ Respuesta del Lic. Mario Moya Palencia a la pregunta del diputado Mario Ruíz de Chávez sobre el problema de la fuga de cerebros. 16 Oct. 73.

el país limítrofe, produciéndose el fenómeno sociológico conocido con el nombre de "aculturización", que viene a constituir la adopción de formas de vida ajenas a nuestra idiosincrasia, lo cual implica la penetración de la cultura extranjera, que viene a redundar en la pérdida de nuestras características nacionales, así como en la enajenación de nuestra economía. Esta es pues, una de las disposiciones que propende por evitarlo.

También se refiere al aspecto de la adecuada distribución de la población en el territorio, por lo que está relacionada con las dos siguientes fracciones.

X.- Procurar la movilización de la población entre distintas regiones de la República con objeto de adecuar su distribución geográfica a las posibilidades de desarrollo regional, con base en programas especiales de asentamiento de dicha población.

Aquí es donde nos encontramos con la disposición que se refiere a que se debe mejorar la distribución de la población interna, con miras a promover el desarrollo de las distintas regiones del país.

XI.- Promover la creación de poblados, con la finalidad de agrupar a los núcleos que viven geográficamente aislados.

Esta fracción se relaciona principalmente con lo dispuesto por la fracción V.

XII.- Coordinar las actividades de las dependencias del sector público federal, estatal y municipal así como las de los organismos privados para el auxilio de la población en las áreas en las que se prevea u ocurra algún desastre.

Es de notarse que esta fracción no se refiere al aspecto demográfico propiamente dicho, aunque sí a la prevención en caso "de algún desastre" que pueda afectar a la población. y

XIII.- Las demás finalidades que esta Ley u otras disposiciones legales determinen.

Esta fracción es el comodín para todas las finalidades de la Ley o aún de otras disposiciones legales, que dan quedar encuadradas en la materia. Podríamos nosotros citar concretamente y en relación a la misma Ley, el caso de la Repatriación, del

tro e Identificación de la Población, y en general de las disposiciones migratorias.

Ahora bien, podemos concluir después de haber analizado este artículo 3º, que la POLITICA DEMOGRAFICA de la Nueva Ley General de Población, tiene 4 elementos importantes que la definen:

1º Está encaminada a lograr la racional estabilización del crecimiento de la población. De esta manera no se contrae a una sola directriz como lo hicieron las Leyes anteriores, o sea, ni propugna por el decrecimiento absoluto ni por su incremento. Al hablar de "decrecimiento absoluto", queremos dar a entender, que si bien es cierto que en estos momentos se hace necesaria la reducción de las tasas de natalidad por ser éstas notablemente altas, también lo es que existen otros aspectos que la Ley no deja de considerar, como es el relativo a los lugares que se encuentran escasamente poblados en nuestro territorio. En síntesis, el decrecimiento de la población, principal objetivo demográfico de la Ley es relativo y no absoluto, pues la misma palabra "estabilizar" lo indica.

2º Sus objetivos inmediatos son los siguientes:

A) Decrecimiento de la población en los lugares de la República que así lo requieran, a través de programas de planeación familiar, los cuales comprenden 3 aspectos importantes:

a) El aspecto educacional y de orientación, para el planeamiento de la familia (parte subjetiva) sobre la base de una paternidad responsable, ésta última comprende a su vez 3 finalidades principales:

- 1.- Procreación responsable.
- 2.- Desarrollo del niño.
- 3.- Sociabilización del niño.

Este aspecto, se lleva a cabo a través de conferencias, publicaciones, pláticas, consulta externa, educación higiénica y en general por las recomendaciones hechas a través de los medios masivos de comunicación. En este campo tienen ingerencia la SEP, SCT, SG a través de la C.R y el C.R.T., etc.- El Consejo Nacional de Población ha comenzado ya a trabajar en este aspecto.

b) El aspecto pragmático, dirigido al CONTROL DE LA FECUNDIDAD (parte objetiva de la planeación familiar), por medio de los sistemas conocidos como contraceptivos o anticonceptivos, que son manejados por profesionistas médicos. Estos servicios clínicos son

impartidos a todo aquel que lo solicite, y en el nivel oficial y en algunos organismos del sector privado (Vgr. FEPAC), se imparten en forma gratuita. Como se aprecia no es una política como la que siguen algunos países que han implantado el 'control natal', no es compulsiva y no está de acuerdo con los medios violentos como es el caso de la legalización del aborto.

El órgano estatal encargado de este aspecto es la SSA, por conducto principalmente de la Dirección de Servicios Coordinados de Salud Pública en Estados y Territorios, la Dirección de Atención Médica Materno Infantil y la Dirección General de Educación Higiénica.

- c) El aspecto receptivo, que es el más importante, y es el que se refiere a los beneficiarios de los servicios que hemos mencionado, -- siendo la población joven a quien principalmente se dirigen estos programas, la cual puede hacer uso libremente y en forma gratuita de los mismos.

- B) Incremento de la población donde así se necesite, ya sea por razones de que el espacio territorial se encuentre escasamente habitado, o que sea necesaria la mano de obra. Esta cuestión, sin embargo, ha venido a quedar en un plano inferior, pues el problema del excesivo crecimiento poblacional abarca a grandes sectores de la República, además de que el índice de crecimiento de 3.5% anual se refiere al promedio de crecimiento nacional, uno de los más altos del mundo.

Así también, como en el caso del decrecimiento de la población, el incremento debe lograrse a base de la influencia de sistemas educativos y de salud pública, incluyendo la capacitación profesional y técnica. Tal preparación proporciona a la población la aptitud para poder participar y colaborar en la solución de los problemas que la afectan.

- C) Adecuada distribución de la población en el territorio nacional (planificación de centros urbanos; movilización de la población; creación de poblados; establecimiento de núcleos de población en fronteras, y en general todo lo que se refiere a la migración interna).
- D) Disminución de la mortalidad por medio del establecimiento y ejecución de programas de salud pública.
- E) Protección de la infancia (desnutrición; morbilidad; mortalidad).

¹⁵ Ver el apéndice No. 3, al final de este trabajo.

- F) Integración de los grupos marginados al desarrollo nacional.
 - G) Sujeción de la inmigración a las condiciones y modalidades que sean necesarias, y restricción de la emigración de nacionales, cuando -- así converja en ambos casos, a nuestra situación demográfica y al -- progreso del país. y
 - H) Todos aquellos problemas que se presenten y que puedan afectar a la población en su aspecto demográfico.
- 3º No es lesiva en ninguna forma de la libertad ni de la dignidad del hombre o de la familia, sino que por el contrario tiene como principio -- fundamental el respeto a estos valores, así como lo tiene obviamente -- por la vida humana. y
- 4º Forma parte del programa integral de desarrollo, pues se incluye dentro de la política económica y social del país. Por esto no es cuantitativa sino cualitativa, pues su objetivo mediato más importante es -- elevar el nivel de la vida nacional.¹⁶

Nosotros creemos pues, que los elementos anteriores son los que definen la política demográfica de la Nueva Ley. Ahora bien, las dependencias del Poder Ejecutivo, y las demás entidades del-

¹⁶ Los que se han ocupado del problema demográfico se han dividido en tres grandes corrientes que nosotros hemos denominado de la siguiente manera: a) Los pesimistas, que son los que dicen que el decremento de la población es exclusivamente la única solución para evitar los problemas del hambre o del desempleo. Que 5 dólares aplicados al 'control natal' son más efectivos que -- 100 aplicados al desarrollo; b) Los optimistas, que representan el extremo opuesto a los anteriores. Son los que no quieren ver la realidad ni se percatan de la magnitud del problema que representa la explosión demográfica mundial, y c) Los realistas, que son los que percatándose del problema de la sobrepoblación, no lo enfocan ni tratan de solucionar en forma aislada, sino en una forma conjunta con los demás problemas socio-económicos -- existentes. México se encuentra en esta última posición, como se aprecia de la definición que ya hemos dado de su política demográfica. Esta posición la dejó perfectamente aclarada, el Lic. Mario Moya Palencia en la Sesión de Apertura de la Reunión Latinoamericana Preparatoria de la Conferencia Mundial de Población, celebrada en San José, Costa Rica el 15 de abril de 1974, en la que entre otras cosas importantes dijo:
"Ninguna actividad destinada a racionalizar el crecimiento demográfico será verdaderamente decisiva si no se contempla el fen^o

sector público (art. 4º), según las atribuciones que les confieran las le
yes, les corresponde la aplicación y ejecución de los procedimientos nece
sarios para la realización de cada uno de los fines de la política demo--
gráfica nacional a que ya nos hemos referido. Respecto a estos órganos --
del Estado así como los del sector privado que de una u otra forma inter-
vienen directa o indirectamente en estas cuestiones, deberán tener en con
sideración que la definición de normas, las iniciativas de conjunto y por
supuesto, la coordinación y vigilancia de dichos órganos, son de la compe
tencia exclusiva de la Secretaría de Gobernación.

meno global, si no hacemos un esfuerzo creador e imaginativo, -
si no situamos la problemática en UN PROGRAMA INTEGRAL DE DESA-
RROLLO."

CAPITULO SEGUNDO

"Migración"

1. Concepto de la palabra migración.- 2. Atribuciones de Gobernación en los asuntos de orden migratorio.- 3. Los tipos de servicios migratorios: A) Interior; B) Exterior.

1. Concepto de la palabra migración.

La palabra 'migración' viene del latín 'migratione', o sea, la acción de pasar de un país a otro para establecerse en él. Dicese hablando de las históricas, las que han hecho las razas o los pueblos enteros.¹⁷ El origen etimológico de esta palabra, proviene de una expresión de Marco Tulio Cicerón, que en Roma la utilizó para nombrar este fenómeno sociológico, formado por el vocablo de las siguientes voces: migro, as, area, que dan la idea de traslado, de un lugar a otro, irse a otra parte.

Precisamente este movimiento, este tránsito de que habla la definición es lo que regula la Ley General de Población en su parte relativa, o sea: la entrada (inmigración)¹⁸ y salida (emigración)¹⁹, de personas al territorio nacional, y los movimientos internos.-- Es necesario aclarar que los -movimientos internos- debemos entenderlos aquí, sólo por lo que se refiere a la distribución de la población en el territorio nacional, sólo por lo que se refiere a la migración interna.-- Ahora bien, la Ley regula en la parte de migración propiamente a los movimientos o fenómenos producidos por el tránsito internacional y el tránsito local fronterizo, así como el control del tránsito de los extranjeros dentro del país, o sea, lo que constituye los movimientos externos, que son los que regula básicamente la Ley por ser éstos su objetivo de regulación jurídica, como se vió en su momento oportuno. En tal virtud en este capítulo nos ocuparemos de los referidos movimientos externos, -

¹⁷ Diccionario Enciclopédico U.T.E.H.A., Tomo VII, p. 568.

¹⁸ Vid supra, p.p. 20 y 21.

¹⁹ Vid supra, p.p. 22 a 24.

parte migratoria de la Ley, o genéricamente hablando, parte de la 'Demografía Externa' de la Ley.

La Nueva Ley General de Población, trata en su Capítulo II de la Migración, dejando en Capítulos por separado la regulación específica de la Inmigración, Emigración y Repatriación. En este Capítulo II de la Ley, se trata de las atribuciones de la Secretaría de Gobernación, que como ya hemos dicho, es la competente en esta materia, a través principalmente de la Dirección General de Población; trata de los servicios migratorios; de las disposiciones conexas con las atribuciones y los servicios migratorios, y por último de las obligaciones, restricciones y de la responsabilidad de las empresas de transporte internacional.

A continuación pasaremos pues a referirnos a los temas mencionados, excepto el último, que trataremos en la Cuarta Parte de este trabajo y que hemos denominado de las "Obligaciones y Sanciones".

2. Atribuciones de Gobernación en los asuntos de orden migratorio.

Por lo que se refiere a las atribuciones de la Secretaría de Gobernación en los asuntos de migración, dentro del Capítulo II la Ley expresa, en sus artículos 7º, 10º, 12, 14 y 20 cuáles son éstas. A continuación procederemos a su enumeración, la cual se hará en un orden distinto al seguido por la Ley, ya que hemos creído conveniente hacerla según la prioridad que le concedemos a las diversas atribuciones:

- A) Autorizar y controlar la entrada y salida de los nacionales y extranjeros. Así como vigilar la estancia legal de éstos últimos en el país, y resolver los problemas que se presenten en relación a todo lo anterior. Esto constituye su función esencial en los asuntos migratorios y el objetivo básico de la Ley en dichos asuntos.
- B) Fijar los lugares destinados al tránsito de personas y regular el mismo por puertos y fronteras. Para llevar a cabo esta función deberá pedir previamente la opinión de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, Comunicaciones y Transportes, Salubridad y Asistencia, Relaciones Exteriores, Agricultura y Ganadería y en su caso la de Marina. Desde luego, consultará también a las dependencias y organismos que juzgue convenientes. Estos organismos están obligados a su vez, a proporcionar los elementos necesarios para prestar los servicios que sean de sus respectivas competencias.
- C) Organizar y coordinar los distintos servicios migratorios, o sea, los del interior y exterior.
- D) Cerrar temporalmente los puertos aéreos, marítimos y fronteras al tránsito internacional, por causa de interés público. De acuerdo con el Maestro Burgoa, el "interés estatal o social" viene a identificarse con el "interés público o interés del pueblo." Ahora bien, lo de-

licado de esta atribución radica en la subjetividad de este término, - por lo que Gobernación al hacer uso de ella deberá hacerlo dentro de - los límites de lo considerado como necesario y como razonable, tomando en cuenta que "el interés social, sólo es dable formularlo sustentando un criterio estrictamente formal, o sea, haciendo consistir dicho interés en toda situación creada normativamente o por algún hecho o acto - de autoridad, de la que la sociedad pueda obtener provecho o beneficio por modo directo o inmediato en el más amplio sentido de la palabra."¹⁰ - Queda pues, a la prudencia de Gobernación la realización de esta atribución.

- E) Expulsar a los extranjeros que lo ameriten porque de acuerdo con la -- Ley o sus permisos de internación (que desde luego deben estar dentro de los límites legales), no puedan seguir permaneciendo en el país y fijar los términos para que abandonen el mismo.

La Secretaría deberá establecer si no las -- hay, estaciones migratorias en los lugares que crea adecuados para alojar, si así lo cree conveniente y como medida de aseguramiento, a los extranjeros cuya internación haya autorizado en forma provisional porque carezcan de algún requisito migratorio que no puedan satisfacer por el momento, así como para aquellos que deban ser expulsados.

- F) Reglamentar de acuerdo con las particularidades de cada región, las -- visitas de extranjeros a nuestras poblaciones fronterizas, marítimas y aeropuertos con tránsito internacional, así como por lo que toca al - tránsito diario entre las poblaciones fronterizas y las colindantes -- con el extranjero, respetando en todo tiempo los tratados o convenios internacionales sobre la materia. y
- G) Vigilar el cumplimiento de las disposiciones relativas a la estadística nacional, en relación al movimiento migratorio.

Sabemos que la Secretaría de Gobernación, es

¹⁰ Burgoa, Ignacio. Op. cit., p.p. 712 y 713.

el órgano estatal encargado de la aplicación de esta Ley así como de todas aquellas disposiciones reglamentarias relacionadas con la misma, es por ello que todas las demás facultades o atribuciones de la Secretaría en las cuestiones de migración, se encuentran establecidas en las diversas disposiciones de la legislación poblacional (disposiciones jurídicas de menor jerarquía que la Ley de Población) y aún en otras conexas con ella.

ta Vgr. para las autorizaciones de internación, para autorizar la calidad de inmigrado, para cambio de calidad migratoria, para el cambio de actividades cuando así se requiera, etc. En cuanto a las funciones y estructura de la Dirección General de Población nos ocuparemos de ellas en un capítulo aparte.²¹ Respecto al Servicio de Puertos y Fronteras que es prestado por las Oficinas de Población en esos lugares, tiene las siguientes funciones:

- a) Vigilar que el tránsito migratorio se efectúe en forma legal;
- b) Impedir que entren o salgan del país las personas que no hayan llenado los requisitos correspondientes;
- c) Expedir la documentación a los extranjeros de acuerdo con las instrucciones que reciban de la Dirección General de Población o directamente de la Secretaría, ya que estas oficinas no pueden autorizar ni expedir la documentación migratoria si no han recibido instrucciones para ello;
- d) Efectuar la inspección migratoria a bordo de los transportes terrestres, aéreos, marítimos y fluviales, ya sean nacionales o extranjeros, y
- e) Cumplir con todos los acuerdos y disposiciones de la Secretaría y la Dirección.

Las Oficinas de Población, están formadas por un Jefe y los ayudantes, que son los que desempeñan las funciones antes mencionadas, con la limitación de que sólo pueden actuar en la forma en que lo disponga expresamente la Secretaría o la Dirección.

El Servicio Exterior por su parte, tiene a su cargo:

- a) La inspección previa y documentación de los extranjeros que pretendan venir al país;
- b) Auxilio de los emigrantes mexicanos en el extranjero, y
- c) El cumplimiento de las disposiciones y acuerdos de la Secretaría de Gobernación.

Los embajadores y cónsules así como las líneas de transportes que actúan como auxiliares en los lugares del extranjero en que no existan Delegaciones de Población, realizan tal actuación por disposición expresa de Gobernación, quien les hace saber sus resolu-

²¹ Vid infra, p. 173.

ta Vgr. para las autorizaciones de internación, para autorizar la calidad de inmigrado, para cambio de calidad migratoria, para el cambio de actividades cuando así se requiera, etc. En cuanto a las funciones y estructura de la Dirección General de Población nos ocuparemos de ellas en un capítulo aparte.¹¹ Respecto al Servicio de Puertos y Fronteras que es prestado por las Oficinas de Población en esos lugares, tiene las siguientes funciones:

- a) Vigilar que el tránsito migratorio se efectúe en forma legal;
- b) Impedir que entren o salgan del país las personas que no hayan llenado los requisitos correspondientes;
- c) Expedir la documentación a los extranjeros de acuerdo con las instrucciones que reciban de la Dirección General de Población o directamente de la Secretaría, ya que estas oficinas no pueden autorizar ni expedir la documentación migratoria si no han recibido instrucciones para ello;
- d) Efectuar la inspección migratoria a bordo de los transportes terrestres, aéreos, marítimos y fluviales, ya sean nacionales o extranjeros, y
- e) Cumplir con todos los acuerdos y disposiciones de la Secretaría y la Dirección.

Las Oficinas de Población, están formadas por un Jefe y los ayudantes, que son los que desempeñan las funciones antes mencionadas, con la limitación de que sólo pueden actuar en la forma en que lo disponga expresamente la Secretaría o la Dirección.

El Servicio Exterior por su parte, tiene a su cargo:

- a) La inspección previa y documentación de los extranjeros que pretendan venir al país;
- b) Auxilio de los emigrantes mexicanos en el extranjero, y
- c) El cumplimiento de las disposiciones y acuerdos de la Secretaría de Gobernación.

Los embajadores y cónsules así como las líneas de transportes que actúan como auxiliares en los lugares del extranjero en que no existan Delegaciones de Población, realizan tal actuación por disposición expresa de Gobernación, quien les hace saber sus resolu-

¹¹ Vid infra, p. 173.

ciones o acuerdos, generalmente por medio de circulares, en las que dispone en qué forma o cómo deberán realizar las funciones migratorias en un momento dado o según una situación determinada.

Ahora bien, hemos dividido nosotros los servicios migratorios atendiendo a los DESTINATARIOS de los mismos en:

- A) Servicio Migratorio para Nacionales.- que es el encargado de la repatriación, emigración y protección de los intereses de los mexicanos, dentro del país y cuando éstos se encuentren en el extranjero.
- B) Servicio Migratorio para Extranjeros.- encargado de la inmigración, emigración y de la legal estancia en el país de estas personas.

En cuanto a la POLITICA MIGRATORIA seguida por los servicios, éstos pueden ser:

- A) Servicio Migratorio de Política Abierta.- para los inmigrantes científicos, técnicos, inversionistas, turistas y en general para todos aquellos extranjeros que resulten benéficos para la nación y a quienes por ello, se les dan facilidades y prerrogativas para su internación y estancia. y
- B) Servicio Migratorio de Política Restrictiva.- para frenar los fuertes movimientos inmigratorios; para determinadas nacionalidades por razones de falta de reciprocidad, es decir, para las nacionalidades que se han dado en llamar "nacionalidades restringidas"; para aquellos extranjeros que carezcan de recursos económicos suficientes para permanecer en el país, y en general para todos aquellos extranjeros que resulten perjudiciales por razones de salud o de comportamiento.

El tránsito internacional de personas por puertos y fronteras, dispone el artículo 11, sólo puede efectuarse por los lugares autorizados para ello y dentro del horario establecido, con la debida intervención de las autoridades migratorias. El Servicio de Migración tiene prioridad, con excepción del de Sanidad, para 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 (art. 16). Esta inspección tiene por objeto que las autoridades migratorias se cercigren de que las personas que pretenden entrar o salir del país, han llenado todos los requisitos legales o reglamentarios. Por disposición del artículo 18, quedan exceptuados de esta inspección los representantes de gobiernos extranjeros que se internen en el país en comisión oficial, con sus familiares y empleados, así también quedan exceptuadas aquellas personas que conforme a las leyes, tratados o prácticas internacionales estén exentos - de la jurisdicción territorial, siempre y cuando exista reciprocidad. En cuanto a los funcionarios de los gobiernos extranjeros que en comisión oficial vengan al país, se les darán las facilidades necesarias, según la costumbre internacional y la reciprocidad que exista (art. 19). Tanto los representantes como los funcionarios extranjeros y sus acompañantes, deberán proporcionar a la Secretaría de Gobernación los datos necesarios, al internarse en el país, para los efectos de la estadística migratoria de la que está encargada esta Secretaría (art. 14).

Como vemos la Ley hace alusión a los tratados, costumbres y prácticas internacionales (arts. 18, 19, 20). En relación a - ésto cabe hacer un comentario especial: como más arriba hemos dejado asentado, la Nueva Ley tiene una estructura propia de su naturaleza, es decir, tiene en la totalidad de su conjunto el enfoque demográfico. Sin embargo, - atiende a otros aspectos que están relacionados con ella y que no podía pasar inadvertidos, y este es el caso de la cuestión internacional tan íntimamente ligada a la materia que nos ocupa. No es pues esta una Ley, como - tampoco lo fueron las anteriores, basada en un nacionalismo mal entendido, o sea, solamente atendiendo a una egoísta reglamentación de proteccionismo nacionalista, sino por el contrario, a la vez que se refiere y protege los intereses de nuestra población, de nuestra nación, así también toma en -- cuenta los intereses de las otras naciones, siguiendo las normas del derecho internacional, del cual nuestro país ha sido siempre respetuoso.¹¹

- 11 Creemos que es importante hacer una enunciación de algunas de -- algunas de las Conferencias Internacionales, que se han llevado a cabo en relación a la cuestión migratoria:
- a) Las CONFERENCIAS DE TRABAJO DE WASHINGTON de 1919 y la de GE NOVA de 1922, se ocuparon de los problemas de la migración, estadística, definiciones, etc.
 - b) La CONFERENCIA DE ROMA de 1924. Sus principales resoluciones se refieren a las condiciones de sanidad de los emigrantes, a estadísticas, contratos de trabajo, definición de los conceptos de emigrante e inmigrante, reconocimiento del derecho de emigrar e inmigrar con algunas restricciones de orden público y en defensa de los interesados, igualdad civil entre inmigrados y nacionales etc.
 - c) SEGUNDA CONFERENCIA DE EMIGRACION E INMIGRACION, se reunió en la Habana en 1928.
 - d) CONFERENCIA DE LA CONSOLIDACION DE LA PAZ, se reunió en Buenos Aires en 1936. Se votó una recomendación a los Estados Americanos para estudiar su receptividad inmigratoria y comunicar a la Unión Panamericana sus condiciones en este sentido.
 - e) CONFERENCIA DE MIGRACION DE GINEBRA de 1938. Esta Conferencia significó una tentativa para reanudar y regular las corrientes migratorias.
 - f) CONFERENCIA DE EVIAN de 1938. Tuvo por objeto facilitar la emigración de los perseguidos por los regimenes totalitarios en algunos países de Europa.
 - g) CONFERENCIA PANAMERICANA DE LIMA de 1938. Se adoptó una resolución relativa a normas americanas sobre inmigración.
 - h) CONFERENCIA INTERAMERICANA SOBRE PROBLEMAS DE LA GUERRA Y DE LA PAZ, reunida en México en 1945. Adoptó una resolución relativa a la inmigración de postguerra, por lo cual se recomendaba a los gobiernos americanos que impidiesen la radicación de individuos capaces de ser un peligro para la independencia e integridad de las instituciones
 - i) NOVENA CONFERENCIA INTERAMERICANA DE BOGOTA de 1948. Resolvió que el Consejo Económico y Social estudiase la posibilidad de crear un Instituto Interamericano de Inmigración.
 - j) CONFERENCIA DE VENECIA de 1953. Se hizo un llamamiento para ayudar a los refugiados europeos que eran agricultores y técnicos procedentes de Italia, Austria, Grecia y Trieste, países que afrontaban el problema de la superpoblación, asignándose a los países de América una cuota: a E.U. 30 mil, a Argentina 25 mil, a Brasil y Canadá 15 mil a cada uno, Austria 20 mil y a otros países cuotas menores.
 - k) CONFERENCIA INTERGUBERNAMENTAL SOBRE EMIGRACION EUROPEA, se reunió en Ginebra en 1954. Aprobó nuevos planes para la emigración y fijó determinadas cuotas de emigrantes, y sus procedencias para muchos países, entre ellos de América. Con la ayuda del Comité Intergubernamental para las migraciones europeas, órgano de dichas conferencias, se radicaron en otros países 300 mil emigrantes europeos en los tres años que precedieron a 1955.

Todas estas Conferencias han aportado frutos al Derecho Internacional y a la mayoría de los Estados que han incluido en su legislación los principios que se han aceptado en ellas." (Tapia Chávez, Jesús Melito. "Población y Migración." *Te sis Profesional. Sem. Der. Int., Fac. de Der., UNAM, Vol 78, p. p. 48 a 52. México 1970. No cita fuente).*

CAPITULO TERCERO

"Inmigración"

1. Atribuciones de Gobernación en los asuntos de Inmigración.-
2. Los permisos de internación, y los motivos de negativa para entrar al país y para el cambio de calidad o característica migratoria.-
3. Las Calidades Migratorias.-
4. Las Calidades Migratorias de Internación y sus Características. Los Casos Especiales.-
5. El Inmigrado.

1. Atribuciones de Gobernación en los asuntos de Inmigración.

Todo hombre puede inmigrar al territorio nacional, pues este es un derecho fundamental establecido por el artículo 11 constitucional, salvo las limitaciones que impongan al efecto la autoridad judicial y administrativa, según dice el mismo artículo. Ahora bien, las Leyes de Migración y posteriormente las de Población, constituyen la legislación administrativa que impone tales limitaciones y la autoridad encargada de aplicarlas ha sido siempre la Secretaría de Gobernación.

Como debemos recordar, el tránsito migratorio está sujeto a un tamiz de salud pública (a cargo de las autoridades sanitarias), administrativo 'stricto sensu' (a cargo de las autoridades migratorias) y fiscal (a cargo de las autoridades aduanales). Así pues, las autoridades migratorias que dependen de la Secretaría de Gobernación (la propia Secretaría es desde luego, autoridad migratoria, pero no desempeña todas las funciones directamente, sino que como ya hemos dicho a través de la Dirección General de Población, principalmente), están encargadas de que se cumplan con las disposiciones legales y reglamentarias propias de la materia, y que imponen las limitaciones de que habla la Constitución. Por lo que toca a las autoridades sanitarias y fiscales también están facultadas constitucionalmente para imponer limitaciones al tránsito migratorio, pues son también autoridades administrativas 'latu sensu'. Una vez que se hayan llenado todos los requisitos del caso y bajo las limitaciones o condiciones fijadas para los inmigrantes, éstos podrán internarse al país por los lugares que Gobernación haya fijado, y dentro del horario establecido.

Creemos conveniente hacer una enumeración,

de acuerdo con la importancia que les concedemos, de las atribuciones - que menciona la Ley para la Secretaría de Gobernación, en lo que respecta a Inmigración:

- a) Previos los estudios demográficos correspondientes, fijar el número de extranjeros, cuya internación podrá permitirse, ya sea por actividades o por zonas de residencia. Es de hacerse notar, que en la iniciativa de Ley General de Población presentada por el Ejecutivo Federal, se condicionaba la fijación del número de extranjeros a un límite de tiempo, ya que se disponía que esta fijación debía hacerse ---- anualmente. Sin embargo, el Congreso suprimió esta limitación en forma acertada, ya que así en cualquier momento, según se haga necesario, puede la Secretaría de Gobernación, fijar el número conveniente de inmigrantes.

La Ley anterior hablaba de que el número de extranjeros podía fijarse "ya sea por nacionalidades, por calidades migratorias o por actividades." La Nueva Ley sólo conserva esto último, aunque en la práctica se sigue tomando en cuenta la cuestión de la nacionalidad y de las calidades migratorias.

En la Nueva Ley se ha dado gran énfasis a la actividad de los inmigrantes, incluso se creó una nueva característica, la del científico. Esta Ley considera pues, que el atributo de la "utilidad" que pueda tener un extranjero, para el país en cuanto a sus conocimientos es muy importante. A diferencia de lo que consideraban las Leyes anteriores que eran mas bien racistas, pues desde la Ley de 1908 aunque se hablaba de "la utilidad de los extranjeros", se le dió siempre mayor relevancia a la cuestión étnica.

Como ya hemos dicho, la Ley dispone que el número de extranjeros podrá fijarse también "por zonas de residencia", o sea, se toma en consideración lo relativo a los lugares que-

según los estudios demográficos sean idóneos para el establecimiento de esta población externa que produce la inmigración, pues uno de los objetivos demográficos, como debemos recordar, es el de lograr la adecuada distribución en el territorio nacional.

- b) Sujetar la inmigración a las modalidades que juzgue pertinentes en relación a la contribución que pueda aportar al progreso nacional, así como de tomar las medidas necesarias para el arraigo y asimilación de los extranjeros que pudieran resultar útiles para el país.

Al hablar de esta atribución, la Ley en el artículo 32, vuelve a mencionar la expresión "inmigración de extranjeros" la cual ya hemos criticado por ser redundante. Respecto a las modalidades, diremos que éstas presuponen el uso de la facultad discrecional de Gobernación tan usual en esta materia. Ahora bien, creemos que para hacer uso de ella en lo que a esto se refiere, deberá tener en consideración la calidad y característica migratoria de cada caso en particular, siguiendo una política restrictiva o abierta según convenga, tomando en consideración el beneficio que se aporte a la nación ya sea éste cultural, social o económico.

- c) Otorgar los permisos de internación cuando así proceda de acuerdo con lo establecido por la Ley y sus disposiciones reglamentarias.
- d) Suspender o prohibir la admisión de extranjeros cuando así lo determine el interés nacional. Reiteramos aquí lo que dijimos más arriba ¹³ respecto al término "interés público" ya que viene siendo sinónimo de -- "interés social", así también lo que dijimos sobre el uso de la facultad discrecional de Gobernación, concedida en razón de tal interés.
- e) Negar a los extranjeros la entrada al país, o el cambio de calidad o característica migratoria, cuando existan los motivos que establece la Ley para ello.

¹³ Vid supra, p.p. 98 y 99.

- f) En condiciones excepcionales, dictar las medidas necesarias para otorgar máximas facilidades en la admisión temporal o provisional de extranjeros, y de otorgar permisos especiales de internación. Estas atribuciones son parte de la llamada política migratoria abierta que sigue la Ley, por tanto, para su ejercicio Gobernación deberá atender a dicha política, según la definición de la misma.¹⁴
- g) Otorgar el permiso para que los extranjeros puedan ejercer otras actividades además de aquéllas que les hayan sido expresamente autorizadas.
- h) Autorizar la salida del país por la temporalidad y veces que juzgue convenientes, a los inmigrantes que hayan solicitado su calidad de inmigrados, mientras ésta no se resuelva.

Aquí cabe mencionar, que uno de los grandes defectos que ha caracterizado siempre a la legislación poblacional, es el relativo a que no se establece ningún término para que Gobernación resuelva respecto a las solicitudes de reconocimiento de calidad de inmigrado, y en general a todas aquellas solicitudes o instancias formuladas a la Secretaría de Gobernación en las cuestiones migratorias. Así pues, aunque se llenen todos los requisitos legales y reglamentarios, ya sea que Gobernación los haya fijado en uso de sus facultades regladas o discrecionales, ésta no tiene un término definido para dictar resolución, lo que redundaría en perjuicio de los intereses de los solicitantes. Por esto se hace necesario el establecimiento de un término dentro del cual Gobernación RESUELVA y no solamente conteste, pues en la práctica generalmente produce contestación cumpliendo así con el 8º constitucional, en los siguientes términos: "aún se encuentra su caso en trámite de estudio", y como el trámite de estudio puede durar indefinidamente la resolución no se dicta.

¹⁴ Vid supra, p. 75.

- i) Otorgar la autorización para la celebración del matrimonio de extranjeros con nacionales. Esta atribución tiene como finalidad que la Secretaría intervenga para el efecto de evitar que este acto sea sólo un instrumento del que se valgan los extranjeros para establecerse en el país con las facilidades y prerrogativas que trae aparejada su -- unión con los mexicanos. y
- j) Otorgar facilidades en cuanto a los requisitos que deban llenar los representantes y funcionarios de otros países que hayan dejado de ser lo, cuando éstos deseen seguir radicando en la República, según la reciprocidad internacional que exista.

2. Los permisos de internación, y los motivos de negativa para entrar al país y para el cambio de calidad o característica migratoria.

El artículo 43 de la Ley dispone: "la admisión al país de un extranjero lo obliga a cumplir estrictamente con las condiciones que se le fijen en el permiso de internación y las disposiciones que establecen las leyes respectivas." Efectivamente, el hecho de que un extranjero se interne en nuestro territorio, lo obliga al cumplimiento de determinados requisitos y condiciones fijados por la legislación nacional.

Como ya hemos dicho anteriormente, la Ley le da gran relevancia a la actividad de los extranjeros, en razón de que ésta sea útil y por tanto benéfica para el país. Es por esto, que dispone en su artículo 33 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, así también en el caso de los de los inversionistas y turistas." En el caso de los científicos y técnicos existe el problema, de que desgraciadamente en nuestro país son insuficientes las condiciones para el desarrollo y auge de algunas disciplinas de la ciencia y la tecnología, por eso aunque se les den facilidades para entrar al país y Gobernación les ofrezca las condiciones que faciliten su estancia en el mismo, para que esto propicie su arraigo y asimilación, no permanecerán en él si no existen las condiciones suficientes o adecuadas para el desenvolvimiento de sus actividades técnicas o científicas. Además están sujetos a las siguientes restricciones:

- a) Como ya se indicó, deberán ser científicos o técnicos dedicados a disciplinas no cubiertas o insuficientemente cubiertas por los nacionales.
- b) Su internación y estancia en el país se condicionará a que cada uno -

de estos extranjeros, instruya en su especialidad a un mínimo de tres mexicanos. y

- c) De las investigaciones y estudios técnicos o científicos que realicen en México, deberán entregar cuando menos un ejemplar de dichos trabajos a la Secretaría de Gobernación, aún cuando éstos se terminen, por fecciones o impriman en el extranjero.

Como vemos lo de las facilidades para este tipo de extranjeros es bastante relativo. Sin embargo, es razonable la preocupación del legislador al tratar de proteger los intereses nacionales. Ahora bien, esta disposición que pugna por facilitar la inmigración de extranjeros útiles, será efectiva y no quedará sólo en buenos deseos, si nuestra realidad socio-económica y cultural lo permite.

También habla la Ley de que se tendrá preferencia para otorgar los permisos de internación a los inversionistas, -- siempre y cuando contribuyan al desarrollo económico y social de México y cumplan desde luego, además de lo que establece la legislación poblacional y demás disposiciones aplicables, con lo establecido por la Ley que regula la Inversión Extranjera. Por otra parte, a los turistas, también se les dan toda clase de facilidades para su internación y están -- en esta. Este tipo de extranjeros tiene una situación de verdadero privilegio, ya que esto forma parte de la política de fomento al turismo que si que nuestro país.

La Secretaría de Gobernación, además de fijar las condiciones y requisitos a los extranjeros que se internen al país, según las actividades a que habrán de dedicarse y al lugar o lugares de residencia y de cuidar que sean elementos útiles para la Nación, así también tendrá cuidado de que cuenten con los ingresos necesarios para su subsistencia y en su caso, la de las personas que lo acompañen y estén bajo su dependencia económica, pues de lo contrario podrían resultar

una carga para el Erario Nacional. Por eso cuando carecen de medios económicos se les prohíbe la entrada al país, o bien se les reduce la temporalidad de estancia, cuando éstos no sean suficientes.

Los requisitos que deben cumplimentar los extranjeros para poder internarse en la República son los siguientes (art. 62 de la Ley):

- I. Presentar certificado oficial de buena salud física y mental, expedido por las autoridades del país de donde procedan, en los casos que fije la Secretaría de Gobernación;
- II. Ser aprobados en el examen que efectúen las autoridades sanitarias;
- III. Proporcionar a las autoridades de Migración, bajo protesta de decir verdad, los informes que le sean solicitados;
- IV. Identificarse por medio de documentos idóneos y auténticos y, en caso, acreditar su calidad migratoria;
- V. Presentar certificado oficial de sus antecedentes, expedido por la autoridad del lugar donde hayan residido habitualmente, en los casos que fije la Secretaría de Gobernación, y
- VI. Llenar los requisitos que se le señalen en sus permisos de internación.

Todo extranjero que pretenda internarse en el país tiene que hacer una SOLICITUD ya sea él mismo o por medio de representante. Estas solicitudes deberán tener los datos siguientes (art. 45 del Reglamento vigente):

- I. Nombre y lugar de residencia del extranjero.
- II. Lugar de nacimiento.
- III. Nacionalidad actual y anteriores si las hubiere.
- IV. Edad y estado civil.
- V. Profesión u ocupación habitual.
- VI. En su caso, el nombre de las personas que lo acompañen, con expresión de su nacionalidad, edad, estado civil y relación familiar con el interesado.
- VII. Los que correspondan a la calidad migratoria que pretendan obtener.

Además deberán indicar:

- 1.-Cuál es el objeto de su viaje.
- 2.- Expresar su deseo de radicar temporal o definitivamente.
- 3.- La manifestación expresa de sometimiento a las disposiciones de extranjería vigentes y en general a toda la legislación nacional.
- 4.- La manifestación expresa de respeto a la independencia de país.
- 5.- Cuáles son las posibilidades económicas con las que cuentan para regresar a su país de origen o procedencia (todo extranjero deberá garantizar sus gastos de repatriación).
- 6.- Aceptación de todas las condiciones que se le fijen para su admisión.

La autoridad migratoria una vez que recibe -

la solicitud, la estudia y coteja los datos aportados con los que la Ley marca. Si encuentra que la temporalidad solicitada, las actividades que desarrollarán, las protestas de sometimiento, la nacionalidad de los solicitantes y acompañantes, y que las garantías ofrecidas, se encuentran ajustadas a derecho, entonces se fijarán las condiciones específicas como son: la declaración de no abrigar prejuicios raciales, de estar decidido, en su caso, de formar familia o de naturalizarse en determinado plazo, de residir en determinado lugar, de no ejercer actividades remuneradas o lucrativas que no le estén expresamente permitidas, etc.¹⁵

Las autoirizaciones de internación son concedidas por acuerdo del Secretario de Gobernación o por el Subsecretario, o en sus ausencias o faltas, por el Oficial Mayor. Sólo mediante acuerdo expreso del Titular de la Secretaría o del Subsecretario, puede facultarse a los jefes de los servicios de población del interior, al personal auxiliar en su caso, o a los delegados en el exterior, para autorizar las internaciones. Esta delegación de facultades se hace por medio de acuerdos especiales de los funcionarios mencionados, pudiendo establecer en los mismos limitaciones o modalidades a dichas facultades.

Cuando es concedida la autorización de internación se comunica esto a quien en los términos de dicha autorización debe documentar al extranjero y se remitirá copia de la misma a la Oficina de Población del lugar de entrada, al Registro de Extranjeros y a la persona que haya gestionado la internación. En la documentación migratoria se hacen dos menciones de mucha importancia: la calidad y característica migratoria que se conceda y la fecha de expiración del permiso.

La temporalidad de estancia en el país, empieza a correr a partir de que se sella el documento o forma migratoria. Las "Formas Migratorias" son los documentos que debe tener todo extranjero

¹⁵ Visto en: Hernández Rodríguez, Juan Anatolio. "Situación Migratoria de los Extranjeros en México." Tesis Profesional. Sen. de Der. Int., Fac. de Der., UNAM, Vol. 78, p. 25. México 1970.

ro para comprobar su legal estancia en el país, y que varían según la calidad migratoria de que se trate. Ahora bien, sólo por circunstancias especiales y mediante acuerdo expreso del Secretario o Subsecretario, podrá ampliarse el permiso de internación.

Los permisos de internación son importantes además, porque en ellos se consignan restricciones o limitaciones que son distintas en cada característica migratoria. En la práctica, por ejemplo, al imponerse en ellos ciertas restricciones o condiciones, sirven así para frenar fuertes movimientos inmigratorios en un momento determinado, según lo exija nuestra situación demográfica, económica, etc. O bien, se imponen mayores limitaciones a determinadas nacionalidades por no existir reciprocidad.

MOTIVOS DE NEGATIVA.

La Secretaría de Gobernación puede negar la entrada al país o el cambio de calidad o característica migratoria, por cualesquiera de los siguientes motivos (según dice el art. 37 de la Ley, que es muy parecido al art. 60 de la Ley de 47):

- I.- No exista reciprocidad internacional;
- II.- Lo exija el equilibrio demográfico nacional;

La Ley anterior decía "cuando lo exija el equilibrio del intercambio demográfico", esta expresión confusa, nos hace ver que la Ley de 1947 no aclaraba del todo sus objetivos, a diferencia de la Ley vigente que los define perfectamente. Como vemos se trata abiertamente la cuestión del equilibrio demográfico nacional referido a la cuestión migratoria, expresándolo en forma clara y precisa, por ello hemos dicho que la Nueva Ley de Población ha venido a dar mayor uniformidad, unidad, a la regulación de los fenómenos que constituyen sus objetivos fundamentales, los cuáles forman parte a su vez de la Demografía Dinámica, de la que tantas veces hemos hablado.

III.- No lo permitan las cuotas a que se refiere el artículo 32 de esta Ley (o sea el número de extranjeros cuya internación -- podrá permitirse, según las Tablas Diferenciales establecidas);

Esto mismo se encuentra en el artículo 58 y 60 inciso c) de la Ley de 47, pero sin mencionar a los "estudios demográficos" de que habla el artículo 32 de la Nueva Ley, por la razón de la -- falta de precisión de objetivos y de uniformidad de que adolecía la Ley anterior, de que ya hablábamos arriba.

IV.- Se estime lesivo para los intereses económicos de los nacionales.

V.- Hayan observado mala conducta durante su estancia en el país o tengan malos antecedentes en el extranjero;

Esta fracción mejora el inciso e) del artículo 60 de la Ley anterior, pues no solamente toma en cuenta la conducta -- del extranjero en nuestro país, sino también la que haya observado en el exterior.

VI.- Hayan infringido esta Ley o su Reglamento;

VII.- No se encuentren física o mentalmente sanos a juicio de la autoridad sanitaria;

Esto no lo menciona la Ley de 47 y creemos -- que en forma acertada, pues quien interviene en esto directamente es otra Secretaría, la de Salubridad y Asistencia y es otra la legislación aplicable, el Código Sanitario, además esto quedaría encuadrado en lo que dispone la fracción siguiente:

VIII.- Lo prevean otras disposiciones legales.

La autoridad migratoria debe realizar un estudio serio, concienzudo y dentro del mas estricto derecho, antes de negar la internación, pues es este un acto de gran trascendencia. Para ello debe tomar en cuenta también lo dispuesto por el artículo 26 del Reglamento vigente, que dispone que las autoridades de los servicios de población, tienen la obligación de rechazar a los extranjeros que pretendan internar

se sin documentación migratoria o con documentación vencida o irregular, o que tengan impedimento legal para ser admitidos. Estos impedimentos -- son, además de los que ya hemos mencionado, los siguientes (art. 27, apartado A, del Reglamento de la Ley): no tener profesión, oficio o cualquier otro medio honesto de vivir, los delincuentes, drogadictos, narcotraficantes, alcohólicos, prostitutas, quienes las exploten o bien fomenten la prostitución, los que se dediquen a la trata de blancas o de niños, los anarquistas, subversivos, analfabetas (mayores de 15 años), los que hayan incurrido en falsedad ante las autoridades y los que hubieren sido expulsados del país (en este último caso, se podrá admitir, si existe acuerdo expreso del Secretario, Subsecretario u Oficial Mayor de la -- Secretaría de Gobernación).

Debemos recordar, por otra parte, que Gobernación puede suspender o prohibir la admisión de extranjeros, cuando así lo determine el interés público o nacional.

Para el cambio de calidad o característica migratoria, además de tenerse en cuenta que no existan motivos legales -- para negar el cambio, se debe considerar si hay los elementos o requisitos legales y reglamentarios suficientes y necesarios para obtener la -- nueva calidad, o si esto no es posible por ser contradictorias, la calidad o característica que se tiene y la que se pretende obtener. La característica de transmigrante es el único caso en que expresamente se prohíbe el cambio a otra característica migratoria. Aquí cabe mencionar que -- por ningún motivo, los extranjeros podrán tener dos calidades o características migratorias simultáneamente. Podrán hacerse las combinaciones -- de características que la Ley y el Reglamento dispongan expresamente Vgr rentista-científico, visitante-técnico, etc., pero nunca deberá haber si multaneidad de calidades o características migratorias en un mismo individuo, pues sería absurdo admitir lo contrario.

3. Las Calidades Migratorias.

En las primeras Leyes de Migración no se utilizó este término, fué hasta la Ley de Población de 1936 en la que se empieza a utilizar, pero en forma inadecuada ya que lo confunde con el término de -Característica Migratoria-. En la Ley de 1947, persiste cierta confusión entre estos dos términos. En la Nueva Ley, se expresa con toda claridad cuáles son las Calidades y cuáles las Características Migratorias.

Ahora bien, las Calidades vienen siendo el género y las Características la especie. A continuación procederemos a definir estos conceptos:

CALIDAD MIGRATORIA, es la situación jurídica en que se encuentran: a) Los extranjeros que entran al país (Calidades Migratorias de Internación) temporal o definitivamente (Calidad de No inmigrante en el primer caso, y Calidad de Inmigrante en el segundo); Los extranjeros que se encuentran residiendo en forma definitiva en el territorio nacional (Calidad de Inmigrado), y los nacionales y extranjeros que salen para radicarse fuera del territorio nacional (Calidad de Emigrante).

CARACTERISTICAS MIGRATORIAS, son los diversos tipos en que se han clasificado las situaciones específicas o diversas circunstancias, que ha previsto la Ley respecto de cada Calidad Migratoria.

En otras palabras, las Calidades y por tanto las Características Migratorias, son la delimitación o demarcación de situaciones jurídicas en que pueden encontrarse en un momento dada los individuos que realizan o han realizado el tránsito internacional, y las cuales sirven para fijar, según las distintas situaciones, las limitaciones de que habla la Constitución en su artículo 11.

En síntesis, las limitaciones migratorias-

impuestas a los individuos que realizan el tránsito por los puertos y fronteras nacionales, son fijadas según la Calidad o Característica que se les haya otorgado, o sea, según la situación jurídica en la que se encuentren. Ya dejamos aclarado mas arriba, que tales limitaciones solo son aplicadas a los extranjeros, tomando en consideración si desean permanecer temporal o definitivamente en el país, debiéndose tomar en cuenta también el aspecto de su estancia en el mismo. Los nacionales solo pueden tener una Calidad Migratoria, la de Emigrantes, ya que al Estado le preocupa la salida de sus nacionales, por lo cual regula a la misma a fin de proporcionarles la debida protección para evitarles problemas en el extranjero, imponiendo ciertas limitaciones, cuando así se requiera para salvaguardar los propios intereses nacionales.

Para dejar plenamente aclarado cuáles son las Calidades Migratorias, presentamos enseguida un cuadro sinóptico de las mismas:

CALIDADES
MIGRATO--
RIAS.

I Las Calida
des Migra-
terias de-
Internación

A) No inmi-
grante.
Caracte-
rísticas:

- 1) Turista
- 2) Transmigrante
- 3) Consejero
- 4) Asilado Político
- 5) Estudiante
- 6) Visitante
- 7) Visitante Local
- 8) Visitante Distin-
guide y
- 9) Visitante Provi-
sional.

{ Casos Excepcio-
nales.

B) Inmigran-
te. Ca--
racterís-
ticas:

- 1) Rentista
- 2) Inversionista
- 3) Profesionista
- 4) Cargos de Confianza
- 5) Científico
- 6) Técnico y
- 7) Familiares.

{ Caso Excepcional.

Casos Espe-
ciales.

- a) Los extranjeros casados con mexica-
nos, o con hijos nacidos en el país.
- b) Los diplomáticos, agentes consulares
y demás funcionarios extranjeros que
hayan representado oficialmente a --
sus gobiernos y que deseen seguir --
permaneciendo en el país, siempre y
cuando haya reciprocidad.
- c) Los permisos temporales y especia-
les, otorgados discrecionalmente --
por Gobernación.

II Inmigrado.

III Emigrante

- A) Nacional
- B) Extranjero.

- a) Emigración Individual o Colectiva.
- b) Emigración Individual de Trabajadores
- c) Emigración de Grupos de Trabajadores

Así pues, además de los requisitos genera-
les, deben cumplimentarse los requisitos que correspondan a la Calidad y
Característica Migratoria de que se trate.

Atendiendo al tema de este capítulo, sola-
mente nos ocuparemos de los números I y II y posteriormente en un capítu-
lo aparte trataremos el número III.

4. Las Calidades Migratorias de Internación y sus Características.
Los Casos Especiales.

Para internarse en el país, el extranjero pedirá hacerlo en cualquiera de las dos calidades siguientes:

- A) Como NO INMIGRANTE, si entra al país sin el propósito de radicarse en él, es decir en forma temporal, dentro de los plazos que la Ley fija para cada caso. Por tanto es obvio que en esta calidad no existe la posibilidad de adquirir derechos de residencia, como sucede en la calidad que a continuación nos referimos.
- B) Como INMIGRANTE, si entra al país con el propósito de radicarse definitivamente en él. Esta calidad es el antecedente de la calidad de inmigrado o como es llamado en otros países -residente-. Es una especie de prueba a la que se somete al extranjero para que se arraigue y asimile a nuestro medio.

Son aceptados hasta por 5 años y deben renovar anualmente su documentación, para que la autoridad migratoria compruebe que están cumpliendo con las condiciones fijadas en sus permisos de internación y con las disposiciones que les sean aplicables. Este control sirve para que la autoridad mencionada declare, si así lo solicita el interesado y legalmente es procedente, que ha adquirido la calidad de inmigrado, al cabo de los 5 años de estancia en el país.

Debido a que esta calidad sirve para que el extranjero se arraigue y asimile a nuestro medio, si éste permanece fuera del país 18 meses en forma continua o con intermitencias, perderá tal calidad, y en los dos primeros años de su internación no podrá ausentarse de la República por más de 90 días cada año, salvo casos excepcionales, según lo determine la Secretaría de Gobernación.

Cuando ya se haya solicitado la calidad de

inmigrado y todavía no se resuelva si se otorga o no, debido a que el extranjero se encuentra por esto en una situación indefinida (aunque rolativamente, porque se seguirá considerando como inmigrante mientras -- tanto), cuando desee salir del país deberá pedir autorización de Gobernación, quien podrá autorizar la salida por la temporalidad y veces que juzgue convenientes, hasta que no resuelva la nueva calidad.

Ya mencionamos en el capítulo correspondiente, qué reformas se operaron en las cuestiones de Migración. Ahora procederemos a tratar las distintas características migratorias a que se refiere el nuevo ordenamiento poblacional.

CARACTERISTICAS DE LOS NO INMIGRANTES.

Hemos creído conveniente hacer mención a la definición legal de cada una de las características, ya que en última instancia es la que tiene validez; iremos señalando los principales requisitos fijados para cada característica, haciendo los comentarios que se ameriten.

1) TURISTA. - Con fines de recreo o salud, para actividades artísticas, culturales o deportivas, no remuneradas ni lucrativas, con temporalidad -- máxima de seis meses improrrogables. (art. 42-I).

Como ya hemos dicho, este tipo de No inmigrantes, tiene preferencia para el otorgamiento de los permisos de internación.

La temporalidad de seis meses, es para uno o múltiples viajes. Sin embargo, existen excepciones a la improrrogabilidad del plazo, en los casos de enfermedad o por causas de fuerza mayor, la Secretaría de Gobernación podrá fijar un plazo adicional para la salida del extranjero, Vgr. por embarazo, imposibilidad física en general, etc.

Quando los turistas abandonan el país definitivamente, se les recoge su documentación migratoria en el lugar de salida, la cual es remitida a la Dirección General de Población, para los efectos del control migratorio.

Como vemos, el tratamiento del turista es -- exclusivamente desde el punto de vista de su situación migratoria, pues --

como ya indicamos en su oportunidad la regulación del -turismo- corresponde a otra legislación. Como debemos recordar sólo la Ley de Población de 36, cometió el error de tratar de regular al -turismo para fomentarlo y protegerlo- y no como debía ser, tratar solamente al turista extranjero - en forma individual, para legalizar y controlar su entrada, estancia y salida, es decir, únicamente en lo que se refiere a su situación migratoria.

2) TRANSMIGRANTE.- En el tránsito hacia otro país y que podrá permanecer en territorio nacional hasta por treinta días. (art. 42-II).

En la solicitud que formule este tipo de extranjero, para obtener el permiso de internación con tal característica, - además de mencionar todos sus generales, deberá indicar de que país procede y cual es su destino inmediato al salir del territorio nacional, así - también deberá demostrar que será aceptado en el país al que se dirige. - Estos dos últimos requisitos puede cumplimentarlos en el momento mismo de la internación. Deberá garantizar las posibles sanciones aplicables en el caso en que incurra en alguna violación a la legislación nacional, cuando así lo estime pertinente la autoridad a quien corresponda efectuar el trámite.

La autoridad migratoria deberá cuidar por - su parte, que se trate de un simple tránsito por el territorio nacional, así como de que tenga garantizada su admisión en el país al que se dirige, el cual deberá ser distinto de aquel donde procede, aunque no sea el de su destino final y que cuente con los medios económicos suficientes - para su subsistencia durante el tiempo en que se encuentre en nuestro -- país. Al salir se le recoge su documentación migratoria, la que se remite al Servicio Central.

Es importante recordar, que ésta es la -- única característica en que está prohibido cambiar a otra calidad o característica migratoria.

3) CONSEJERO.- Para asistir a asambleas o sesiones de consejo de administración de empresas o para prestarles asesoría y realizar temporalmente funciones propias de sus facultades. Esta autorización será hasta - por seis --

meses, improrrogable, con permiso de entradas y salidas múltiples, y la estancia dentro del país en cada ocasión sólo podrá ser hasta de treinta días improrrogables. (art. 42-IV).

Debido a que este cargo no puede desempeñarse por medio de representante pues es personal, la Nueva Ley ha creado esta nueva característica para los consejeros extranjeros que no radiquen en el país. Cabe mencionar, que las sociedades que tengan consejeros extranjeros, deben ser consideradas como extranjeras para los efectos de la inversión de las mismas, según la Ley de la materia (art. 2º -IV, de la Ley que regula la Inversión Extranjera), aunque parte del capital sea mexicano y tenga socios mexicanos, ya que como sabemos el Consejo de administración es el órgano primario y representativo de las sociedades, es por ello que interviene en el manejo de la empresa. Los servicios migratorios deberán colaborar con las autoridades que tienen intervención en esta materia, cuando así se haga necesario. El Reglamento que se expida deberá establecer los requisitos y limitaciones necesarios para el control de este tipo de extranjeras.

Creemos que sería conveniente establecer la responsabilidad solidaria del consejero y la empresa donde tiene dicho cargo; la solicitud la deberá hacer la empresa; prestar toda la información que se le solicite, y hacerse cargo de los gastos de repatriación y de los demás que se causaren si se diera el caso.

4) ASILADO POLITICO.- Para proteger su libertad o su vida de persecuciones políticas en su país de origen, autorizado por el tiempo que la Secretaría de Gobernación juzgue conveniente, atendiendo a las circunstancias que en cada caso concurran. 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 en esta calidad migratoria, salvo que haya salido con permiso de la propia Dependencia. (art. 42-V).

En la Nueva Ley como ya hemos dicho, se ha extendido la protección a los perseguidos políticos de cualquier nacionalidad. En la Ley anterior, cuando se trataba de perseguidos procedentes de países distintos de los del Continente Americano, para poder ser admitidos

se necesitaba la autorización previa del Secretario o Subsecretario de Gobernación. Ahora se les dá igual tratamiento que a los venidos de cualquier parte del Continente, por lo que han quedado derogadas las fracciones I y V del apartado A, del artículo 72 del Reglamento vigente.

Este tipo de No inmigrantes, son admitidos provisionalmente en el país por las autoridades de población, mientras es resuelto el caso por Gobernación, teniendo la obligación de permanecer en el lugar de entrada mientras tanto. Al solicitar el asilo deberán expresar los motivos de la persecución, sus antecedentes personales, los datos útiles para su identificación y el medio de transporte que utilizaron.

Deberán demostrar por medio de constancias consulares, publicaciones o cualquier otro medio fehaciente, que en realidad es perseguido político; que tiene modo honesto de vivir; cuáles son -- las actividades a las que se dedica, así como qué posibilidades tiene para abandonar el país en cuanto cese el motivo de su persecución, para lo cual otorgará garantía suficiente, a juicio de la Autoridad Migratoria Central. El Jefe de la Oficina de Población correspondiente deberá levantar una acta en la que haga constar los datos requeridos y remitirá el original de dicha acta con su informe y con la solicitud respectiva, al Servicio Central. La admisión se concederá por el tiempo que Gobernación juzgue conveniente. Si el permiso tuviera que exceder de un año, tendrá que renovarse por el término que la Secretaría vuelva a fijar al efecto.

La autoridad migratoria, deberá fijar el lugar en que el asilado deba residir y las actividades a que pueda dedicarse, estableciendo las modalidades que a su juicio se ameriten. Los que -- sean profesionistas podrán ejercer su profesión, en los términos del artículo 16 de la Ley que regula el Ejercicio de las Profesiones, en cuyo caso seguirán conservando su característica migratoria y no podrán desde -- luego, adquirir derechos de residencia.

No podrá ser admitido el extranjero que pro-

ceda de país distinto de aquel en que se haya ejercido la persecución, - excepto si tuvieron el carácter de transmigrantes.

En el caso de que sea procedente su admisión, deberán inscribirse en el Departamento del Registro Nacional de Extranjeros, dentro de los treinta días siguientes a su internación.

Al desaparecer las circunstancias que motivaron el asilo, dentro de los treinta días siguientes, el interesado deberá abandonar el país, entregando los documentos migratorios a la Oficina de Población del lugar de salida.

5) ESTUDIANTE.- Para iniciar, completar o perfeccionar estudios en planteles educativos o instituciones oficiales o particulares incorporados o con autorización oficial, con prórrogas anuales y con autorización para permanecer en el país sólo el tiempo que duren sus estudios y el que sea necesario para obtener la documentación final escolar respectiva, - pudiendo ausentarse del país, cada año, hasta por 120 días en total. (art. 42-VI).

Este tipo de inmigrantes son inactivos económicamente hablando, pues se supone que su actividad es la de dedicarse a sus estudios. La Ley atendiendo a la naturaleza de esta característica les prohíbe realizar actividades remuneradas o lucrativas, solamente pueden realizar las relativas al servicio y a las de la práctica profesional que correspondan a sus estudios, previa autorización de Gobernación. Debido a esta situación, el estudiante deberá demostrar que percibe periódica y regularmente los medios económicos para su sostenimiento.

Si se trata de un menor, la solicitud de internación deberá ser firmada por quien ejerza la patria potestad, por su tutor o por la persona bajo cuya vigilancia y cuidado vivirá en el país. - En la solicitud se deberá señalar qué estudios piensa realizar y en cuál institución educativa pretende inscribirse. Los Directores de dichas instituciones tienen la obligación de informar a la Secretaría en un plazo de 15 días, cuando no acrediten las materias o abandonen los estudios los extranjeros que estén inscritos. En este caso cuando las calificaciones no les permitan pasar al siguiente grado o se hayan interrumpido sus estu --

dios por causa imputable a ellos, deberá cancelárseles su permiso, ya que si son estudiantes irregulares, no tiene objeto que sigan permaneciendo en el país, ya que su permanencia es en razón de su actividad como estudiantes.

No podrán ausentarse del país más de 120 días en total cada año, como ya se ha indicado. Para poder regresar tienen que presentarse ante el Consulado Mexicano correspondiente, a fin de obtener la confirmación de su permiso migratorio, sin este requisito no podrán ser readmitidos.

Al terminar sus estudios o bien si les es cancelada su documentación, deberán abandonar el país en el plazo que para el efecto les fije Gobernación, a menos que hayan solicitado oportunamente el cambio de calidad; hayan contraído matrimonio con nacionales, etc.

6) VISITANTE.- Para dedicarse al ejercicio de alguna actividad lucrativa o no, siempre que sea lícita y honesta, con autorización para permanecer en el país hasta por 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 éstos produzcan o de cualquier ingreso proveniente del exterior, o para actividades científicas, técnicas, artísticas, deportivas o similares, en que podrán concederse dos prórrogas más. (art. 42-III).

En la Nueva Ley se amplió la característica del rentista a esta de visitante, dando así origen al "rentista No inmigrante."

En atención a la disposición mencionada, la Secretaría de Gobernación les fijará las actividades a las que podrán dedicarse y en los casos necesarios les fijará también el lugar de residencia. Podrá autorizar asimismo, los casos en que estos No inmigrantes puedan realizar actividades remuneradas o lucrativas, debiendo exceptuar el caso de los que perciban rentas del extranjero. La Secretaría dará la autorización, solamente en el grado que lo permita la protección de los nacionales y siempre que la solicitud de admisión la formule la empresa, institución o persona física, que pretenda utilizar sus servicios. En el caso de admitirse, dichas personas serán solidariamente responsables con el

recho a entrar a nuestras poblaciones fronterizas o marítimas y salir de las mismas cuantas veces lo deseen, en las horas y por los lugares autorizados para ello.

CASOS EXCEPCIONALES.

8) 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 estos permisos cuando lo es time pertinente. (art. 42- VII).

Esta característica no se establecía en forma expresa en la Ley anterior, pues se refería a este tipo de internación en forma independiente a las características de los No inmigrantes, denominándole -permisos de cortesía-.

Como se aprecia, para otorgar estos permisos, Gobernación hace uso de su discrecionalidad, asimismo para renovar los en los casos de vencimiento del término legal de 6 meses.

Este tipo de No inmigrantes no puede dedicarse a actividades remuneradas o lucrativas, excepto en el caso de los periodistas que lo podrán hacer en relación a su profesión, y desde luego, en ningún caso, pueden adquirir derechos de residencia.

9) 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 deberán 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. (art. 42-IX).

Esta característica al igual que la anterior forma parte de los casos que nosotros hemos denominado -excepcionales-, ya que sólo son otorgados como meras excepciones respecto a las demás características.

En el nuevo Reglamento que se expida, deberá establecerse el criterio sobre el cual deba basarse la autoridad para considerar cuáles son los requisitos que deben considerarse como secundarios.

CARACTERISTICAS DE LOS INMIGRANTES.

- 1) RENTISTA.- Para vivir de sus recursos traídos del extranjero; de los intereses que le produzca la inversión de su capital en certificados, títulos y bonos del Estado o de las instituciones nacionales de crédito u otras que determine la Secretaría de Gobernación o de cualquier ingreso permanente que proceda del exterior. La Secretaría de Gobernación podrá autorizar a los rentistas para que presten servicios como profesores, científicos, investigadores científicos o técnicos, cuando estime que dichas actividades resulten benéficas para el país. (art. 48-I).

Esta característica se define en una forma más clara respecto de la Ley anterior. Como vemos pueden prestar los servicios arriba mencionados pero sin remuneración, ya que si no fuera así, se iría en contra de la propia naturaleza de esta característica, pues los medios de subsistencia de estos inmigrantes deben provenir del exterior. Sin embargo, podrán realizar inversiones, con las limitaciones y obligaciones que tienen los inversionistas extranjeros, lo cual de ninguna manera podrá ocasionar la pérdida de esta característica.

Deberá comprobar en la solicitud de internación, que percibe ingresos en forma estable y regularmente. Lo anterior lo puede acreditar por medio de la constitución de un fideicomiso; con la exhibición de un certificado expedido por el funcionario del Servicio Exterior (Cónsul mexicano del lugar correspondiente), en que aparezcan las rentas mensuales que percibe, o bien, por medio de un depósito en efectivo en la Nacional Financiera S.A. o en la institución de crédito que autorice la Secretaría de Gobernación, el monto del depósito será equivalente a las pensiones mensuales de 5 años. El Reglamento en vigor dispone que la mensualidad no deberá ser menor a \$3000 pesos y se aumentará \$1000 pesos por cada familiar que venga con este inmigrante, que sea mayor de 15 años. Una vez otorgado el permiso el extranjero podrá retirar la cantidad mensual correspondiente.

Para que se conceda el refrendé anual, deberán comprobar que subsisten las fuentes de ingresos, cuando la estabilidad de las pensiones no esté garantizada con depósito o fideicomiso.

Los inmigrantes rentistas gozan de ciertas-

franquicias fiscales, las cuales son: a) Están exentos del impuesto de importación respecto a sus pertenencias- menaje de casa, artículos de uso personal, libros, etc. y un automóvil, por el cual se les concede permiso de importación temporal, siempre que conserven su característica migratoria, y sin poder enajenarlo, pues debe ser solamente para el uso personal del inmigrante y de su familia. Lo podrán substituir en el extranjero, gozando de las mismas franquicias, previa autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; b) Están exentos del impuesto de exportación de los efectos que hayan importado, y c) Están exentos del impuesto sobre la Renta, respecto de los ingresos que perciban del extranjero cualquiera que sea su importe. Sin embargo, no lo estarán respecto de los intereses causados por el fideicomiso o depósito, según el caso, por lo que la institución de crédito respectiva, deberá retener de tales intereses el impuesto correspondiente.

2) **INVERSIONISTA.**- 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. (art. 48-II).

La autoridad migratoria deberá tener en cuenta que la Ley dispone expresamente que esta característica tendrá preferencia para el otorgamiento de los permisos de internación y de que la inversión venga a favorecer nuestra situación socio-económica. Que no venga a perjudicar a la inversión nacional, sino que por el contrario sea un complemento de la misma.

La Ley anterior dividía a este tipo de inmigrante en: inversionista en cualquier rama de la industria, la agricultura, la ganadería o el comercio de exportación, y al inversionista encartificados, bonos o títulos de crédito. Como vemos, esta Ley se refiere solamente a la inversión en la industria y ya no habla de la inversión en valores, aunque se entiende que ésta última podrá realizarse, si los valores son invertidos en la industria y son emitidos por el gobierno federal, organismos descentralizados o de participación estatal, o son emitidos o garantizados por institucio-

nes nacionales de crédito.

Esta Ley al hablar de inversionista, se refiere única y exclusivamente a las personas físicas extranjeras, es decir, a los extranjeros individualmente considerados, ya que regula la situación migratoria de éstos, correspondiendo la regulación específica de la materia, a la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, que no solamente considera a las personas físicas sino también a las morales, a las unidades económicas sin personalidad jurídica, etc.

En la solicitud de internación, se deberá señalar el tipo de inversión que se piensa realizar y el lugar donde pretende establecerse. En el Reglamento vigente, se dispone que la inversión deberá hacerse por un mínimo de \$600 mil pesos si pretende establecerse en el Distrito Federal o en las zonas industriales inmediatas al mismo, y de \$200 mil pesos si la inversión se hace en lugar distinto. Esto tiene por objeto el propiciar la inversión en los lugares en que sea necesario el dar auge al desarrollo económico y no haya una concentración excesiva en la capital de la República. El interesado deberá presentar junto con la solicitud un certificado de depósito de \$10 mil pesos, expedido por la Nacional Financiera S.A. y a disposición de la Secretaría de Gobernación, como garantía de que se realizará la inversión. Si el extranjero no demuestra haber realizado la inversión en los términos de su autorización, el depósito se perderá en favor del Erario Federal. El plazo máximo para realizar la inversión es de un año contado a partir de la fecha de su admisión. Hecha la comprobación de la realización de la inversión en los términos establecidos, le será devuelto el depósito, dentro del término señalado en el mismo permiso.

Como en las demás características, el permiso deberá ser refrendado anualmente.

En caso de enajenar la inversión, deberá -

darse parte de ello a Gobernación dentro de los 15 días siguientes de haberlo hecho y 30 días después salir del país, cancelándosele la documentación migratoria.

Gobernación se abstendrá de autorizar inversiones prohibidas a los extranjeros, por otras leyes. Deberá tener en cuenta siempre, las disposiciones de dichas leyes y colaborar con las autoridades que tengan intervención según su competencia, en los casos en que así se haga necesario.

3) PROFESIONISTA.- Para ejercer una profesión sólo en casos excepcionales y previo registro del título ante la Secretaría de Educación Pública.- (art. 48-III).

Este es un CASO EXCEPCIONAL en la calidad de inmigrante, ya que esta característica sólo es otorgada, valga la redundancia, en casos verdaderamente excepcionales, pues debe tratarse de personajes notoriamente sobresalientes en su especialidad y solamente podrán ejercer las profesiones a las que se refiere la Ley de la materia. Además únicamente pueden realizar las siguientes actividades (según el artículo 18 de la Ley Reglamentaria de los Arts. 4º y 5º Constitucionales, Relativos al Ejercicio de las Profesiones en el Distrito y Territorios Federales): a) Ser profesores de especialidades que aún no se enseñen o en las que acusen indiscutible y señalada competencia en concepto de la Dirección General de Profesiones (SEP); b) Ser consultores o instructores destinados al establecimiento, organización o instalación de planteles de enseñanza civil o militar, y laboratorios o institutos de carácter esencialmente científico, y c) Ser directores técnicos en la explotación de los recursos naturales del país con las limitaciones que establezcan la Ley Federal del Trabajo y demás relativas.

En el caso de ser positiva la opinión de la SEP, Gobernación la tomará en cuenta para otorgar el permiso, y siempre y cuando la internación haya sido solicitada por alguna institución oficial o incorporada.

4) CARGOS DE CONFIANZA.- Para asumir cargos de dirección u otros de absoluta confianza en empresas o instituciones establecidas en la República, siempre que a juicio de la Secretaría de Gobernación no haya duplicidad de cargos y de que el servicio de que se trate amerite la internación. (art. 48-IV).

La solicitud para la internación de estos inmigrantes, deberá hacerla la empresa o institución donde vayan a asumir el cargo, las cuales deberán estar establecidas en la República y venir operando con dos años de anticipación, por lo menos, a la fecha de la solicitud, excepto si se trata de una industria necesaria. La empresa o institución, deberá justificar su capacidad legal y que cuenta con un capital pagado no menor al capital mínimo fijado para los inmigrantes inversionistas.

Para comprobar que no existe duplicidad de cargos, en la solicitud de internación deberá anexarse una lista del personal, con los nombres, nacionalidades, cargos que desempeñen y sueldos respectivos. La lista deberá ir firmada por el representante legal de la empresa. Dicha lista podrá omitirse si son más de 100 los trabajadores, pero deberá entonces acompañarse a la solicitud la relación del número de extranjeros y nacionales en servicio y la de los empleados de confianza que hubiere, con sus nombres, nacionalidades y los sueldos que perciben éstos. La Secretaría de Gobernación, podrá exigir si así lo cree conveniente, copia autorizada del último balance, debido a la valiosa y amplia información que contiene éste.

Quien haya solicitado la internación, tiene la obligación de informar a la Secretaría, en un término de 15 días, sobre cualquier circunstancia que modifique o contrarie lo establecido en el permiso de internación. Además tendrán que sufragar los gastos que se originen, en el caso de que se tenga que expulsar al extranjero.

Será requisito indispensable para conceder el refrendo anual, acompañar a la solicitud correspondiente, una constan-

cia de la empresa o institución que pidió la internación, en la que manifieste que el extranjero continúa prestando sus servicios.

- 5) CIENTIFICO.- 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. -- (art. 48-V).

Como ya mencionamos, esta característica es nueva; reiteramos aquí los comentarios que ya hicimos al respecto.¹⁶

En el nuevo Reglamento que se expida, al regular esta característica, se deberá tener cuidado de que las limitaciones que se impongan sean tales, que no obstaculicen el otorgamiento del permiso para la internación de estos extranjeros, a tal grado que quede en letra muerta esta disposición, pues se debe tener en cuenta que forma parte de la política abierta de la Ley, aunque una vez internados será conveniente establecer un control eficaz de sus actividades, para evitar que puedan perjudicar en alguna forma a los intereses nacionales.

Sería conveniente establecer, que la solicitud del permiso de internación fuera hecha por una institución nacional dedicada a las cuestiones científicas y oficialmente reconocida, o por algún organismo estatal, descentralizado o de participación, y una vez comprobado por la Secretaría de Gobernación, que verdaderamente se trata de elementos benéficos para nuestro país, darles todas las facilidades para propiciar su arraigo y asimilación.

- 6) TECNICO.- Para realizar investigación aplicada dentro de la producción o desempeñar funciones técnicas o especializadas que no puedan ser prestadas a juicio de la Secretaría de Gobernación, por residentes en el país. (art. 48-VI).

Como ya hemos visto, esta es una de las características que tiene preferencia para el otorgamiento de los permisos de internación.

La solicitud de internación deberá ser hecha

¹⁶ Vid supra, 110 y 111.

por una persona con domicilio en el país

El técnico al igual que el científico, tiene la obligación de instruir en su especialidad cuando menos a tres mexicanos, cuyos nombres deberán darse a conocer por quien haya solicitado la internación, dentro de los 60 días contados a partir de que haya tomado posesión del cargo el extranjero. Deberá justificarse en la solicitud la necesidad permanente de requerir las funciones del técnico.

Anualmente en cada refrendo, deberá comprobarse por el solicitante de la internación, que se está cumpliendo con el requisito de la instrucción de mexicanos, y se deberá presentar un informe sobre la marcha y progreso de dicha instrucción y que sigue prestando sus servicios donde mismo.

Por otra parte, deberán cumplir con las disposiciones de la Ley Sobre Registro de la Transferencia de Tecnología y el Uso de Patentes y Marcas, ya que los actos celebrados por estos inmigrantes y por quienes hayan solicitado su internación, en relación al su ministro de los conocimientos técnicos por parte de estos extranjeros, -- la capacitación de personal, la asistencia técnica, etc., tendrán que -- inscribir los documentos en donde conste lo anterior, en el Registro Nacional de Transferencia de Tecnología (S.I.C.), ya que de acuerdo con el artículo 6º de la citada Ley, si no son inscritos "no producirán ningún efecto legal y en consecuencia, no podrán hacerse valer ante ninguna -- autoridad y su cumplimiento no podrá ser reclamado ante los tribunales -- nacionales."

El Reglamento que se expida deberá tener en cuenta lo anterior, a fin de que disponga las medidas necesarias que -- tiendan a coadyuvar con el Registro y en general a colaborar para el cumplimiento de las disposiciones de la Ley a que se ha hecho referencia.

7) 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 estu -- diando en forma estable. (art. 48-VII).

Su internación deberá ser solicitada por la - persona bajo cuya dependencia económica vayan a vivir. El solicitante debe rá comprobar su calidad de inmigrante, inmigrado o ser de nacionalidad me -- ricana, comprobar el vínculo familiar y acreditar su solvencia económica - para poder sufragar los gastos familiares.

Los inmigrantes familiares no podrán ejercer actividades remuneradas o lucrativas, pues de permitirse que lo hicieran, - se iría en contra de la propia naturaleza de esta característica. Sin em -- bargo, hay excepciones, en los casos de fallecimiento o imposibilidad físi -- ca de la persona encargada de su sostenimiento. La Secretaría de Goberna -- ción, después de habérsele comprobado debidamente lo anterior, podrá conce -- der la autorización para que puedan ejercer actividades remuneradas o lu -- crativas, imponiéndoles las condiciones que crea convenientes.

Desde luego, tendrán la obligación del refren -- do anual de su permiso, debiendo comprobar que los recursos con los que -- cuentan son suficientes para su subsistencia. Tratándose del cónyuge, debe -- rá comprobarse que sigue existiendo el vínculo matrimonial.

Por último, mencionaremos el caso de aquéllos que POR CUALQUIER CAUSA HAYAN PERDIDO LA NACIONALIDAD MEXICANA. Estas per -- sonas para poder entrar al país o para seguir residiendo en él, deberán -- adoptar cualesquiera de las calidades o características migratorias que ya hemos mencionado y desde luego, cumplir con los requisitos que se les fi -- jen, pues de acuerdo con la Constitución (art. 33), 'el que no es mexicano es extranjero', por tanto son tomados como tales los que se encuentren en -- la situación citada, aunque se trate de apátridas.

CASOS ESPECIALES.

Hemos denominado así, a aquellas circunstan -- cias que dan origen a cualesquiera de las calidades y características mi -- gratorias previstas por la Ley, en una forma privilegiada o especial, ya -

que las originan en forma distinta a las circunstancias normales u ordinarias. En síntesis, no se trata de calidades o características especiales - propiamente, sino de los motivos o causas que las originan en forma especial y que dan por ello, ciertas prerrogativas, facilidades e privilegios a la calidad y característica migratoria de que se trate, respecto a la misma calidad y característica nacida bajo circunstancias ordinarias. Entenderemos mejor lo anterior al tratar dichos casos:

a) LOS EXTRANJEROS CASADOS CON MEXICANOS O CON HIJOS NACIDOS EN EL PAIS.- En el artículo 39 primer párrafo de la Nueva Ley, se dispone que: "Cuando los extranjeros contraigan matrimonio con mexicanos o tengan hijos nacidos en el país, la Secretaría de Gobernación podrá autorizar su internación o permanencia legal en el mismo." De lo anterior podemos hacer las siguientes observaciones: 1) Habla del matrimonio con mexicanos", sin aclarar si deben ser mexicanos de origen. La Ley anterior, disponía que debían ser mexicanos por nacimiento, por lo tanto al suprimirse éste, la Nueva Ley da a entender que también puede tratarse de mexicanos por naturalización; 2) Al hablar de "permanencia legal", se refiere a la regularización o legalización de cualesquiera de las situaciones migratorias reguladas por la Ley. La autoridad migratoria deberá dar facilidades a este tipo de extranjeros, ya que si han formado una familia en nuestro territorio y con mexicanos, debe propiciarse su estancia definitiva en el país, de acuerdo con el principio de unidad familiar y protección de la célula elemental de nuestra sociedad. Por esto es que otra legislación, como es la Ley de Nacionalidad y Naturalización, atendiendo a lo anterior, regula la naturalización privilegiada para este tipo de extranjeros (art. 21 - fraccs. II y IV).

En el segundo párrafo del artículo 39, se establece que si se llegara a disolver el vínculo matrimonial o dejaran de cumplirse con las obligaciones que establece en materia de alimentos - la legislación civil, perderá el extranjero la calidad migratoria que --

haya adquirido y la Secretaría le señalará un plazo en que deba abandonar el país. Esta disposición se añadió desde la Ley anterior, para evitar que los extranjeros utilizaran el matrimonio con los nacionales como un medio para poder internarse o establecerse en el país fácilmente. Sin embargo, existe un caso de excepción, en que el extranjero podrá seguir permaneciendo en el país, cuando éste haya adquirido la calidad de inmigrado, pues de esta manera ya habrá adquirido derechos de residencia definitiva en el país.

b) LOS DIPLOMATICOS, AGENTES CONSULARES Y FUNCIONARIOS REPRESENTANTES DE GOBIERNOS EXTRANJEROS.- Este tipo de extranjeros, al internarse en nuestro país no adquieren ninguna calidad o característica migratoria, debido a que no les es aplicable la legislación nacional en razón del derecho de extraterritorialidad de que gozan tales personajes. Sin embargo, al cesar sus representaciones, si desean permanecer en el territorio nacional, deberán regularizar su estancia, dentro de los 90 días siguientes a la fecha en que cesen en el desempeño de sus funciones, llenando los requisitos ordinarios fijados a los extranjeros, otorgándoseles si procede la calidad y característica que soliciten. Pero, se les darán facilidades y ciertas prerrogativas a los ex-representantes mexicanos, es decir, si existe reciprocidad.

c) La Secretaría de Gobernación podrá otorgar PERMISOS TEMPORALES, como sería el caso de los pasajeros en tránsito por el país, que viajen en transportes que toquen fronteras o puertos nacionales (el Reglamento vigente sólo habla de los pasajeros en tránsito marítimo, por lo que creemos que esto debía ampliarse a los otros tipos de transportes Vgr. el caso de las aeronaves internacionales con escalas en la República, que por causas de fuerza mayor tengan que permanecer por más tiempo del previsto). La Oficina de Población del lugar correspondiente, les recogerá sus documentos de identificación, debiéndoles proveer, los capitanes de las naves, de tarjetas que los acrediten como pasajeros. El jefe del ser-

vició tiene la facultad de dar la autorización para que pernocten en el el lugar. La documentación identificatoria de los pasajareos, les será - devuelta a su regreso al transporte.

La Secretaría, también podrá otorgar PERMISOS ESPECIALES, Vgr. a los tripulantes de los transportes extranjeros que toquen lugares de la República. Los tripulantes podrán visitar el lugar - durante la permanencia de la nave en el mismo, previa la fijación del personal de vigilancia de la nave por el jefe de Población y del depósito - en la Oficina, de sus documentos de identidad, los que les serán devueltos al volver. Las empresas de transportes serán responsables del regreso de todos los tripulantes y en su caso, deberán pagar los gastos de repatriación de aquéllos que se hayan quedado.

Por último, haremos una breve mención a las INTERNACIONES ILEGALES. Este tipo de internaciones puede originarse por - diversas causas, ya sea que la internación se haya efectuado dejando de - cumplir ciertos requisitos legales, en cuyo caso quedara' involucrada la - responsabilidad de la autoridad migratoria, o bien, el caso de las deserciones de los tripulantes de los transportes que toquen lugares de la República, y en general en caso de los polizones, que son los extranjeros - que vienen a bordo de los transportes del tránsito internacional ilegalmente. Todo este tipo de extranjeros deberá desde luego, abandonar el - país. Los gastos de repatriación y los que se originen, correrán por cuenta de la empresa de transportes que los trajo.

5. El Inmigrado.

En primer lugar, daremos la definición de esta calidad migratoria, aunque hacemos la aclaración de que no es la que da la Ley, pues nosotros le hemos añadido otros elementos, tomados por supuesto, de lo que dispone la misma. Así tenemos que:

INMIGRADO.- es el extranjero que en forma personalísima ha adquirido derechos de residencia definitiva en el país, por declaración expresa de la Secretaría de Gobernación.

El inmigrante una vez que haya permanecido en el país durante 5 años consecutivos y haya cumplido oportunamente con los refrendos anuales, con las disposiciones legales y reglamentarias--- aplicables, con todos los requisitos y condiciones fijados en su permiso y hubiere observado buena conducta, podrá solicitar a Gobernación dentro de los seis meses siguientes a la fecha que venza el cuarto refrendo, la declaración de su calidad de inmigrado. Mientras no sea resuelto el caso, el extranjero seguirá conservando la calidad de inmigrante. Si la solicitud es presentada después del término señalado, pero antes de un año se aplicará al interesado una sanción (en los términos del art. 120 de la -- Ley), pero si deja pasar más del año y no presenta la solicitud, perderá definitivamente el derecho para obtener la calidad de inmigrado, en cuyo caso se cancelará su documentación migratoria, debiendo salir en el plazo que le fije la Secretaría. La solicitud podrá presentarse incluso, aunque el interesado se encuentre fuera del país, dentro del plazo de -- presentación que se ha señalado y siempre y cuando, el tiempo que se haya ausentado del país no exceda de los 'períodos de ausencias' (18 meses en forma continua o con intermitencias), pero no se hará la declaración hasta que el extranjero regrese al país. Debemos recordar, que Gobernación podrá autorizar la salida del territorio nacional, por la temporalidad y ve-

cas que juzgue convenientes, al inmigrante que haya solicitado su calidad de inmigrado, mientras ésta no se resuelva.

En la solicitud se señalará el domicilio -- particular del interesado, el cual deberá acompañar a dicha solicitud su documentación migratoria, una constancia de que carece de antecedentes policíacos. Deberá comprobar que la actividad a la que se dedica y su condición migratoria, son las mismas para las cuales está autorizado y manifestará a su vez a que actividad pretende dedicarse.

El Servicio Central, se cerciorará de que la internación y estancia del extranjero hayan sido legales y hará el cómputo del tiempo de ésta última. El tiempo que haya permanecido el extranjero en el país al amparo de situaciones migratorias que hayan sido canceladas o de calidades distintas a la de inmigrante, no se computarán para este efecto de hacer la declaración de inmigrado.

La autoridad migratoria deberá practicar, si así es necesario, una investigación sobre los antecedentes o conducta del solicitante, para la comprobación de que no exista el motivo legal previsto en el artículo 37 fracc. V (por mala conducta), para negarle el cambio de calidad migratoria. Así mismo, además de tener en cuenta que no exista algún motivo de negativa de los previstos en el artículo 37, deberá considerar que las actividades del solicitante "hayan sido honestas y positivas para la comunidad."

Una vez declarada por la Secretaría de Gobernación la nueva calidad, deberá autorizar así también, solamente aquéllas actividades que a su juicio sean convenientes para el país, con las limitaciones que ella misma fije ya sea en el mismo oficio en que otorgue la nueva calidad o en cualquier tiempo posterior, o bien, mediante acuerdos de carácter general.

Creemos que es importante mencionar el texto del artículo 6º, primer párrafo de la Ley para Promover la Inversión Me-

xicanos y Regular la Inversión Extranjera, que a la letra dice:

"Para los efectos de esta ley, se equipara a la inversión mexicana la que efectúen los extranjeros residentes en el país con calidad de inmigrados salvo cuando, por razón de actividad, se encuentren vinculados con centros de decisión económica del exterior. Esta disposición no se aplicará en aquellas áreas geográficas o actividades que estén reservadas de manera exclusiva a mexicanos o a sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros o que sean materia de regulación específica."

Esto se debe a que el extranjero ya ha pasado la prueba de la estancia en el país durante 5 años, bajo el estricto control de la autoridad migratoria. Al declararse que ha obtenido la calidad de inmigrado, significa que ya se ha legalizado su estancia definitiva en el país, existiendo por ello la presunción de que se trata de un extranjero que ya se ha arraigado y asimilado a nuestro medio. Esto se ha considerado por la disposición arriba mencionada, por eso inclusive, la inversión de este tipo de extranjeros es equiparada a la nacional (desde luego, siempre y cuando estén autorizados por Gobernación para dedicarse a hacer inversiones y no se encuentren vinculados con centros de decisión económica en el exterior).

Toda declaración de inmigrado deberá ser anotada en el Registro Nacional de Extranjeros.

Una vez que el extranjero haya obtenido la nueva calidad, tendrá derecho a que se le cancelen a su favor las garantías, que en su caso, hubiere otorgado. Además podrá salir y entrar libremente del territorio, pero con las siguientes limitaciones: no podrá ausentarse dos años consecutivos del país, o en un lapso de 10 años estar ausente más de 5, porque perderá su calidad migratoria.

El inmigrado ya no está bajo el estricto control de la autoridad migratoria, ya no tiene la obligación anual de los referendos, es decir, goza de mayor libertad pues las relaciones con dicha autoridad ya son mínimas Vgr. para autorizar cambio de actividades, aviso de cambio de domicilio, aviso de cambio de nacionalidad, etc.

CAPITULO CUARTO

"Repatriación"

1. Concepto.- 2. --
Atribuciones de Go-
bernación en los --
asuntos de Repatria
ción.

1. Concepto.

En relación a la repatriación, diremos que no puede ser considerada como un movimiento inmigratorio, ya que es el regreso de nacionales al país, es decir, es el fenómeno originado por los mexicanos que "vuelven a su patria". Aquí la gran diferencia con el movimiento inmigratorio que se trata de la internación de extranjeros a nuestro país.

En la Nueva Ley, se trata en un capítulo aparte a la repatriación (Capítulo V) y no en la forma en que lo hacía la Ley anterior, que trataba al repatriado solamente y dentro del Capítulo de Emigración (no sabemos por qué razón). A continuación daremos la definición legal de repatriado:

REPATRIADO.- es el nacional que vuelve al país, después de residir por lo menos dos años en el extranjero.

La Ley de 47, consideraba como repatriados a los nacionales que volvieran al país, después de radicar por lo menos seis meses en el extranjero. Creemos que fué acertado que se aumentara el período de ausencia a dos años, pues seis meses es muy poco tiempo, además mejorando la técnica legislativa, la Nueva Ley habla de "residir" en vez de "radicar".

A contrario sensu, podemos interpretar, que los mexicanos que no estén ausentes por más de dos años, al volver al país, podrán entrar a él en la forma que señala el artículo 15 de la Nueva Ley, sin considerárseles como repatriados. Sin embargo, de acuerdo con la misma Ley (art. 82-2º párrafo), también pueden considerarse como repatriados, los nacionales que en virtud de situaciones excepcionales, requieran el auxilio de los Servicios Migratorios, para su regreso al territorio nacional.

Es muy importante que no hayan perdido la -

nacionalidad mexicana, pues de lo contrario no estarán dentro del tipo legal de repatriados. El artículo 3º de la Ley de Nacionalidad y Naturalización, señala las causas por las cuales se pierde la nacionalidad mexicana:

" I.- Por adquirir, voluntariamente, una nacionalidad extranjera, entendiéndose que no es adquisición voluntaria, cuando se hubiera operado por virtud de la Ley, por simple residencia o por ser condición indispensable para adquirir trabajo o para conservar el adquirido con anterioridad, a juicio de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

II.- Por aceptar o usar títulos nobiliarios que impliquen sumisión a un Estado extranjero.

III.- Por residir, siendo mexicano por naturalización, durante 5 años continuos en el país de su origen.

IV.- Por hacerse pasar en cualquier instrumento público, siendo mexicano por naturalización, como extranjero, o por obtener y usar un pasaporte extranjero.

La pérdida de la nacionalidad mexicana sólo afecta a la persona que la ha perdido."

Ya hemos visto que la persona que haya perdido la nacionalidad mexicana, será considerada como extranjera, aunque no haya adquirido otra nacionalidad. En el caso de las personas que hayan sido mexicanas de origen, podrán recuperar su nacionalidad, es decir, éstas no siguen, de acuerdo con la Ley, el procedimiento de naturalización sino el de RECUPERACION de la nacionalidad mexicana, siempre y cuando se encuentren residiendo en el país, tengan por tanto su domicilio establecido en el mismo y lo soliciten de la Secretaría de Relaciones Exteriores (art. 44 de la Ley de Nacionalidad y Naturalización), pero mientras tanto deberán regularizar su situación migratoria como cualquier extranjero. Sin embargo, la autoridad migratoria deberá tener en consideración que se trata de personas que en un tiempo fueron mexicanas y darles por ello todas las facilidades del caso.

Así pues, si no se ha perdido la nacionalidad mexicana, se estará en la hipótesis legal del repatriado. El repatriado al entrar al país, puede hacerlo en los términos del artículo 15 de la Nueva Ley de Población, además de cumplir con otros requisitos que se son fijados como medida de aseguramiento, pues se trata de un indivi-

duo que ha estado ausente por más de dos años. El artículo 15 señala:

"Los mexicanos al ingresar al país COMPROBARAN SU NACIONALIDAD, SATISFARAN EL EXAMEN MEDICO cuando se estime necesario y PROPORCIONARAN LOS INFORMES ESTADISTICOS que se les requieran. En caso de tener un mal contagioso, las autoridades de Migración expeditarán los trámites cuando dichos nacionales deban ser internados para ser atendidos en el lugar que las autoridades sanitarias determinen."

Es importante el control de los emigrantes nacionales, para saber si realmente se trata de un mexicano emigrante -- que vuelve al país. Un individuo, al regresar al país, habiendo estado en el extranjero como "residente", pero sin haber perdido la nacionalidad mexicana, o bien, si ha adquirido otra -involuntariamente- en los términos del artículo 3º fracción I de la Ley de Nacionalidad y Naturalización, será considerado como repatriado. La autoridad migratoria, deberá estudiar cuidadosamente los casos de aquéllos que hayan adquirido involuntariamente otra nacionalidad y tendrá cuidado de no darles el mismo trato que a los extranjeros, ya que como hemos visto de acuerdo con nuestra legislación siguen siendo mexicanos.

Como ya dijimos, al repatriado se le fijan otros requisitos, además de los estipulados por el citado artículo 15 de la Ley. Estos requisitos serían: la presentación de una constancia de que carece de antecedentes policiacos, de constancias indubitables de que no ha adquirido otra nacionalidad o que la ha adquirido por causas ajenas a su voluntad, según lo previsto por la Ley, y desde luego, la comprobación a satisfacción de la autoridad migratoria, de que es mexicano de origen o por naturalización, en éste último caso, deberá comprobar que no ha estado ausente del país por más de 5 años. La nacionalidad se podrá comprobar con el pasaporte expedido por la Secretaría de Relaciones Exteriores, con el acta de nacimiento, con la carta de naturalización, o con cualquier documento fehaciente en el que conste su nacionalidad o a través de un examen minucioso que le haga la autoridad migratoria. Una vez que-

la mencionada autoridad, haya comprobado que se trata realmente de un - mexicano, deberá admitirlo aunque no haya aprobado el exámen médico, en tal caso deberá cooperar con las autoridades sanitarias, para su pronta hospitalización en el lugar más próximo.

En caso de que se dude de la autenticidad de las pruebas presentadas por el interesado para acreditar su nacionalidad mexicana, la Oficina de Población correspondiente, deberá remitirlas al Servicio Central y tomará las precauciones que considere necesarias - para la identificación y localización de la persona de quien se trate.

Es importante aclarar, según nuestro punto de vista, que no debe considerarse al repatriado, como una calidad migratoria, pues no se trata precisamente de una situación jurídica en los términos en que concebimos a la calidad migratoria, debido a que ésta, como ya hemos dicho, es la delimitación o demarcación de una situación jurídica determinada que sirve de molde o patrón para la fijación de determinados requisitos, que se establecen para el control de aquellas personas -- que realizan el tránsito migratorio, es decir, de las que entran o salen del territorio nacional. La repatriación no puede encuadrarse dentro del fenómeno inmigratorio, como ya hemos dicho en varias ocasiones, pero tampoco puede considerarse como un caso de internación especial, pues desde el punto de vista migratorio esto implicaría el establecimiento de ciertos requisitos, obligaciones, condiciones o limitaciones, para que la 'internación' pueda realizarse. En el caso de los requisitos (y no hablamos de limitaciones) que le son fijados a los mexicanos que vuelven al país - después de haber estado ausentes por lo menos dos años, son única y exclusivamente para que la autoridad compruebe que realmente se trata de nacionales, para dejarlos entrar libremente a su patria, pues como ya hemos visto, aunque se encuentren enfermos de un mal contagioso, esto no es óbice para negarles la entrada (sería sumamente criticable que así fuera).

Al hablar de -repatriado- no se está atribuyendo una calidad migratoria, pues éste es sólo un término técnico jurídico para denominar al mexicano que regresa al país. Volvemos a repetir lo que dijimos en una ocasión: el nacional sólo puede tener una calidad migratoria, la de emigrante.

Los artículos 82 y 83 de la Ley, utilizan términos: "reinternados", o que se "internen", al hacer alusión a los -- repatriados, con lo que estamos en desacuerdo, pues éstos términos implican desde el punto de vista migratorio, la entrada de elementos extraños al país, y el mexicano no puede "reinternarse" o "internarse". El nacional, tiene una esfera jurídica que es creída por los derechos y obligaciones de los que es sujeto, según lo previsto por las diversas disposiciones de la legislación nacional. Esta esfera jurídica acompaña siempre al individuo, aunque salga del territorio y siempre y cuando conserve el importante nexo con el Estado, que es la nacionalidad, que es lo que hace que el individuo no sea extraño al Estado al cual pertenece. Ahora -- bien, se 'internan' al territorio solamente los elementos extraños a él y los mexicanos no lo son. Por ello, creemos que la Nueva Ley de Población, debería omitir estos términos y hablar de "ingreso" o de "entrar" los nacionales al país, pero no de "internación", pues por lo expuesto resulta un tanto inadecuado.

2. Atribuciones de Gobernación en los asuntos de Repatriación.

De acuerdo con la Ley, la Secretaría de -
Gobernación tiene en estos asuntos, las siguientes atribuciones:

- a) Dictar las medidas encaminadas a estimular la repatriación de los -
mexicanos.
- b) Darles todas las facilidades para que se reintegren al país, sobre-
todo si son personas que hayan adquirido conocimientos que benefi-
cien al desarrollo nacional, promoviendo su radicación donde puedan
ser útiles.
- c) Proponer a las dependencias oficiales y empresas particulares, las-
medidas que estime pertinentes, a fin de que se proporcione a los -
repatriados el mayor número de facilidades para el buen éxito de --
las labores a las que se dediquen. y
- d) Distribuir, en los centros de población que carezcan de recursos hu-
manos o que se hagan necesarias las actividades que realicen los re-
patriados, o bien, en las poblaciones que se creen, a los contingen-
tes de nacionales que en forma colectiva retornen al país. En coor-
dinación con el D.A.A.C. y con los demás organismos federales, lo--
cales y municipales correspondientes.

CAPITULO QUINTO

"Emigración"

1. El Emigrante.- 2. Atribuciones de Gobernación en los asuntos de Emigración.- 3. Requisitos que deben satisfacer los emigrantes.- 4. Emigración de Nacionales.- 5. Emigración de Extranjeros.

1. El Emigrante.

La emigración es el fenómeno inverso a la inmigración, pues a diferencia de éste que es originado por la interacción de extranjeros, el fenómeno de la emigración es causado por la salida tanto de extranjeros como de nacionales.

La Ley al definir a los emigrantes señala (art. 77):

Son EMIGRANTES.- Los mexicanos y extranjeros que salgan del país con el propósito de residir en el extranjero.

El ánimo de residir fuera del país es muy importante, pues si la persona que sale, lo hace sólo en forma temporal, no podrá ser considerada como emigrante y por tanto no se le fijarán los mismos requisitos establecidos para esta calidad migratoria. En este caso, que hemos llamado de los "No emigrantes", al salir del país, si son nacionales, deberán presentar en la Oficina de Población del lugar de salida, su pasaporte y deberán proporcionar los datos e información que se les soliciten. Tratándose de extranjeros, presentarán su documentación migratoria que deberá estar en vigor, la autoridad migratoria anotará en la forma respectiva la fecha de salida y le hará saber al extranjero, el plazo dentro del cual podrá regresar al país.

Pero en el caso de los emigrantes, es distinto, pues son tomadas otras medidas y fijados otros requisitos, los cuales trataremos en el apartado número 3.

Sería conveniente que en el Reglamento que se expida, se fijaran claramente y por separado, los requisitos que deban llenarse: para la salida temporal de los nacionales y de los extranjeros (es decir, de los No emigrantes), y los requisitos para la salida definitiva tanto de nacionales como de extranjeros (o sea, de los emigrantes).

2. Atribuciones de Gobernación en los asuntos de Emigración.

A la Secretaría de Gobernación corresponde en estos asuntos:

- a) Controlar la emigración y vigilar que se cumplan con las disposiciones legales y reglamentarias aplicables.
- b) Investigar las causas que den o puedan dar origen a la emigración de nacionales y dictar medidas para regularla (art. 76-I). y
- c) Dictar medidas en colaboración con la Secretaría de Relaciones Exteriores, tendientes a la protección de los emigrantes mexicanos. (76-II)

Es de hacerse notar que esta Ley habla de -regular- la emigración de nacionales y no como la anterior que señalaba que Gobernación debía "dictar las medidas necesarias para restringir la emigración de nacionales cuando el interés público así lo exija" (art. 8º -I Ley de 1947). La nueva política demográfica no restringe la emigración, sino simplemente la regula en el sentido de que no le pone restricción alguna para que se produzca, sino que se da la facultad a Gobernación de que investigue las causas que den origen o que puedan originarla, e intervenir para que no se produzca si esto va a redundar en perjuicio de la nación, o bien, una vez producida, proteger a los emigrantes nacionales para que no queden desamparados en el extranjero. Es pues mejor, que la Ley haya cambiado el término "restringir" por el de "regular". -- Además, en razón de esta reforma, ha quedado derogado el artículo 79., -- fracciones I y II del Reglamento vigente, en cuanto a la fracción III -- de este mismo artículo, creemos que debe subsistir en el nuevo Reglamento que se expida, pues habla de la emigración clandestina, disponiendo que la Secretaría de Gobernación "establecerá en las fronteras y litorales la vigilancia necesaria para evitar la emigración clandestina y, para

este fin, las autoridades federales y locales estarán obligadas a prestarle la cooperación que se requiera. La Secretaría de Gobernación tiene la facultad para retener los vehículos que se usen en esta actividad ilegal."

Es importante que Gobernación, dicte las medidas que tiendan a la protección de los emigrantes nacionales, para que éstos tengan asegurada su entrada al país al que se dirijan y estén en aptitud de cumplir con los requisitos que se les fijen al efecto, y tratándose de trabajadores, que éstos tengan todas las seguridades que marca la legislación respectiva.

3. Requisitos que deben satisfacer los emigrantes.

De acuerdo con el artículo 78 de la Ley, las personas que pretendan emigrar del país, están obligadas a satisfacer los requisitos siguientes:

I. Identificarse y presentar ante la autoridad de Migración correspondiente, las informaciones personales o para fines estadísticos que les requieran.

II. Ser mayores de edad, o si no lo son o están sujetos a interdicción, ir acompañados por las personas que ejerzan sobre ellos la patria potestad o la tutela en su caso, o acreditar el permiso concedido al efecto por dichas personas o por autoridad competente. Si se trata de extranjeros que entraron al país solos podrá omitirse este requisito (según el Reglamento en vigor).

III. La comprobación si se trata de mexicanos, de que pueden cumplir con todos los requisitos que para entrar al país a donde se dirijan exijan las leyes del mismo, según el carácter con el que pretendan hacerlo.

IV. Solicitar de la oficina respectiva la documentación correspondiente y presentarla a las autoridades migratorias del lugar por donde se pretenda salir y no estar sujeto a proceso o ser prófugo de la justicia, ni estar arraigado por cualquier causa en virtud de resolución judicial, sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 109 de esta Ley (los arraigos de extranjeros, decretados por autoridades judiciales o administrativas, no impedirán que se ejecuten las órdenes de expulsión que Gobernación dicte contra los mismos). y

V. Los que establezcan otras disposiciones aplicables de la materia.

Tratándose de MEXICANOS, éstos deberán al salir además de cumplir con los requisitos señalados, deberán llenar los

las formas (FM 17), cuestionarios y presentar la visa de admisión, y - exhibir en su caso, la cartilla militar correspondiente o el permiso de las autoridades del Servicio Militar Nacional.

Tratándose de EXTRANJEROS, deberán cumplir con los requisitos señalados por el artículo 78 y con los requisitos generales de migración. La Oficina de Población del lugar de salida les deberá recoger su documentación migratoria, la cual deberá ser remitida al Servicio Central, en donde será cancelada y archivada en el expediente - del extranjero. Cuando éste carezca de documentación migratoria o sea -- una documentación irregular, el Jefe de la Oficina, deberá comunicar esta situación al Servicio Central, el cual podrá autorizar su salida aún en estas condiciones. En el caso de la documentación irregular será recogida ésta y se harán efectivas las sanciones pecuniarias a que se haya hecho acreedor al extranjero.

4. Emigración de Nacionales.

La emigración de mexicanos puede hacerse - en forma INDIVIDUAL o COLECTIVA, al igual que en el caso de la repatria- ción que puede tratarse de un caso particular o de grupos de repatria- dos, así también, al salir del país lo pueden hacer individualmente o - por grupos, pudiendo adoptar la calidad de trabajadores, en cuyo caso - también podrán hacerlo en cualesquiera de las dos formas enunciadas. Aquí Gobernación tiene la función principal, de brindarles toda la protección necesaria a los emigrantes mexicanos, sobre todo a los trabajadores.

Cabe hacer mención del problema, antiguo - ya, de los 'braceros', que a pesar del tiempo que tiene y de las dispo- siciones que se han dictado para evitarlo éste ha persistido. Recorde - mos que en la Ley de Migración de 1926 se trató expresamente este proble- ma. Esta Ley disponía en su artículo 17: "La Secretaría de Gobernación -

tiene exclusivamente, la facultad de dictar providencias tendientes a -- evitar que emigren braceros mexicanos en condiciones ilegales respecto a las leyes del país a que se dirijan, o en contravención de los mandamientos proteccionistas, de esta Ley y su Reglamento. Al efecto, la Secretaría establecerá los servicios permanentes o provisionales de vigilancia en los lugares de la República que para el caso estime convenientes." -- A pesra de la vigilancia ejercida por nuestro país, también existe la vigilancia "estricta" del país vecino del Norte, que es a donde se dirijen estos mexicanos en busca de trabajo, pero a pesar de ello la emigración ilegal no ha podido resolverse. El Secretario de Gobernación, Lic. Moya-Palencia, habló de este problema en su comparecencia en la Cámara de Diputados, del 16 de octubre de 1974, al contestar la pregunta del diputado Carrasco Palacios, puntualizando:

"... La SOLUCION DE FORMA está pues afuera, en la conveniencia de regular las condiciones de trabajo de estos -- mexicanos en el exterior, pero la SOLUCION DE FONDO está adentro, en la aceleración del desarrollo nacional, en la ampliación de la producción mexicana, en la distribución más justa del ingreso, en la reducción de índices de natalidad que indican que hay una gran sobrepoblación en las áreas rurales como también la hay en las áreas urbanas.

De ahí que ninguno de los fenómenos que contempla esta Ley, así sean los fenómenos más mecánicos del movimiento migratorio, puedan verse desvinculados del concepto de la política demográfica y de la estrategia del desarrollo -- nacional.

Cuando en alguna ocasión contestamos algunas preguntas de periodistas interesados en la resolución de este -- fenómeno, y en la evolución de las conversaciones entre -- nuestro país y los Estados Unidos de Norteamérica, que es tá llevando a cabo la Secretaría de Relaciones Exteriores, decíamos que en cuanto a la forma, el problema es más de los Estados Unidos que de México, porque ellos tienen las necesidades de trabajo, la capacidad de absorción de empleo que hace que medio millón de mexicanos o más emigren, a veces bajo un falso espejismo, a trabajar en las grandas de la frontera, y aunque ellos no quieran, y aunque -- sus leyes migratorias sean cerradas y digan que no pueden entrar medio millón de trabajadores mexicanos, la realidad es que todos los años entran.

En cuanto a la forma, repito, es un problema fundamentalmente de la legislación interna norteamericana y de -- las asociaciones sindicales de ese país, porque ya México está planeando abiertamente, con el viejo criterio juarista, de que los problemas comunes y los conflictos que surjan entre las naciones, deben resolverse por la vía del -- derecho, de la negociación, la conveniencia de hacer nue-

vamente uno o varios convenios para la regularización del trabajo de los emigrantes mexicanos."

EMIGRACION INDIVIDUAL DE TRABAJADORES.- el artículo 79 de la Ley, ha sido elaborado teniendo en consideración lo dispuesto por la legislación laboral. Este artículo dispone que los trabajadores mexicanos deberán ir "contratados por temporalidades obligatorias para el patrón o contratista, y con salarios suficientes para satisfacer sus necesidades."

Por su parte, el artículo 28 de la Ley Federal del Trabajo, dispone que "para la prestación de servicios de los trabajadores mexicanos fuera de la República, se observarán las normas siguientes:

I. Las condiciones de trabajo se harán constar por escrito y contendrán para su validez las estipulaciones siguientes:

a) Los requisitos señalados en el artículo 25. (los generales del trabajador y del patrón; si es por tiempo determinado o indeterminado; determinación de los servicios que deban prestarse; el lugar o lugares donde deban prestarse; duración de la jornada; la forma y el monto del salario; el día y el lugar de pago del salario y las condiciones de trabajo, tales como los días de descanso, vacaciones, y demás que se estipulen).

b) Los gastos de transporte, repatriación, traslado hasta el lugar de origen y alimentación del trabajador y de su familia, en su caso, y todos los que se originen por el paso de las fronteras y cumplimiento de las disposiciones sobre migración, o por cualquier otro concepto semejante, serán por cuenta exclusiva del patrón. El trabajador percibirá íntegro el salario que le corresponda, sin que pueda descontarse cantidad alguna por esos conceptos.

c) El trabajador tendrá derecho a las prestaciones que otorguen las instituciones de seguridad y previsión social a los extranjeros en el país al que vayan a prestar sus servicios. En todo caso, tendrá derecho a ser indemnizado por los riesgos de trabajo con una cantidad igual a la que señala esta Ley, por lo menos;

II. El patrón señalará el domicilio dentro de la República para todos los efectos legales;

III. El escrito que contenga las condiciones de trabajo será sometido a la aprobación de la Junta de Conciliación y Arbitraje dentro de cuya jurisdicción se celebró, la cual, después de comprobar los requisitos de validez a que se refiere la fracción I, determinará el monto de la fianza o depósito que estime suficiente para garantizar el cumplimiento de las obligaciones contraídas. El depósito deberá constituirse en el Banco de México o en la institución bancaria que éste designe. El patrón deberá comprobar ante la misma Junta el otorgamiento de la fianza o la constitución del depósito;

IV. El escrito visado por el Cónsul de la Nación donde deban prestarse los servicios, y

V. Una vez que el patrón compruebe ante la Junta que ha cumplido las obligaciones contraídas, se ordenará la cancelación de la fianza o la devolución del depósito.

Desgraciadamente, las normas proteccionis ---

tas establecidas por nuestra legislación, no han sido obstáculo para la emigración clandestina de los trabajadores mexicanos. Las soluciones a este problema ya han sido propuestas por el titular de la Secretaría de Gobernación (p. 153), con las cuales estamos de acuerdo.

EMIGRACION DE GRUPOS DE TRABAJADORES.- este tipo de emigración además de ajustarse a los requisitos señalados por el mencionado artículo 28 de la Ley Federal del Trabajo, deberá estar a lo dispuesto por el Reglamento de la Ley General de Población. En el artículo 80 del Reglamento vigente se dispone:

I.- Ninguna agencia para la contratación colectiva de trabajadores mexicanos podrá establecerse en el país, sin previo acuerdo de la Secretaría de Gobernación y sólo podrá operar bajo la vigilancia de la propia Dependencia.

II.- Sólo se permitirá la contratación colectiva cuando redunde en positivo beneficio de los trabajadores y no cause perjuicio a la economía nacional.

III.- Todo el personal de las oficinas de población, especialmente de los jefes de las mismas, tienen obligación de instruir a los trabajadores acerca de los requisitos de emigración y sobre las leyes del país a donde pretendan dirigirse y las condiciones pecuniarias y de trabajo del punto en donde pretendan laborar.

IV.- La Secretaría de Gobernación facilitará los medios para que expida a cada trabajador una tarjeta de identidad que acredite su nacionalidad mexicana.

V.- La Secretaría de Gobernación vigilará que queden garantizados los gastos de repatriación de los trabajadores.

VI.- El traslado de los trabajadores mexicanos debe ser vigilado por agentes de la Secretaría, a efecto de hacer cumplir las leyes y reglamentos aplicables.

VII.- La Secretaría de Gobernación cuidará que se cumplan en todos sus términos los tratados internacionales.

Podrá autorizarse la salida con los documentos de identificación que expida la Secretaría,¹⁷ o de acuerdo con los convenios internacionales celebrados al respecto.

5. Emigración de Extranjeros.

La emigración es un fenómeno cuya importancia no es igual a la de la inmigración, en cuanto que éste último consti

tuye el movimiento de internación de elementos extraños y por tanto la regulación jurídica está encaminada al control estricto de los mismos. La emigración por su parte, abarca a los nacionales y a los extranjeros, respecto de éstos últimos, su salida no tiene mayor relevancia, sino que la importancia surge cuando se trata de nacionales, pues esto implica la existencia de problemas internos, tales como la sobrepoblación, el desempleo, ya hemos hablado de la llamada "fuga de cerebros", por falta de condiciones para su desenvolvimiento en el país, etc, etc. En síntesis, la Ley se enfoca principalmente a la regulación de la emigración de nacionales, pues es ella la que tiene importancia para nosotros, y la de los extranjeros se regula en forma secundaria, para los efectos de que sea legal su salida, limitándose la función de Gobernación en este campo, prácticamente a la vigilancia del cumplimiento de los requisitos legales y reglamentarios, y a los cuales ya nos hemos referido.

2) Es importante mencionar, que existe una Oficina que depende directamente de la Secretaría de Gobernación, es decir, es independiente de la Dirección de Población, que se dedica exclusivamente a la expedición de la documentación de los trabajadores que emigran, nos referimos a la Oficina Documentadora de Trabajadores Emigrantes. (Ver Organigrama de la Secretaría de Gobernación, en el "Manual de Organización del Gobierno Federal. 1972-1973." Secretaría de la Presidencia, Dirección de Estudios Administrativos).

TERCERA PARTE

"LOS ORGANISMOS PUBLICOS ENCARGADOS DE LA MATERIA

POBLACIONAL"

CAPITULO PRIMERO

"EL Consejo Nacional de Población"

1. Antecedentes.- 2. Objetivos.- 3
.- Integrantes: A) Sría. de Gober-
nación; B) Sría. de Educación Pú-
blica; C) Sría. de Salubridad y --
Asistencia; D) Sría. de Hacienda y
Crédito Público; E) Sría. de Rela-
ciones Exteriores; F) Sría. del --
Trabajo y Previsión Social; G) --
Sría. de la Presidencia, y H) Dep-
to. de Asuntos Agrarios y Coloniza-
ción.- 4. Actividades.

1. Antecedentes.

El Consejo Nacional de Población, es un organismo creado ad hoc para la planeación demográfica del país, y tiene sus antecedentes, como ya vimos en la parte de "Evolución histórica", en los Consejos de Inmigración creados por disposición de la Ley de Inmigración de 1908; Posteriormente la Ley de Migración de 1930 crea el Consejo Consultivo de Migración; En la Ley General de Población de 1936, para -- auxiliar a la Dirección General de Población, dependencia creada por esa misma Ley, se establece el Consejo Consultivo de Población, que como su nombre lo indica, ya no se ocupa únicamente de la cuestión puramente migratoria, sino del estudio de los problemas de la población, estando éste de acuerdo con la misma Ley, pues la Ley de 36, fué la primera Ley General de Población; En la Ley de 1947, se establece que para el estudio de los problemas demográficos y ejecución de las resoluciones que con -- respecto a los mismos se toman, se constituirá un Consejo Consultivo de Población como dependencia de la Secretaría de Gobernación. Por último -- en la Nueva Ley General de Población de 1974, se crea el Consejo Nacional de Población, como un organismo intersecretarial.

2. Objetivos.

Este organismo, tiene como finalidad "la -- planeación demográfica del país, con objeto de incluir a la población en los programas de desarrollo económico y social que se formulen dentro -- del sector gubernamental y vincular los objetivos de éstos con las necesidades que plantean los fenómenos demográficos." (art. 50 de la Ley).

Esta disposición es muy importante pues en ella se define uno de los elementos esenciales y de mayor relevancia de

La política demográfica seguida por la Ley, es decir, el elemento a que ya nos hemos referido de que la política demográfica nacional, no está desvinculada de los programas de desarrollo económico y social del país, sino que por el contrario, forma parte integrante de los mismos, ya que unos y otros programas nunca funcionarán si se enfocan independientes --- unos de otros, pues los problemas del país deben resolverse conjunta y coordinadamente. Así pues, la política demográfica, forma parte de la política integral de desarrollo del país.

En la sesión del 27 de marzo de 1974, el Presidente de la República, Lic. Echeverría Álvarez, dejó instalado formalmente el Consejo Nacional de Población. En esta sesión se determinó claramente por el Secretario de Gobernación y Presidente del Consejo, Lic. Moya Palencia, cuál es la tarea principal de este organismo y cuáles son los principios de la política demográfica nacional que deberá seguir el Consejo, para la realización de las diversas actividades que efectúe para la planeación de la población. Así tenemos, que el mencionado funcionario expresó: "INSTRUMENTAR LA POLITICA DEMOGRAFICA DENTRO DEL MARCO DEL DESENVOLVIMIENTO COLECTIVO, DIVULGARLA Y HACER CONCIENCIA GENERAL RESPECTO DE ELLA, COORDINAR LOS ESFUERZOS DE LAS ESTRUCTURAS PUBLICAS, SOCIALES Y PRIVADAS EN UNA ESTRATEGIA MULTIDISCIPLINARIA QUE ENVUELVA UNA FIRME DESTINACION, CON UNA PERMANENTE ACTITUD IMAGINATIVA, ES LA TAREA PRINCIPAL DE ESTE CONSEJO NACIONAL DE POBLACION. El Consejo no intenta reemplazar ni absorber las atribuciones de cada una de las Secretarías o Departamentos de Estado que lo forman, dentro de las áreas de problemas a ellos encomendadas, sino por el contrario, respaldar su acción.

"El Consejo está diseñado por la Ley como el vehículo de coordinación de una POLITICA DEMOGRAFICA eminentemente cualitativa, cuyos PRINCIPIOS son los siguientes:

- 1.- Es parte integrante de la política de desarrollo económico y social y no un sustituto de ésta.
- 2.- Tiene como fin principal elevar el nivel y la calidad de la vida de-

- todos los mexicanos, del campo y de la ciudad.
- 3.- Es producto de una decisión soberana y autónoma y por tanto rechaza las actitudes neocolonialistas o aquellas otras que propenden la pasividad del Estado ante el problema demográfico.
 - 4.- Se basa en el respeto absoluto a los derechos humanos reconocidos nacional e internacionalmente y a nuestros valores culturales.
 - 5.- Tiene carácter nacional porque parte de la realidad demográfica del país y de su estructura socio-económica y porque en su ejecución deben intervenir todos los sectores sociales, públicos y privados.
 - 6.- Busca la aceleración del proceso de desarrollo mediante su integración a planes generales y una estrecha coordinación con las políticas de inversión, empleo, reforma agraria, educación, salud, vivienda y seguridad social.
 - 7.- Persigue conseguir las diferencias regionales y las desigualdades --- existentes entre las zonas rurales y urbanas, fomentando el desarrollo regional equilibrado.
 - 8.- Apoya la intensificación del esfuerzo público y privado para mejorar la preservación del medio ambiente, las condiciones de vida e higiene y reducir aún más la mortalidad y la morbilidad.
 - 9.- Propugna, la realización de programas de planificación familiar a través de sistemas educativos, de salud pública y de seguridad social, --- que proporcionen a las mujeres y a las parejas, información, servicios y seguridad para que puedan ejercer de manera libre y responsable el derecho a regular el tamaño de su familia, con el propósito de reducir la natalidad y estabilizar en lo futuro, el crecimiento de la población.
 - 10.- Procura la plena integración de la mujer a la actividad económica y al proceso educativo, social y cultural, a fin de convertir en realidad su igualdad jurídica, por eso se pronuncia en favor de una actitud responsable de los individuos hacia su función reproductiva y rechaza toda forma de machismo o de discriminación.
 - 11.- Reconoce que los problemas poblacionales y las posibilidades de su --- solución deben contemplarse en una perspectiva a corto, mediano y largo plazo, dentro de un proceso dinámico en el que deban participar --- las futuras generaciones y adaptarse a los requerimientos de la sociedad y a los adelantos de la ciencia y la tecnología del porvenir.
 - 12.- Busca promover una conciencia pública motivada y participante, para lo cual asigna alta prioridad a la difusión y comunicación de los --- problemas demográficos, a la obtención de estadísticas fidedignas y especializadas sobre la población y sus tendencias; a las actividades de investigación en los asuntos demográficos y a la capacitación profesional.
 - 13.- Se suma al proceso de cooperación internacional que tiene en 1974 su mejor expresión como el "Año Mundial de la Población", en la "Conferencia Mundial de Población", promovidos por las Naciones Unidas.
 - 14.- Se propone la constante evaluación de sus principios y estrategias --- para irlos ajustando, dentro de un marco de seguridad jurídica y política a las necesidades que plantea la cambiante realidad."

3. Integrantes.

En la Ley anterior, el Consejo Consultivo de Población, funcionaba bajo la presidencia de un representante designado por la Secretaría de Gobernación, y estaba formado por representantes de

de diversas Secretarías y Departamentos de Estado. Actualmente, el Consejo Nacional de Población, está presidido por el titular de la Secretaría de Gobernación (art. 6º de la Ley) y por los titulares o subsecretarios y secretario general, de las siguientes Secretarías: Educación Pública, Salubridad y Asistencia, Hacienda y Crédito Público, Relaciones Exteriores, Trabajo y Previsión Social y de la Presidencia, así como del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.

Los miembros del anterior Consejo Consultivo, eran casi los mismos que los del actual Consejo Nacional. Fueron suprimidos los representantes de las Secretarías de Industria y Comercio, Agricultura y Ganadería y del Departamento de Turismo; Añadiéndose por otra parte a los representantes de las Secretarías de Hacienda y de la Presidencia.

De acuerdo con el mismo artículo 6º, cuando se trate de asuntos de la competencia de otras dependencias u organismos del sector público, el Presidente del Consejo puede solicitar a los titulares de los mismos, que acudan a la sesión o sesiones correspondientes o nombren un representante para desahogar los asuntos que les competan.

A) SECRETARIA DE GOBERNACION.- se entiende que esta Secretaría sea la que presida el Consejo Nacional de Población, pues es ella la que es competente directamente, de acuerdo con la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, con la Ley General de Población, con el Reglamento de la Ley y con el Reglamento Interior de la propia Secretaría, para conocer de la materia poblacional. Su importancia pues, se sintetiza en esta atribución concedida por los diversos ordenamientos mencionados, sale por sobrando, hablar sobre sus funciones sobre la materia, pues de ellas ya nos hemos ocupado ampliamente en el transcurso del desarrollo de este trabajo.

A continuación mencionaremos a los demás miembros del Consejo y la ingerencia que tienen éstos en el mismo, según

sus respectivas competencias y para lo cual hemos recurrido a las declaraciones de los propios titulares de las diferentes dependencias oficiales que lo componen, las cuales fueron emitidas en la sesión en la que se dejó instalado el Consejo:

B) SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA.- al hablar de la nueva política demográfica que sigue la Ley, concretamente de los programas de planeación familiar, hicimos mención a que éstos son realizados, fundamentalmente al través de dos Secretarías: la de Educación Pública y la de Salubridad y Asistencia. Esta es una de las intervenciones más importantes de esta Dependencia para llevar a cabo la nueva política demográfica. Incluso en la Ley Federal de Educación, se hace mención expresa de los programas de planeación familiar, en uno de sus artículos de los que ya hicimos mención y el cual dispone que:

"Art. 5º. La educación que impartan el Estado, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios, se sujetará a los principios establecidos en el artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y tendrá las siguientes finalidades:
IX. Hacer conciencia sobre la necesidad de una planeación familiar con respeto a la dignidad humana y sin menoscabo de la libertad."

La Ley de Educación está pues acorde con la nueva política demográfica de la Ley de Población, pues la educación es precisamente el instrumento que ha de utilizarse, según esta política, para que la población no siga creciendo incontroladamente. Por eso si ha de hablarse de control al crecimiento poblacional con base en la Nueva Ley, este control es por medio de la educación de nuestro pueblo, el cual, en sus niveles sociales más bajos, en medio de la miseria y del hambre, se afana en la multiplicación de la especie. En una especie de desnutridos, de enfermos, de hambrientos de pan y de espíritu. Por eso, los programas de planificación familiar, llevados a cabo primordialmente para esta población, ya sea rural o de las ciudades y dentro de este tipo de población, a los jóvenes principalmente (que son los más), y que con

tituye el problema más grande que sufrimos, tienen que promoverse tñamente con los programas sociales y económicos, y conjugarse t los esfuerzos para que se eduque y se oriente a esta población primamente, para que así coadyuve ella misma a salir de la miseria y el ha

Existen otros aspectos importantes en relación a la educación, como el que mencionó el Secretario de Educación, Víctor Bravo Ahuja, quien señaló que: "La Ley General de Población, entre sus finalidades anota la de promover la integración de los grupos marginados; la Ley Federal de Educación expresa el propósito de contribuir a lograrla mediante la enseñanza de un idioma común para todos los mexicanos, sin menoscabo del uso de las lenguas autóctonas, que permanecen con su validez comunicativa. Lo anterior nos sirve para advertir que los fenómenos demográficos inciden sobre los educativos y observar hasta que conducta demográfica! Más adelante puntualizó: "La constancia de los fenómenos biológicos es modificada a tal punto por la cultura en sus últimos resultados, que los procesos vitales de un grupo humano son distintos en otro, así como también son diferentes en el tiempo de una generación a otra. Cuando una población no es homogénea étnicamente, el influjo que tienen los patrones culturales sobre la formación de los procesos vitales es más ostensible. Las variables determinadas por la cultura son los factores en los que puede y debe influir el sistema educativo, de tal manera que ~~que~~ conformándose con los fines que preconizan las Leyes General de Población y la Federal de Educación, regulen el desarrollo demográfico y el proceso educativo.

"Para obtener las finalidades que se proponen en ambas leyes en cuanto a la realización de programas de planeación familiar mediante los servicios educativos, la Secretaría de Educación Pública, dentro del programa federal de la reforma educativa, tiene implementados programas que se proponen hacer conciencia de la necesidad que

prevalece en el país de un desarrollo equilibrado y de una composición adecuada de los miembros de su población.

"Finalmente, queremos hacer notar que las modificaciones que puede introducir el sistema educativo en la conducta reproductiva de la población, las entendemos como parte de un proceso integral de desarrollo, en el que las funciones del Estado tienen una intervención decisiva, particularmente aquéllas encaminadas al fomento económico del país."

C) SECRETARIA DE SALUBRIDAD Y ASISTENCIA.- como ya hemos visto, esta Espencia, debido al contacto directo que tiene con la población y sus problemas de salud y asistencia, se percató desde hace mucho tiempo de nuestro problema demográfico, y actualmente es la que ha activado a grandes pasos los programas de planificación familiar, llevándolos a toda la República; Muchos sectores de la población están recibiendo, algunos desde hace tiempo, sus beneficios.

Jorge Jiménez Cantá, Secretario de Salubridad y Asistencia, expresó: "Fue menester el replanteamiento de un nuevo Plan Nacional de Salud y concretamente por lo que se refiere a la madre y al niño, definir objetivos y metas para proteger la salud de ese binomio biológico, para mejorar su nutrición y en suma, para procurar una planeación conveniente y justa que contribuyera a integrar la familia y a disminuir el número creciente de abortos provocados. Estos objetivos responden al propósito de organizar la familia dentro de un marco de salud y de acuerdo con un sentido de responsabilidad social y de alto contenido moral. Es por ello que, en el nuevo Plan Nacional se concibe la Planificación Familiar basada en la Paternidad Responsable, como un tema de salud pública intimamente vinculado con implicaciones socioeconómicas y demográficas...."Se han implementado programas de atención médica materno-infantil en los que participan la Secretaría de Salubridad y Asistencia, el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado y otros organismos ofi-

s y privados que actúan sinérgicamente. De esta manera se han formado centros de Orientación Familiar y Unidades Aplicativas, para dar más de 383,000 atenciones a mujeres demandantes de este servicio. Por lo que programan otras 500 para el presente año, siendo posible alcanzar una cobertura de más de 650,000 mujeres para ser atendidas médicamente por personal idóneo.

"La promulgación de la Nueva Ley de Población permite una proyección más amplia y hacer concurrir a numerosas Secretarías de Estado y organismos descentralizados en misión conjunta acorde con una política de desarrollo, donde no sólo se afirman conceptos de salud en los aspectos educativos, preventivos y asistenciales, sino se advierte una mayor convergencia de factores al servicio de la sociedad."

D) SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO.- el aspecto económico es muy importante y debe tomarse en cuenta siempre en toda política demográfica, ya que la población y los recursos disponibles son parte de la balanza del consumo y de los bienes y servicios existentes.

El Subsecretario de Hacienda, Gustavo Petrioli, señaló: "El crecimiento de la actividad económica se logra mediante la inversión de recursos de capital en una proporción que compense el desgaste sufrido por los medios de producción, esto es, la depresión, como que los acreciente, o sea, la "inversión económica" que propicia el mejoramiento del nivel de vida de la población.

"La "inversión demográfica", concepto que ha sido desarrollado por un grupo de demógrafos contemporáneos, encabezados por Alfred Sauvy, es la inversión adicional a la necesaria para compensar el desgaste de los medios de producción cuando sólo genera satisfacciones a los nuevos habitantes, manteniéndose en su conjunto el nivel de vida existente.

"En estos términos, en un país como el

tro se esfuerza por elevar el nivel general de vida, la proporción de recursos del producto interno bruto que hay que destinar para inversión, debe ser cuantiosa por el enorme peso que tiene la "inversión demográfica". Es por esta razón, que cuando los escasos recursos del capital son mal aprovechados, se restringen las posibilidades de mejorar el nivel de vida de la población. México invierte aproximadamente el 19% del producto interno bruto para lograr un crecimiento de 7% en términos reales. Esta relación, aplicada a las necesidades de "inversión demográfica", para una población que aumenta a una tasa anual del 3.5% requiere de una producción del producto del 10%, lo que significa que la mitad de la inversión nacional se destina para tan sólo mantener sin deterioro el ya de por sí bajo y mal distribuido ingreso per cápita.

...."El presupuesto de gasto del sector público continuará ampliando la base social del desarrollo, destinando los mayores recursos posibles a los fines que el Consejo Nacional de Población promueva. La remodelación de la política demográfica y sus efectos, seguramente llevarán largo tiempo, por ello es urgente empezar a actuar. El gasto programado para este año se asigna específicamente para estos programas, la cifra de 80 millones de pesos, además de las sumas que las distintas dependencias del Gobierno Federal y organismos asistenciales dediquen de sus propios presupuestos.

"Una adecuada política de población tendría, entre otros, un efecto favorable en la nueva concepción del desarrollo. A corto plazo evitaría un mayor deterioro en el ingreso real de las familias de las poblaciones empobrecidas y, posteriormente, mediante un vigoroso impulso con mayores inversiones sociales y físicas, permitiría un proceso de desarrollo compartido y sostenido."

E) SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES.- el problema de la explosión demográfica no atañe sólo a México, pues éste como ya hemos visto, es un

problema mundial que se ha presentado acentuadamente en algunas regiones del planeta como en Europa, en que desde hace tiempo se sufre este gran problema. Recordemos aquí las palabras de Benjamín Viel, respecto a que: "nada en el acontecer de la vida de un grupo de hombres es ajeno al total de la humanidad", más cuando este acontecer del que hablamos, este magno problema, se extiende rápidamente por todo el globo, deben por esto las naciones concentrar sus esfuerzos para tratar de solucionarlo. Esta posición la manifestó el Secretario de Relaciones Exteriores, Emilio O. Rabasa, quien entre otras cosas importantes expresó: "La meta de la comunidad internacional organizada no puede ser meramente la de sobrevivir, sino la de conseguir una vida de paz y dignidad, llena de esperanza para cada nueva generación, por lo que compartimos enteramente lo que se señaló en 1960 U Thant, entonces secretario general de las Naciones Unidas, cuando dijo: -No deseo aparecer en exceso dramático, pero a partir de la información de que dispongo como secretario general, no puedo sino concluir que a los miembros de las Naciones Unidas restan, tal vez, diez años para controlar sus antiguas querellas y lanzarse a una participación global que frene la carrera armamentista, mejore el medio ambiente, limite la explosión demográfica y dé por fin el impulso necesario a los esfuerzos orientados hacia el desarrollo. Si esta participación global no se crea en el próximo decenio, entonces mucho me temo que los problemas que he mencionado habrán alcanzado proporciones tan escalofriantes que seremos incapaces de controlarlos-.

... "La labor inicial de la División de Población de las Naciones Unidas sirvió para establecer el carácter y delimitar el alcance del problema. Los organismos especializados de las Naciones Unidas, han ido paulatina mente comprendiendo con mayor claridad las repercusiones que el aumento de la población tiene en su propio campo de actividad: la salud, la agricultura, el empleo y la educación." Más adelante indicó: "Dentro de los últimos acontecimientos, es importante señalar el apoyo que México-

dió a los principios establecidos en el Simposio de "Población y Derechos Humanos", que tuvo lugar en Amsterdam en enero del presente año.....
...."Como es sabido, México está pendiente y tiene especial interés en todas las opiniones, acuerdos o resoluciones, que afecten a los trabajadores migratorios a fin de que estos lleven una vida digna y autosuficiente.

"De las diferentes reuniones y consultas que en materia demográfica se han realizado hasta la fecha, conviene mencionar los principios que más amplia aceptación han tenido:

"Se admite plenamente la necesidad de que todos los países consideren la fijación de objetivos y la elaboración de programas para la planeación familiar, atendiendo a las condiciones y políticas nacionales de cada país.

"Se ha considerado conveniente añadir nuevas dimensiones a la política de población, ubicándola dentro del amplio contexto del desarrollo socioeconómico.

"La distribución de la población por edad, tiene un efecto de gran importancia en la obtención del ingreso. El desempleo y los ingresos relativamente bajos son más comunes entre los jóvenes. Por consiguiente, los países que tienen elevadas tasas de fecundidad y en los que el porcentaje de jóvenes en la población es más elevado, tendrán también una distribución del ingreso más desfavorable.

"Es necesario asegurar que todas las parejas, estén capacitadas para lograr el número deseado -y en los intervalos que convengan- de hijos, e influir sobre estos deseos con la adopción de medidas sociales y económicas pertinentes. Esto corresponde exclusivamente a la esfera de las decisiones y políticas nacionales, y se deben respetar, sean cuales fueren las metas demográficas globales, el derecho de las parejas de decidir de una manera libre, informada y responsable, el número de sus hijos.

"Se reconoce la gran importancia de la condición de la mujer para la que, como factor central de la evolución demográfica, deben promoverse, por todos los medios posibles, oportunidades de educación y empleo.

"Entre aquellos principios que han logrado un acuerdo general, estimo que los siguientes son los que más coinciden con la posición de México:

- a) Una política de población integrada en una política de desarrollo;
- b) La necesidad de una base económica mínima para el pleno ejercicio de la calidad y dignidad del ser humano, y
- c) El reconocimiento pleno de la soberanía nacional, en la formulación de la política en materia de población."

F) SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL.- es muy importante la presencia de esta Secretaría en el Consejo, pues como dijo el titular de la misma, Porfirio Muñoz Ledo: "Compete a la Secretaría del Trabajo y previsión social, procurar el equilibrio entre los factores de la producción que concurren en la creación de la riqueza y conforman, en gran medida, el fenómeno del empleo. Específicamente, entre sus atribuciones se encuentran, estudiar y proyectar planes que impulsen la ocupación en el país y vigilar la aplicación de las disposiciones contenidas en el Artículo 123 de la Constitución, que a su vez comprenden los principales mecanismos de bienestar social, derivados de las relaciones obreropatronales. En el ejercicio de estas atribuciones participa pues, dentro del Consejo, y aspira a contribuir, desde las perspectivas que le son propias, al diseño y ejecución de una política poblacional, entendida en su recto sentido, esto es, como el adecuado aprovechamiento y la defensa consecuente de los recursos humanos con que México cuenta.

"El análisis del problema del empleo ayuda a definir mejor que ningún otro, el sentido y alcance de una política demográfica. Permite comprobar que ninguno de los elementos de la realidad --

social, puede ser tomado aisladamente. Invita a escharcer el carácter esencialmente cualitativo y no cuantitativo, que según el espíritu de la Ley, ha de tener toda medida en materia de población." También señaló lo siguiente, más adelante: "Las cifras son elocuentes. En el reciente Seminario sobre Política Laboral y Empleo, organizado por México, bajo los auspicios de la Organización Internacional del Trabajo, se concluyó que los problemas ocupacionales que habrá de afrontar nuestro país en los próximos dos decenios, son ya prácticamente IRREDUCTIBLES, en términos cuantitativos. Cualesquiera que sean las variables demográficas, los demandantes de empleo serán, cuando menos, 21 millones de mexicanos en 1980 y 27 millones en 1990. Aún en el supuesto de que la disminución de la fecundidad afectara de inmediato el crecimiento de la población, NO SE DISMINUIRÍA sensiblemente la presión sobre el sistema educativo antes de 15 años y sobre las fuentes de empleo, antes de 20. Cuando menos dos tercios de la población que integrará la fuerza de trabajo del país en 1994, ya nació, y el otro tercio está por nacer, casi por entero durante el próximo lustro.

A estos datos habría que añadir, la demanda creciente de ocupación por parte de la mujer, determinada por su gradual incorporación en el proceso educativo y por los efectos de la urbanización, lo que incrementará aún más la presión sobre el empleo, también con independencia, en el corto y en el medio plazo, de las variables demográficas. Habría que agregar igualmente, el imperativo de absorber los rezagos históricamente acumulados: la necesidad que tiene el país de reducir parenteramente el atraso, de convertir el subempleo en empleo y la franca desocupación en horizonte digno de subsistencia y en fuerza auténtica de progreso.

Habría que considerar, finalmente el problema de los trabajadores migrantes. De los que ya han transpuesto nuestras fronteras, en virtud de la insuficiencia de empleo y de los que potencial

mente lo harán en los años venideros. Aquí, la demografía se confronta -- con el trasfondo de los problemas nacionales, el de las injustas relaciones entre los países nacionales, el de las injustas relaciones entre los países industrializados y aquellos en vía de desarrollo, estructura que no ha propiciado la transferencia de recursos tecnológicos y financieros, hacia donde se encuentra originalmente la mano de obra que podrá dar pleno valor a los recursos naturales.

"A la luz de estas consideraciones, parece -- obvio que la política de empleo, dentro de un marco de equidad y de cooperación internacional, constituye una inmediata prioridad del desarrollo y por ende de la política demográfica. De su eficacia depende, en gran medida, la dinámica poblacional del futuro. Así es, porque del empleo dimanar, primordialmente, el cambio social y los recursos indispensables para acelerarlo, mediante la educación, la salud pública, la vivienda, la seguridad social y el fortalecimiento del mercado interno, por la ampliación -- del consumo necesario."

G) SECRETARIA DE LA PRESIDENCIA.- esta Secretaría "es el organismo de que dispone el gobierno de la República para implementar, al más alto nivel, los programas de planeación económica y social, determinando con sentido democrático, la concurrencia de los esfuerzos de los sectores públicos y privados en la estrategia del desenvolvimiento nacional, responsabilidades ligadas inseparablemente al problema demográfico." Hugo Cervantes del Río, Secretario del Ramo, indicó que: "Existe un estrecho vínculo entre -- la política demográfica y la programación y ejecución del desarrollo... -- "Las tareas de redistribución del ingreso, de producción de artículos de primera necesidad, de industrialización, o de creación de nuevos polos de desarrollo, no pueden realizarse adecuadamente, sin tomar en cuenta, como un elemento fundamental el crecimiento de la población..." El hecho de que las familias de escasos recursos sean por lo general más prolíficas que --

1 "Panorama Demográfico". Secretaría de Gobernación. Dirección General de Información.

las familias acomodadas, coincide con el crecimiento demográfico de los países pobres sea mucho más acelerado que el de los países altamente industrializados.

"Por lo tanto, una de las reformas más eficaces de lograr un adecuado equilibrio poblacional, consiste en multiplicar las acciones gubernamentales, tendientes a lograr una mejor distribución del ingreso, elevar los índices de empleo y los de productividad, seguir expandiendo la acción educativa y mejorar la dieta popular."

H) DEPARTAMENTO DE ASUNTOS AGRARIOS Y COLONIZACION.- la población rural, es una parte muy importante de la política demográfica nacional. El Jefe de este Departamento, Augusto Gómez Villanueva, expresó: "Se ha señalado que, en términos relativos, la población rural ha venido disminuyendo, es decir, que el número de habitantes de las ciudades ha crecido a mayor velocidad que quienes habitan la zona rural; pero para quienes trabajamos en este ámbito, resulta evidente que en términos absolutos, el número de campesinos se ha duplicado durante los últimos 30 años, por lo que el sector rural abarca ahora dos veces más campesinos que cuando el General Lázaro Cárdenas, dió impulso definitivo al reparto de la tierra en México.

"Por su aumento, la población no sólo demanda un volumen más elevado de alimentos, no sólo necesita un volumen mayor de salarios, de ingresos y de empleos, sino que presiona sobre la tenencia de la tierra, que es el instrumento productivo por excelencia en el medio rural. Tal presión está en relación directa con el número de campesinos que no son dueños de la tierra, con el tamaño de las unidades de dotación en el sector agrario y con el tamaño de la propiedad en el sector privado. De poco más de 5 millones de campesinos económicamente activos, según el censo de 1970, algo más del 70% son dueños de la tierra, el resto, son jornaleros agrícolas, son subocupados, participantes en explotaciones familiares y en el peor de los casos, desocupados, estrato éste del que se nutre la migración frecuente hacia las ciudades."

Según el artículo 6º de la Ley, por cada representante propietario se designará un suplente que deberá tener el mismo nivel administrativo, o bien, ser el inmediato inferior.

4. Actividades.

Este nuevo organismo a pesar de ser tan reciente, y a diferencia de sus antecesores, ha empezado ya a funcionar y a trabajar realmente, haciendo así efectivas las disposiciones legales que lo crearon y regulan (arts. 5º y 6º de la Nueva Ley).

Aunque todavía sus programas de trabajo, en la actualidad, aún se encuentran en proyecto y estudio, está efectuando diversas actividades, como son la realización de conferencias periódicas que han sido llevadas a distintos lugares de toda la República, y se están impartiendo cursos de capacitación para orientadores en materia de población, que una vez capacitados, serán los divulgadores de la nueva política demográfica. Estas actividades van dirigidas, desde luego, a la consecución de sus objetivos fundamentales, a los cuáles ya nos hemos referido, y para ello ha dividido sus programas, por lo pronto, en 5 áreas principales, que son las siguientes: Educación, Salud Pública, Problemas Urbanos, Problemas Rurales y Empleo.

En cada una de estas áreas, intervienen los distintos miembros que integran el Consejo, según sus respectivas competencias, por lo que este organismo proyecta, define y ejecuta coordinadamente los diversos programas demográficos. Como ya sabemos, no solamente pueden intervenir en la realización de dichos programas los miembros del Consejo, sino también otros organismos públicos, cuando así se haga necesario y lo solicite el mismo Consejo, lo mismo por lo que toca a organismos descentralizados o de participación, y de los que cabe destacar den--

tro de los primeros al IMSS y al ISSSTE, que prestan gran ayuda en las labores del Consejo, y también organismos privados, entre los que cabe mencionar, por su importancia, a la FEPAC, entre otros.

Es importante recordar, que de acuerdo con la Ley, para la realización de las funciones del Consejo, puede éste contar con el auxilio de consultorías técnicas, y puede integrar al efectividad unidades interdisciplinarias de asesoramiento con especialistas en problemas de desarrollo y demografía.

CAPITULO SEGUNDO

"La Dirección General de Población"

1. Antecedentes.-
2. Competencia .-
3. Organización.

1. Antecedentes.

En un principio, es decir, desde la Ley de Inmigración de 1908, los encargados del servicio de migración, eran los inspectores de inmigración y los agentes auxiliares. Posteriormente, estando vigente la Ley de Migración de 1926, había servicios de Inmigración y emigración, y ya en la Ley de Migración de 1930, se creó el Departamento de Migración que viene a ser el antecedente inmediato de la Dirección General de Población que creó la Ley General de Población de 1936, la cual viene a constituir desde entonces el órgano de la Secretaría de Gobernación, que se encarga de la materia poblacional, es decir, de la demografía propiamente dicha y de los movimientos migratorios. Ya hemos estudiado estos fenómenos y hemos visto cuáles son las funciones de la Secretaría de Gobernación, para la regulación de los mismos; cómo en la cuestión migratoria se han dividido los Servicios, en Servicios del Interior y del Exterior, etc., y también hemos visto que Gobernación, interviene directamente sólo en algunos casos, pues es la Dirección de Población, la que desempeña principalmente las funciones atribuidas a Gobernación sobre la materia, según lo veremos a continuación.

2. Competencia.

Según el artículo 14 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación,¹ compete a la Dirección General de Población:

- A) Atender a las atribuciones que sobre demografía y migración señala la Ley General de Población, su Reglamento y las demás disposiciones vigentes.

¹ Publicado en el Diario Oficial del 16 de agosto de 1973, entrando en vigor al día siguiente.

- B) Tramitar lo relativo a la internación y estancia en el país de los - extranjeros y la cancelación, cuando el caso lo amerite, de las calidades migratorias otorgadas.
- C) Atender lo referente a cambios de característica o calidad migratoria, de acuerdo con la Ley.
- D) Tramitar los refrendos y prórrogas de la documentación migratoria de los extranjeros.
- E) Tramitar la devolución de los depósitos que los extranjeros hagan para garantizar las obligaciones que les señalen la Ley General de Población y su Reglamento.
- F) Atender el trámite de las solicitudes de matrimonios de extranjeros - con mexicanos.
- G) Preparar los cuestionarios estadísticos de entrada y salida del país, de nacionales y extranjeros.
- H) Llevar el control del movimiento migratorio que se registre en las - Oficinas y Agencias de Población.
- I) Tramitar y ejecutar la expulsión de extranjeros que lo ameriten y girar las circulares de impedimento de internación, al Servicio Exterior y a las Oficinas de Población.

Es importante aclarar que este tipo de expulsión no es a la que se refiere el artículo 33 de la Constitución, - pues es la deportación de los extranjeros que hayan dejado de cumplir con algún requisito u obligación que les haya impuesto la autoridad migratoria, bajo cuyo cumplimiento se haya condicionado su estancia en - el país, o bien, por violación a las disposiciones legales, como sanción, según se amerite. Además, de acuerdo con el artículo 6º, fracc. XI, del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, es facultad NO DELEGABLE del Titular de la Secretaría, la aplicación del 33 y por disposición del artículo 12, fracc. XV, del mismo ordenamiento, - corresponde a la Dirección General de Gobierno, atender el trámite co

responsdiente a la aplicación del precepto constitucional mencionado.

- J) Imponer las sanciones que correspondan de acuerdo con la Ley General de Población y su Reglamento.
- K) Proponer las normas adecuadas a que deban sujetarse las corrientes migratorias y determinar el propósito que mejor convenga a la inmigración.
- L) Tramitar la declaratoria de la calidad de inmigrado y la cancelación de dicha calidad, cuando el caso lo amerite.
- M) Proporcionar los informes que solicite la Secretaría de Relaciones Exteriores para expedir las cartas de naturalización y los certificados de nacionalidad mexicana.
- N) Llevar el registro de cartas de naturalización y de los certificados de nacionalidad mexicana que conceda la Secretaría de Relaciones Exteriores y expedir el documento de registro.
- O) Llevar el registro de extranjeros.

Según la Ley General de Población, los extranjeros que se internen al país en calidad de inmigrantes y los No-inmigrantes: visitante-científico o visitante-técnico, asilado político y estudiante, tienen la obligación de inscribirse en el Registro Nacional de Extranjeros (que es un Departamento que depende directamente de la Dirección de Población), dentro de los 30 días siguientes a la fecha de internación. En el momento de registrarse, deberán comprobar su legal internación y permanencia, y las actividades a las que se dediquen. Una vez registrados están obligados a informar al Registro, de sus cambios de calidad o característica migratoria, nacionalidad, estado civil, domicilio y actividades a que se dediquen, dentro de los 30 días posteriores al cambio (arts. 63 a 65).

- P) Llevar el registro de las empresas en las que trabajen extranjeros.
- Q) Anotar en los documentos migratorios los cambios de estado civil, domicilio, actividad y demás datos relacionados con los extranjeros.

- R) Investigar si los extranjeros cumplen con las obligaciones migratorias establecidas, y en caso de violación a las disposiciones sobre la materia, presentarlos ante las autoridades competentes.
- S) Asegurar en las estaciones migratorias a los extranjeros que violen la Ley General de Población, cuando el caso lo amerite.
- T) Girar las órdenes para el cumplimiento de los arraigos judiciales ordenados respecto a nacionales o extranjeros.

La existencia de arraigo de extranjeros, no imposibilita que sean expulsados éstos cuando así se haya ordenado.

- U) Intervenir en el trámite del acuerdo que dicte el Titular, por el que se establezca o suprima un lugar destinado al tránsito internacional.
- V) Dictar las instrucciones necesarias para la coordinación y buen funcionamiento de las Oficinas de Población del país.
- W) Tramitar la certificación que exigen los artículos 35 y 39 de la Ley de Nacionalidad y Naturalización, es decir, la certificación de legal estancia en el país y de que las condiciones y calidad migratoria del extranjero, le permiten divorciarse o nulificar su matrimonio. Sin esta certificación, la autoridad judicial o administrativa, no podrá dar trámite a tales actos. Esta disposición la encontramos claramente en el artículo 69 de la Ley de Población vigente.
- X) Repatriar a los nacionales cuando así proceda.
- Y) Manejar el servicio nacional de identificación personal. y
- Z) Realizar todas las actividades que le confieran el Titular y otros ordenamientos legales.

3. Organización.

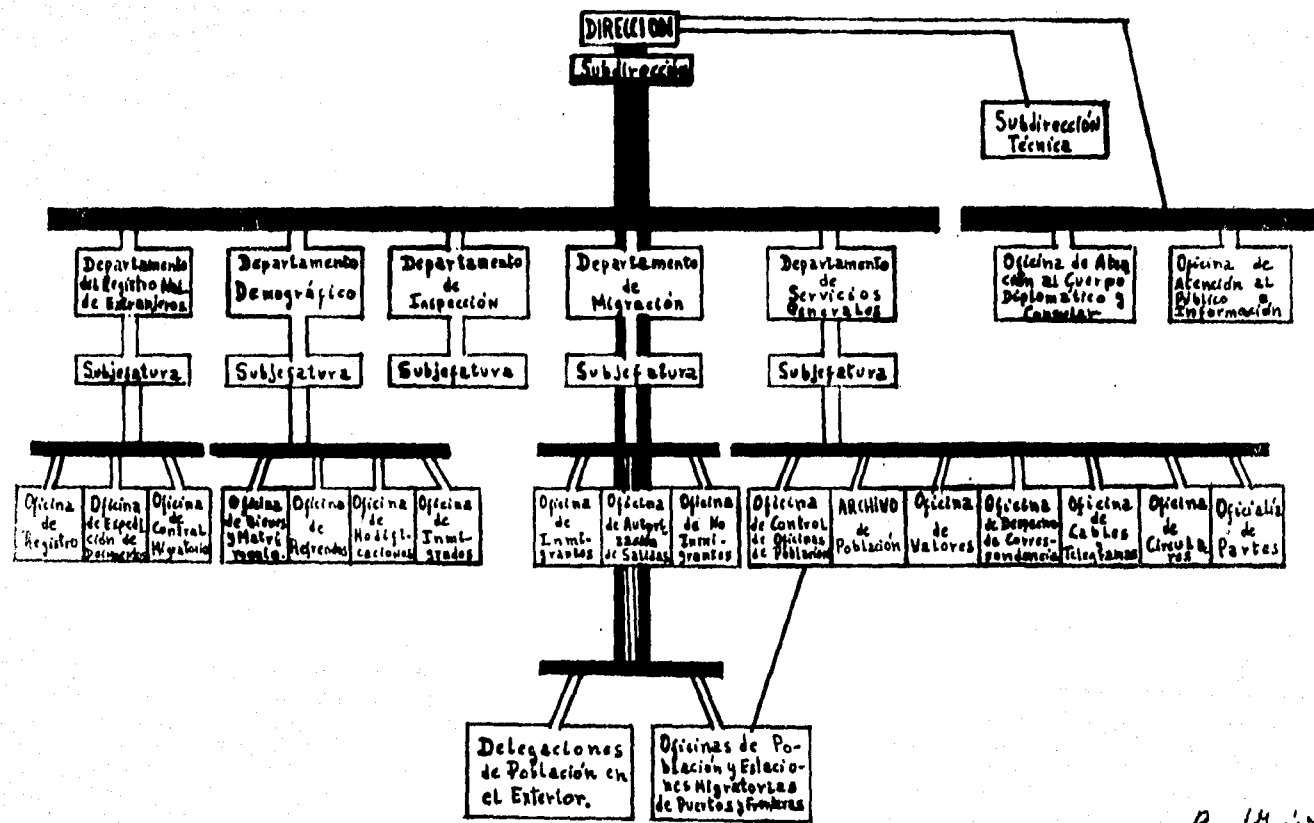
Para desempeñar las atribuciones mencionadas, la Dirección se ha dividido en Departamentos, Oficinas, Delegaciones y Estaciones.

Los Servicios Migratorios, los presta como ya hemos visto en el Interior y en el Exterior.

Por último, para entender cuál es la estructura orgánica de la Dirección, hemos elaborado un organigrama de la misma, el cual presentamos a continuación:

SECRETARIA DE GOBERNACION

DIRECCION GENERAL DE POBLACION



Roguel García
1974.

CAPITULO TERCERO

"El Registro de Población e Identificación Personal"

1. Los antecedentes y la -
problemática del Registro.
- 2. Atribuciones de Gober
nación en materia de registra
e identificación personal.
- 3. Objetivos.

1. Los antecedentes y la problemática del Registro.

Como vimos en el Capítulo Primero de la Primera Parte, desde la Ley de 1926 se empezó a legislar sobre la creación del Registro de Población y sobre la Cédula de Identidad, y ahora nuevamente en la Ley vigente, se vuelve a insistir sobre esta institución, que desde hace casi 50 años y a pesar de la insistencia de las cuatro Leyes anteriores, no ha tenido vigencia alguna, por la serie de obstáculos financieros y orgánicos, que implica su realización.

Al respecto, el Lic. Moya Palencia señaló, al contestar la pregunta del diputado Ignacio Carrillo Carrillo, en la comparecencia ante la Cámara de Diputados, con motivo de la Iniciativa de la Ley de Población:

"Efectivamente, la instalación del Registro y la expedición de la Cédula, han tropezado y seguirán tropezando con obstáculos muy serios en cuanto al financiamiento del Registro y de la expedición de las Cédulas y a otros problemas técnicos de los cuales no es el menor el problema de las Claves, el problema de la absorción de los datos, el problema de la entrega de credenciales, el problema de la conversión del dato estadístico en un elemento vivo. Pero el Consejo Nacional de Población y los técnicos que tenga a su disposición, en lo futuro estudiarán profundamente este aspecto para ponerlo en vigor, en caso de que ustedes aprueben esta iniciativa y la conviertan en Ley, con objeto de que en ningún caso, la instalación del Registro y la expedición del documento, cédula de identidad, se conviertan en un pretexto para vulnerar las garantías y los derechos esenciales del mexicano."

La realización del Registro Nacional de Población y por tanto de la Cédula de Identidad, vendría a ser muy provechosa. La Cédula, al ser un documento probatorio pleno de la identidad de las personas, vendría a prestarles gran utilidad. El mexicano se caracteriza por tener mil credenciales con las cuales se identifica según la ocasión. Esta multiplicidad de personalidades, con la Cédula de Identifica--

ción se unificaría en una sola. Así también se resolverían otros problemas, como es el de que no tenemos un documento probatorio de nuestra nacionalidad, y la Cédula vendría a serlo. Por otra parte, para el Estado también sería muy útil la constitución del Registro, porque como dijo el Lic. Moya Palencia en la Cámara de Diputados: "el Registro Nacional de Población, sería como un censo cotidiano; sería un archivo, que mantenido con eficiencia, daría día por día el estado general de los recursos humanos del país y permitiría aprovecharlos mejor."

2. Atribuciones de Gobernación en materia de registro e identificación personal.

En la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, se dispone en el artículo 2^o fracc. XVII, que "a la Secretaría de Gobernación corresponde: Manejar el servicio nacional de identificación personal", y según los artículos 85 y 87 de la Nueva Ley de Población, este servicio abarca a "todos los individuos residentes en el país (o sea, nacionales y extranjeros) y a los nacionales que residan en el extranjero."

Ahora bien, como vimos en el Capítulo anterior, corresponde a la Dirección General de Población, según dice el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación (art. 14-XXV), manejar el servicio de identificación, y también vimos que dentro de esta Dirección, funciona un Departamento denominado Registro Nacional de Extranjeros. Por tanto, podemos decir, que al llevarse a cabo la realización del Registro de Población, dependerá de la Dirección de Población, de acuerdo con el mencionado artículo 14 que hemos mencionado y el Registro de Extranjeros vendría a ser un anexo de dicho Registro Nacional de Población.

Para el funcionamiento, según dispone la Ley, la Secretaría de Gobernación establecerá los métodos y procedimientos

tos técnicos de registro y organizará unidades administrativas del Registro de Población, que sean necesarias en el país, y tendrá como AUXILIARES a las autoridades de la Federación, Estados, Territorios y de los Municipios, y en el extranjero, a los empleados del Servicio Exterior Mexicano, al igual que en todos los demás asuntos encomendados a Gobernación en la materia poblacional.

Como en las Leyes anteriores, se ha dispuesto en la Nueva Ley, que el registro de la población será obligatorio, y que será gratuito sólo para los nacionales pues para los extranjeros no lo es, teniéndose que sujetar a la cuota fijada para el efecto.

3. Objetivos.

EL OBJETIVO MEDIATO del Registro.- es el conocer los recursos humanos con que cuenta el país para elaborar los programas de la administración pública en materia demográfica, y

Sus OBJETIVOS INMEDIATOS.- son los siguientes:

- a) Recabar todos los datos relativos a la identificación de los habitantes de la República, mexicanos y extranjeros.
- b) Clasificar estos datos de los habitantes del país, de acuerdo con su nacionalidad, edad, sexo, ocupación, estado civil y lugar de residencia.
- c) Llevar el padrón de los mexicanos residentes en el extranjero.
- d) Coordinar los métodos de identificación y registro que utilizan las distintas dependencias de la administración pública, con el propósito de constituir un solo sistema, elaborado científicamente.
- e) Crear la Cédula de Identificación Personal, que tendrá el carácter de instrumento público probatorio de los datos que contenga en relación con el titular.

Esperamos que esta magna tarea se emplee a

realizar para así hacer realidad el Registro Nacional de Población e Iden
tificación Personal, que resultará de gran utilidad para todos.

CUARTA PARTE

"OBLIGACIONES Y SANCIONES"

CAPITULO PRIMERO

"Las obligaciones en la Nueva Ley General de Población"

1. Conceptos generales.- 2.- Obligaciones de las autoridades administrativas y judiciales.- 3. Obligaciones de los extranjeros.- 4. Obligaciones de las empresas de transporte internacional.- 5. Obligaciones de las personas que tengan a su servicio extranjeros o éstos estén bajo su dependencia económica.

1. Conceptos generales.

La Ley de cuyo estudio nos ocupamos, como - debemos tener presente, es una Ley que tiene como antecesoras a las Le - yes que regularon la Migración, en base a la disposición constitucional - del artículo 11, o sea, la legislación administrativa encargada de fijar las limitaciones a los movimientos migratorios. De aquí que siga conser - vando esa esencia, de aquí que la parte medular de la Ley (nos estamos - refiriendo a la parte puramente migratoria) se refiere a la imposición - de las obligaciones a que deben sujetarse los que realizan el tránsito - internacional.

Hemos hablado ya de la serie de requisitos, restricciones y condiciones legales a que deben sujetarse los que reali - zan el tránsito internacional¹ según las diversas situaciones migratorias previstas por la Ley. También nos hemos referido a las obligaciones fija - das para todos los extranjeros en general, Vgr. la obligación para todo - extranjero de llenar determinados requisitos para poder internarse al -- país; al ser admitido todo extranjero, queda obligado a cumplir estricta - mente con las condiciones que se le fijan en su permiso de internación; - la obligación para todo extranjero de avisar de su cambio de domicilio, - etc. Nos hemos ocupado también, de las obligaciones de las Autoridades - de Población, cuya obligación principal es la de cuidar el estricto cum - plimiento de la Ley y sus disposiciones reglamentarias (aclaramos aquí, - que las obligaciones que fija la Ley en la parte de Demografía propiame - nte dicha, como dijimos en su momento oportuno, son única y exclusivamen - te para las autoridades competentes de acuerdo con la misma Ley, por eso no nos referiremos a ellas en este capítulo, pues ya lo hicimos en capít - ulos anteriores). También señalemos las obligaciones de las empresas de

transportes, etc. Sin embargo, omitimos mencionar otras obligaciones que impone la Ley, por lo que hemos querido dedicarles este capítulo, para que así quede completa la exposición de este importante tema de las obligaciones.

Ahora bien, la Ley de Población por el sólo hecho de ser un ordenamiento jurídico, por ser sus disposiciones de órden público y de observancia general, debe ser respetada y cumplida por todos los individuos que se encuentren en el territorio nacional y estén dentro de alguna de las hipótesis legales, o bien, pretendan entrar a -- nuestro país, igualmente dentro de alguna de las diversas hipótesis previstas por la Ley. Pero como sabemos, los principales sujetos obligados en esta Ley son los extranjeros, por lo que nos referiremos a ellos inmediatamente después de haber tratado las obligaciones de las autoridades administrativas y judiciales; posteriormente nos ocuparemos de las obligaciones de las empresas de transporte internacional, y por último, a -- las obligaciones de las personas que tengan a su servicio extranjeros o éstos estén bajo su dependencia económica.

2. Obligaciones de las autoridades administrativas y judiciales.

Las obligaciones de las autoridades, según la Ley, además de las mencionadas en los capítulos precedentes son:

- a) Las autoridades migratorias, no deberán autorizar el desembarco de extranjeros si no reúnen los requisitos fijados por la Ley y su Reglamento, excepto cuando se trate de visitantes provisionales. (art. 25).

En el capítulo que dedicamos a la "Inmigración"

1 Es importante mencionar que según el artículo 75 de la Ley, -- cuando una empresa, un extranjero o los representantes legales de éstos, no cumplen con los requisitos que fije la Secretaría de Gobernación en el plazo que la misma determine en cualquier trámite migratorio, se les tendrá por desistidos de la gestión.

ción", vimos que el visitante provisional constituye uno de los casos- que nosotros hemos denominado -excepcionales-, en virtud de que se tra ta del caso en que los extranjeros se internan legalmente a país, aun- que dejen de cumplir con algún requisito, en base a la disposición del artículo 42 fracc. IX de la Ley. En todos los demás casos, las autori- dades tienen la obligación de vigilar que los extranjeros cumplan con- los requisitos y condiciones establecidas para cada situación migrato- ria (desde luego nos referimos a los extranjeros sujetos a nuestra le- gislación, no a los diplomáticos, agentes consulares y funci_ onarios - representantes de gobiernos extranjeros, a quienes no les son aplica-- bles nuestras disposiciones legales mientras dure su encargo, y por -- ello, al internarse al país no se les otorga ninguna calidad o caracte_ rística migratoria).

- b) Las autoridades de la República, sean Federales, Locales o Municipales (también quedan incluidas en esta obligación, otras personas que no -- son autoridades y que son: los notarios públicos, los que les sustitu_ yan o hagan sus veces; los contadores públicos, y los corredores de co_ mercio), están obligadas a exigir a los extranjeros que tramiten ante- ellas asuntos de su competencia, que previamente les comprueben su le- gal estancia en el país y que sus condiciones y calidad migratoria les permite realizar el acto de que se trate, o en su defecto, el permiso- especial de la Secretaría de Gobernación, y asentar en el instrumento- respectivo tal comprobación. Excepcionalmente, en caso de urgencia, no se exigirá la comprobación mencionada en el otorgamiento de poderes o- testamentos. En todos los casos, darán aviso a Gobernación, en un pla- zo no mayor de 15 días, a partir del acto celebrado ante ellas. (art.- 67). Como vemos aquí, la obligación para las autoridades es doble, --- pues en primer lugar tienen la obligación de exigir la comprobación -- mencionada de la Secretaría de Gobernación, salvo los casos de excep-- ción, y una vez cumplido lo anterior, tienen que dar aviso a la misma-

Secretaría en todos los casos, dentro del término señalado. Esta doble obligación para las autoridades y las personas referidas, es muy importante pues por un lado se tiene el control de los extranjeros que pretenden celebrar actos jurídicos, teniendo su estancia legal en el país y una situación migratoria que les permite realizarlos, con el debido conocimiento y comprobación de Gobernación de ello, y por otro lado, si se celebra el acto, se tendrá el control de los extranjeros y de sus actos jurídicos.

- c) Las autoridades que por Ley tengan a su mando fuerzas públicas federales, locales o municipales, prestarán su colaboración a las autoridades de migración, cuando éstas lo soliciten, para hacer cumplir las disposiciones de la Ley de Población. (art. 73). En esta disposición nos encontramos con lo que se llama el cumplimiento forzoso de la Ley por medio de la coacción de la fuerza pública, que se hará efectiva por las autoridades competentes, quienes están obligadas a prestarla cuando se les solicite.
- d) Las autoridades judiciales del país, están obligadas a poner en conocimiento de la Secretaría de Gobernación, la filiación de los extranjeros que se encuentren sujetos a proceso en el momento de abrirse éste, indicando además el delito de que sean presuntos responsables, y la sentencia que se dicte. (art. 72-1er. párrafo). Esto es muy importante para los efectos del control de los extranjeros en cuanto a su situación y estancia en el país, así como para sus antecedentes.
- e) Los jueces u oficiales del Registro Civil y los jueces en materia Civil o de lo Familiar, deberán comunicar a la Secretaría de Gobernación, los cambios de estado civil de los extranjeros, dentro de los 5 días siguientes a la fecha en que quede firme el acto, sentencia o resolución de que se trate. (art. 72-2do. párrafo). Como es muy importante para los efectos migratorios el cambio de estado civil de los extranjeros, -

la Ley específica que en tratándose de estos casos, las autoridades -- competentes deberán cumplir además de la obligación de exigir la comprobación de Gobernación a que nos referimos en el inciso b, a que el aviso del cambio deberá ser dado, en vez del término genérico de 15 -- días, dentro del término específico de 5 días. Por su parte, los ex -- tranjeros están obligados también a dar aviso a Gobernación del cambio.

f) Los jueces u oficiales del Registro Civil, además de exigir la comprobación de la legal estancia y de que la calidad y característica migratoria de los extranjeros les permiten realizar cualquier acto que sea de la competencia de dichas autoridades, también deberán exigir previamente, la autorización de la Secretaría de Gobernación, cuando éstos pretendan casarse con mexicanos. (art. 68). Debemos recordar que los extranjeros tienen a su vez la obligación de solicitar de Gobernación, la mencionada autorización.

3. Obligaciones de los extranjeros.

Las obligaciones de los extranjeros, que omitimos mencionar en los capítulos anteriores, son las siguientes:

a) Todo extranjero por sí o mediante apoderado, deberá obtener permiso de la Secretaría de Gobernación, para poder celebrar actos relativos a la adquisición de bienes inmuebles, derechos reales sobre los mismos, --- acciones o partes sociales de empresas dedicadas en cualquier forma al comercio o tenencia de dichos bienes, sin perjuicio de otras autorizaciones que deban recaer conforme a otras disposiciones legales (art. 66), como es el caso de la autorización de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

No podemos dejar de mencionar al artículo 27 constitucional que en su parte relativa dispone:

"La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y -

aguas de la Nación, se regirá por las siguientes prescripciones: I. Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones o para obtener concesiones de explotación de minas y aguas. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones Exteriores en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar, por lo mismo, la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquéllos, bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la Nación, los bienes que hubieren adquirido en virtud del mismo.

En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas."

En la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, en su artículo 3º fracc. VII, nos encontramos con la siguiente disposición:

"A la Secretaría de Relaciones Exteriores corresponde el despacho de los siguientes asuntos: VII. Conceder a los extranjeros las licencias o autorizaciones que requieran conforme a las leyes para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones, o para obtener concesiones de explotación de minas, aguas o combustibles minerales en la República Mexicana y para adquirir bienes inmuebles ubicados en el país, para intervenir en la explotación de recursos naturales, para hacer inversiones en empresas comerciales industriales especificadas, así como para formar parte de sociedades mexicanas civiles y mercantiles y a éstas para modificar o reformar sus escrituras y sus bases constitutivas y para aceptar socios extranjeros o adquirir bienes inmuebles o derechos sobre ellos."

Y de acuerdo con la fracción VIII del mismo ordenamiento legal a que nos estamos refiriendo, corresponde también a Relaciones, llevar el registro de las operaciones realizadas conforme a la fracción VII que ya hemos mencionado. Recordemos que corresponde a Gobernación, por su parte, por medio de la Dirección General de Población y ésta a su vez a través del Registro Nacional de Extranjeros, llevar además del registro de los extranjeros, el registro de aquellas empresas en que trabajen estas personas. Deberá tenerse también en consideración las disposiciones relativas de la Ley Para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera.

- b) Los extranjeros tienen la obligación de cubrir los impuestos y derechos correspondientes, según lo dispuesto en la Ley de Impuestos de Migración¹ y demás disposiciones legales dictadas al respecto. (art. 70).

Según el artículo 10 de la mencionada Ley, el pago de internación lo deberán efectuar los extranjeros, ante la oficina que los documente cuando estén fuera del país, y cuando estén dentro de él, ante cualesquiera de las oficinas recaudadoras de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

- c) Todo extranjero tiene la obligación de solicitar permiso de la Secretaría de Gobernación, para poder ejercer otras actividades, además de --aquéllas que le hayan sido expresamente autorizadas. (art. 60). Así también, como ya hemos dicho, se deberá dar aviso de las nuevas actividades al Registro de Extranjeros, como en el caso que ya hemos mencionado del permiso para poder contraer matrimonio con nacionales, en que una vez obtenida la autorización de Gobernación, se deberá dar aviso al Registro del cambio de estado civil.

- d) Los extranjeros que encontrándose de paso por algún puerto nacional y bajaren de la nave en que se transporten, con autorización del Servicio de Migración, y por circunstancias ajenas a su voluntad se quedasen en el país después de la salida del buque o aeronave, sin permiso legal para ello, tienen la obligación de presentarse inmediatamente a la Oficina de Migración correspondiente para hacer de su conocimiento lo anterior. Dicha Oficina, deberá tomar las medidas conducentes para la salida del extranjero. (art. 26). Siendo en este caso, la compañía o empresa de transporte donde viajaba el extranjero, la que deberá encargarse de su salida. En caso de que el extranjero no dé el aviso a que está --obligado, al estar de esta forma ilegalmente en el país, además de ser sancionado con las penas correspondientes, será expulsado del país, --constando ésto desde luego en sus antecedentes.

1 La Ley de Impuestos de Migración vigente es la publicada en el Diario Oficial del 31 de diciembre de 1973 (entrando en vigor al día siguiente).

4. Obligaciones de las empresas de transporte internacional.

Las empresas de transportes terrestres, marítimos o aéreos con destino a nuestro país, de acuerdo con la Ley tienen, además de las que ya hayamos mencionado, las siguientes obligaciones:

- a) Deben cerciorarse por medio de sus funcionarios y empleados de que los extranjeros que transporten para internarse en el país, se encuentren debidamente documentados, (art. 21), de lo contrario los extranjeros no podrán ser admitidos, tendrán que regresarlos por su cuenta.
- b) Deben vigilar que ningún pasajero o tripulante, en tratándose de transportes marítimos, no desembarque antes de que las autoridades de migración efectúen la inspección correspondiente. (art. 22). A su vez es -- obligación de las autoridades migratorias realizar la inspección mencionada.
- c) Los pilotos de los aerotransportes, capitanes de buques y conductores de autotransportes, deben presentar a las autoridades de migración, en el momento de efectuar la inspección de entrada o salida, la lista de los pasajeros y tripulantes, así como todos los datos necesarios para su identificación. (art. 24). La inspección es muy importante, por lo que las autoridades migratorias deben tener mucho cuidado de que todo se encuentre en regla y de que los datos proporcionados en las listas concuerden con la realidad.
- d) Para permitir la visita a los transportes marítimos en tránsito internacional, deberá obtenerse la autorización previa de las autoridades de migración y las sanitarias. (art. 30).

No debemos pasar por alto, que deben tenerse en consideración también, las disposiciones del Código Sanitario³, que en su Título Duodécimo denominado "De la Sanidad Internacional", en sus

3 Expedido el 26 de febrero de 1973.

los I "De los Servicios de Sanidad Internacional", II "De la Sanidad en Materia de Migración" y III "De la Sanidad Marítima, Aérea y Terrestre", regula todo lo relativo a la cuestión sanitaria en cuanto a los servicios de esta índole que se prestan en los lugares y a los que realizan el tránsito internacional, así como las restricciones y limitaciones sanitarias a que deben sujetarse quienes efectúan o quisieran intervenir en dicho tránsito.

Deben responder pecuniariamente cuando incurran sus empleados, agentes o representantes, en alguna violación a la Ley o su Reglamento, sin perjuicio de la responsabilidad directa en que incurran dichas personas. (art. 31), quienes responderán también pecuniariamente o con privación de la libertad.

- f) Deben cubrir todos los gastos de salida de aquellos extranjeros cuya internación sea rechazada por el Servicio de Migración, por no poseer documentación migratoria o por no estar ésta en regla, así como, en el caso de los polizones, y de los que hayan propiciado su internación, sin perjuicio de las sanciones que les correspondan (art. 27) a los extranjeros directamente, a la empresa misma o directamente a sus funcionarios o empleados.
- g) Deben cubrir los gastos de expulsión o salida del país de los tripulantes que permanezcan por más tiempo del autorizado dentro del país. (art. 23, última parte).

5. Obligaciones de las personas que tengan a su servicio extranjeros o éstos estén bajo su dependencia económica.

En general, cualquier persona tiene la obligación de no dar ocupación a extranjeros que no comprueben previamente legal estancia en el país y que no hayan obtenido la autorización de migración para prestar el servicio para el cual van a ser ocupados.

Ahora bien, las obligaciones que según la Ley, tienen las personas de quienes nos ocupamos, son las siguientes:

- a) Las personas que tengan bajo su servicio o dependencia económica a extranjeros, están obligadas a informar a Gobernación en un término de 15 días, sobre cualquier circunstancia que altere o pueda modificar las condiciones migratorias de dichos extranjeros. (art. 61, 1a. parte).

Como vemos, el control de los extranjeros, es establecida por la Ley a través de las obligaciones para los distintos sujetos, como ésta, de avisar de los cambios o modificaciones de las condiciones a que están sujetos, pues como hemos visto esta obligación es también para las autoridades en los casos en que intervengan y para los mismos extranjeros.

- b) Están obligadas a sufragar los gastos que origine la expulsión de los extranjeros bajo su servicio o dependencia económica, cuando así sea el caso. (art. 61, 2a. parte).

CAPITULO SEGUNDO

"Las sanciones en la Nueva Ley General de Población"

1. Conceptos generales.- 2. Reformas en materia de sanciones
.- 3. Sanciones para los funcionarios judiciales y administrativos.- 4. Sanción para los empleados de la Secretaría de Gobernación.- 5. Sanciones para los extranjeros.- 6. Sanciones para las empresas de transporte internacional.- 7. Sanciones para otros tipos de sujetos.- 8. El Recurso de Revisión.

1. Conceptos generales.

"Por regla general, las normas jurídicas enlazan determinadas consecuencias al incumplimiento de los deberes que el derecho objetivo impone. Entre las derivadas de la inobservancia de un precepto jurídico cualquiera, una de las más características es la sanción. Por ello diremos que en rigor no constituye un precepto jurídico fundamental, sino una forma sui géneris de manifestación de las consecuencias de derecho.

"La sanción puede ser definida como CONSECUCIA JURIDICA QUE EL INCUMPLIMIENTO DE UN DEBER PRODUCE EN RELACION CON EL OBLIGADO. Como toda consecuencia de derecho, la sanción encuéntrase condicionada por la realización del supuesto. Tal supuesto tiene carácter SECUNDARIO, ya que consiste en la inobservancia de un deber establecido por una norma a cargo del sujeto sancionado. La obligación cuyo incumplimiento representa el supuesto jurídico de la sanción, deriva a su vez de otro supuesto, al que lógicamente corresponde el calificativo de PRIMARIO. Si las obligaciones que éste condiciona son cumplidas, el secundario no se realiza y, consecuentemente, la sanción no puede imponerse. Así como hablamos de supuestos primarios y secundarios, podemos hablar también de deberes jurídicos primarios y secundarios. El deber cuya inobservancia determina la existencia de la obligación oficial de sancionar, tiene, naturalmente, carácter primario. La sanción es, en cambio, consecuencia secundaria.

"A la norma que establece la sanción suele llamársele SANCIONADORA. Esta última es secundaria, relativamente a la sancionada. La relación entre ambas queda claramente resumida en la fórmula: Si A es, debe ser B; si B no es, debe ser C. La omisión de la conducta ordenada por el primer precepto constituye el precepto jurídico del

o. e derivar del incumplimiento de las normas del derecho. Hay numerosas consecuencias secundarias que no tienen el carácter de sanciones, Vgr. el caso de la legítima defensa."

Visto lo anterior, podemos darnos cuenta que las obligaciones a que nos hemos estado refiriendo son evidentemente las originadas por la Ley, por lo que no debe entenderse que se trata de la 'obligación' como estrictamente la define el derecho civil y cuya principal fuente es el contrato, ya que podría caerse en la confusión en que al país podía considerarse como un contrato de éstos con el Estado admittente. En tal virtud y como resultaría estéril comentar la tesis anterior, que ha caído por su propio peso, solamente nos resta reiterar que las obligaciones que hemos mencionado en el transcurso de este trabajo, son las impuestas por la Ley General de Población y disposiciones reglamentarias, es decir, constituyen lo que se denomina el deber jurídico primario, de cuyo cumplimiento o incumplimiento depende que sea impuesta o no, la sanción o deber jurídico secundario, según lo hemos visto de lo que magistralmente expone el Lic. García Maynez y que mencionamos más arriba, y sin dejar de considerar además, que la coersibilidad de la norma jurídica es independiente de la existencia de la sanción. No podemos dejar de señalar también, por ser importantes, que el mismo García Maynez llega a la conclusión de que las sanciones corresponden a las MEDIDAS JURIDICAS REPRENSIVAS, a diferencia de las otras Medidas que él mismo denomina como Preventivas y las Recompensatorias o Premiales.

Las sanciones que impone la Ley de Población van de la multa al arresto administrativo, y de multa a prisión cuando cometa algún delito. En este último caso, según el artículo 123 de la Ley de Población.

Ley, corresponde a Gobernación la formulación de la querrela ante el Ministerio Público Federal.

Respecto a la imposición de las sanciones administrativas, dice al artículo 121, serán impuestas por acuerdo del Secretario, Subsecretario o o del Oficial Mayor de la Secretaría de Gobernación, así como por los Directores Generales, Jefes y Subjefes de Departamento de la propia Secretaría que tengan a su cargo o bajo sus órdenes, servicios - relativos a la materia poblacional.

2. Reformas en materia de sanciones.

En términos generales podemos decir que las reformas introducidas a la Nueva Ley General de Población en materia de -- sanciones, han venido a mejorar muchos aspectos de esta materia, de los -- cuáles el más importante es el relativo a que las disposiciones sancionadas se apegan más a la realidad pues han sido elaboradas sin dejar de tomar en cuenta la experiencia obtenida en este campo, además de que se crearon nuevos tipos de infracciones y nuevos tipos delictivos, atendiendo así mismo a las necesidades que se han ido requiriendo en la práctica. Sin embargo, se introdujeron algunas inovaciones completamente insubstanciales, pues lo único que se hizo fué cambiar el orden de las palabras de los artículos de la Ley anterior. Nos encontramos también, con deficiencias que -- significan un retroceso en la técnica legislativa.

Todo lo anterior, lo apreciaremos mejor al -- tratar en particular cada uno de los aspectos mencionados, los cuáles iremos tratando en el desarrollo de este capítulo.

Así pues, tenemos que las reformas más relevantes de la Nueva Ley en materia de sanciones, son las siguientes:

- a) En primer lugar, nos referiremos a uno de los aspectos más criticables de la Nueva Ley y es el referente a que la fijación de las sanciones --

tanto pecuniarias como de privación de la libertad, se introdujo la innovación de no mencionar el mínimo de la sanción, sino sólo el máximo de ésta. En otras palabras, en vez de establecer los límites mínimos y máximos de las sanciones, dentro de los cuales la autoridad pudiera -- discrecionalmente aplicar el monto o tiempo, según el caso, de la sanción, se dejó de establecer el límite mínimo, dando con esto mayor manga ancha a la ya de por sí amplia facultad discrecional de Gobernación sobre la materia. En la Exposición de Motivos de la Ley, se expresa -- que: "Por lo que toca a la aplicación de las penas, se ha ampliado el margen de arbitrio judicial, a fin de que la sanción impuesta responda a las circunstancias del caso, y se apoye, para ello, tanto en la entidad objetiva del delito como en las circunstancias peculiares del agente." Sin embargo, desde nuestro punto de vista, creemos que en cual -- quier materia en tratándose de penas o sanciones en general, cuando se deja al arbitrio de la autoridad la fijación de la pena, siempre deben establecerse los límites dentro de los cuáles pueda dicha autoridad -- hacer uso de ese arbitrio, ya sea que tienda hacia el límite mínimo, - medio o máximo establecido, atendiendo a las circunstancias y peculia- ridades de cada caso concreto. Sabemos por otra parte, que el uso de - la discrecionalidad debe realizarse dentro de los límites legales, --- pues de lo contrario dejaría de ser un acto legal para convertirse en- arbitrario, por eso en la Ley deben demarcarse perfectamente esos limites.

Pero no se ha hecho así en la Nueva Ley, por lo que hacemos patente nuestro total desacuerdo con esta reforma, que resulta de todas formas, bastante negativa.

- b) Se establece sanción para el funcionario judicial o administrativo que de trámite al divorcio o nulidad de matrimonio de los extranjeros, sin- que se acompañe la certificación de Gobernación, de su legal estancia-

en el país y de que sus condiciones y calidad migratoria, los permiten realizar o intervenir en los actos mencionados; o apliquen en tales actos, leyes locales.

- c) Se introduce un nuevo tipo de infracción, por la que se sanciona a los empleados de la Secretaría de Gobernación que dolosamente hagan uso in debido o proporcionen a terceras personas, documentación migratoria, - sin autorización para ello.
- d) Se establece sanción para aquel extranjero cuya estancia sea ilegal por haber incumplido o violado las disposiciones que condicionen su estancia en el país.
- e) Se establece sanción para el extranjero que realice actividades que no le hayan sido autorizadas, según la Ley y su permiso de internación.

Esta nueva sanción tiene gran importancia para la cuestión del control de actividades de los extranjeros en nuestro país.

- f) Se introduce un nuevo tipo delictivo, por el cual se sanciona a los que por cuenta propia o de otros, pretendan introducir o introduzcan al territorio nacional o a otro país, a través de él, a extranjeros en forma ilegal.

Esta es otra de las innovaciones de mayor relevancia, pues viene a establecer la pena a que se hacen acreedores -- los que realizan esta actividad ilegal y que "frecuentemente se realiza y que es necesario combatir" (dice la Exposición de Motivos de la Ley). y

- g) Se establece sanción para aquél que sin permiso de la autoridad migratoria, autorice u ordene la partida de un transporte que haya de salir del territorio nacional

A continuación procederemos a hacer mención de las sanciones que impone la Nueva Ley, para lo cual, las hemos clasifi

cado según los sujetos que pueden ser acreedores de las mismas, o sea, - las sanciones para: los funcionarios judiciales y administrativos; para los empleados de la Secretaría de Gobernación; para los extranjeros; para las empresas de transporte internacional, y para otros tipos de sujetos distintos de los enumerados, para los que expresamente fija la Ley - alguna sanción, por caer dentro de las hipótesis consideradas como infra-- cciones o delitos.

Al ir tratando cada una de las normas san-- cionadoras, iremos haciendo un análisis comparativo con las disposicio-- nes de la Ley anterior.

3. Sanciones para los funcionarios judiciales y administrativos.

- a) "Las autoridades federales, estatales o municipales que incurran en - violaciones a la Ley o a las disposiciones que la reglamenten, que - no constituyan delitos, serán sancionadas con multa hasta de cinco-- mil pesos y destitución en caso de reincidencia." (art. 94).

Como vemos se trata de la sanción adminis-- trativa a la que se harán acreedoras las autoridades mencionadas, en caso de caer en la hipótesis legal a que se refiere este artículo. Es ta misma disposición la encontramos en la Ley anterior en su artículo 93, habiéndose cambiado nada más el orden de las palabras, estando me jor redactada la anterior, además de que en ella sí se establecía el mínimo de la multa, que era de \$500.00 (el máximo es igual).

- b) "Al funcionario judicial o administrativo que dé trámite al divorcio o nulidad de matrimonio de los extranjeros sin que se acompañe la cer tificación expedida por la Secretaría de Gobernación de su legal re-- sidencia en el país y de que sus condiciones y calidad migratoria les permite realizar tal acto, o con aplicación de leyes distintas de las señaladas en el artículo 50 de la Ley de Nacionalidad y Naturaliza -- ción, se le impondrá la destitución de empleo y prisión hasta de seis meses o multa hasta de diez mil pesos o ambas, a juicio del juez, que dando desde luego separado de sus funciones al dictarse el auto de su jeción a proceso." (art. 119).

Como ya hemos visto, este tipo delictivo es

nuevo. Es importante señalar la disposición contenida en el artículo - 50 de la Ley de Nacionalidad y Naturalización, que dice lo que a continuación se expone:

"Sólo la Ley Federal puede modificar y restringir los derechos civiles de que gozan los extranjeros; en consecuencia, esta Ley y las disposiciones de los Códigos Civil y de Procedimientos Civiles del Distrito Federal sobre esta materia, tienen el carácter de federales y serán obligatorias en toda la Unión."

4. Sanción para los empleados de la Secretaría de Gobernación.

Según el artículo 93 de la Ley, los empleados de Gobernación, serán sancionados con suspensión del empleo o destitución en caso grave (la Ley anterior en su artículo 90, señalaba la destitución para el caso "de reincidencia"; creemos que está mejor ahora, porque el "caso grave", es una expresión más amplia), cuando incurran en las siguientes hipótesis:

I. "Sin estar autorizados, den. a conocer asuntos de carácter confidencial"

Esta fracción fué modificada favorablemente respecto a la anterior, pues antes se mencionaba a los empleados que "proporcionaran informes a las personas extrañas a la oficina", siendo que precisamente en las oficinas de población en las que se atiende principalmente a extranjeros, por tratarse de asuntos migratorios, éstos debido a su misma situación de extranjeros, al presentarse a dichas oficinas lo primero que piden es información ya sea de las gestiones o tramitaciones a realizar, o qué requisitos deben llenarse, etc. Con la nueva redacción de esta fracción, queda perfectamente claro que es obvio que los empleados sólo están obligados a no informar o comunicar, a nadie, los asuntos confidenciales a los cuáles no puede tener acceso el público, atendiendo a la obligación de discreción de los em-

...ados administrativos.
Delosamente o por grave negligencia entorpezcan el trámite normal de-
los asuntos migratorios." Aquí solamente se modificó la palabra "noto-
ria" por la de "grave".

I. "Por sí o por intermediarios intervengan en la gestión de los asuntos-
a que se refiere la Ley o patrocinen o aconsejen la manera de evadir -
las disposiciones y trámites migratorios, a los interesados."
Se mejoró esta fracción pues es más clara --
que la anterior, pues no solamente habla de que no deberán "gestionar
patrocinar; o aconsejar a los interesados" y nada más, sino que esta -
nueva disposición, como podemos apreciar, aclara que tales actos sean-
además, para evadir las disposiciones y trámites migratorios.

IV. "No expidan la Cédula de Identidad a la persona que se presente con -
los documentos requeridos o retengan indebidamente dicha Cédula una -
vez expedida."
Esta fracción no varió en nada. Y

V. "Delosamente hagan uso indebido o proporcionen a terceras personas do-
cumentación migratoria, sin autorización de la Secretaría de Goberna-
ción."
Esta hipótesis no la encontramos en la Ley -

anterior.

5. Sanciones para los extranjeros.

a) "Se impondrá multa hasta de cinco mil pesos al extranjero que no haya
cumplido la orden de la Secretaría de Gobernación para salir del terr
torio nacional dentro del plazo que para el efecto se le fijó, por ha
ber sido cancelada su calidad migratoria." (art. 97).

Una disposición similar, la encontramos e
artículo 95 fracc. II de la Ley anterior, pero dicha fracción añad
que la pena se aplicaría además del caso de cancelación de la 'do
tación migratoria' (como decía la Ley anterior): por "encontrars
galmente en el país." Creemos que es criticable que se haya omi

ta última parte, pues aunque en otra disposición (como visto al hablar de las reformas), se establece la pena al delito de la estancia ilegal en el país -por incumplimiento a las disposiciones a que se condicionó la estancia- del extranjero, no todos los casos de estancia ilegal se deben a lo anterior, pues existen otras situaciones, como sería el caso del extranjero que se introduce ilegalmente al país y no legaliza su estancia en el mismo. Así vemos, que por un lado se introduja una reforma positiva al sancionar la estancia ilegal de los extranjeros, -oroginada por violación a las disposiciones que condicionan su estancia, pero por otro lado, se ha dejado sin nación al caso de los extranjeros que no cumplan con la orden de Gobernación para salir del país-- en el término que la misma fije, cuando estén ilegalmente en el mismo-- por circunstancias distintas a la cancelación de la documentación migratoria. Pensamos que en vez de haber quitado la frase por "encontrarse ilegalmente en el país", la que se debió haber suprimido era la de, por "haber sido cancelada su documentación migratoria", pues la primera es más amplia, ya que al cancelarse la documentación o calidad migratoria, al vencerse el término fijado por la autoridad para salir -- del país, la estancia del extranjero es ilegal. Pero el legislador hizo en esta disposición las cosas al revés.

Según el artículo 105 de la Ley, el extranjero que se encuentre en la hipótesis legal del artículo 97, será además expulsado del país.

- b) "Se impondrá pena hasta de diez años de prisión y multa hasta de cinco mil pesos, al extranjero que habiendo sido expulsado se interna nuevamente al territorio nacional sin haber obtenido acuerdo de readmisión. Igual sanción se aplicará al extranjero que no exprese u oculte su condición de expulsado para que se le autorice nuevo permiso de internación." (art. 98).

Esta disposición, es similar a la del artículo 97, la. parte, de la Ley anterior; pero la nueva disposición es mejor en cuanto que prevé dentro de la misma, la hipótesis del extranjero

ro que no exprese u oculte su condición de expulsado para obtener nuevo permiso de internación.

Además, en ambos casos, serán expulsados nuevamente, una vez comprgadas las penas que les hayan sido impuestas (según el art. 105).

No hay que dejar de considerar, la disposi -- ción del artículo 106, que es la que expresa que "el que haya sido ex-- pulsado, solamente podrá ser readmitido por acuerdo expreso del Secreta rio, del Subsecretario o del Oficial Mayor de la Secretaría de Goberna-- ción."

- c) "Se impndrá pena hasta de seis años de prisión y multa hasta de cinco - mil pesos, al extranjero que habiendo obtenido legalmente autorización- para internarse al país, por incumplimiento o violación a las dispicio- nes administrativas o legales a que se condicionó su estancia, se en -- cuentra ilegalmente en el mismo." (art. 99).

Además de las penas señaladas, lo será cance- lada su calidad migratoria y será expulsado del país (art. 105).

- d) "Se impondrá multa hasta de tres mil pesos y pena hasta de dieciocho me ses de prisión, al extranjero que realice actividades para las cuales - no esté autorizado conforme a esta Ley o al permiso de internación que- la Secretaría de Gobernación le haya otorgado." (art. 100).

Como en todas las demás disposiciones, no se- establece el mínimo de la pena. En este caso también, por disposición - del artículo 105, además de las penas previstas por este artículo 100,- le será cancelada su calidad migratoria y será expulsado.

- e) "Se impondrá pena hasta de dos años de prisión y multa hasta de diez -- mil pesos, al extranjero que, por la realización de actividades ilícit- tas o deshonestas, -viola los supuestos a que está condicionada su es- tancia en el país."- (art. 101).

Esta disposición es similar a la del artículo 95 fracc. III de la Ley anterior, solamente que en esta nueva disposi-- ción se añadió la última parte, la cual, al hablar de los supuestos que condicionan la estancia en el país del extranjero, pensamos que podría quedar ésto, perfectamente bien encuadrado, en la infracción que ya he- mos mencionado del artículo 99.

En este caso también, además de las penas señaladas, serán expulsados del país (según el art. 105):

- f) "Se impondrá pena hasta de cinco años de prisión y multa hasta de cinco mil pesos, al extranjero que dolosamente haga uso o se ostente como poseedor de una calidad migratoria distinta de la que la Secretaría de -- Gobernación le haya otorgado." (art. 102).

Esta disposición es similar a la del artículo 95 fracc. V, de la Ley de 47, sin embargo, la actual es mejor en cuanto que hace la aclaración de que sea una calidad migratoria distinta de la que "la Secretaría de Gobernación le haya otorgado".

También, además de las penas previstas, se le cancelará su calidad migratoria y será expulsado (art. 105).

- g) "Se impondrá pena hasta de dos años de prisión y multa de trescientos-- a cinco mil pesos, al extranjero que se interne ilegalmente al país." (art. 103).

Este es uno de los casos excepcionales, en -- que sí se fija el mínimo de la pena, cuando menos en la pecuniaria. --- Aquí también, además de las penas señaladas, se cancelará la calidad mi gratoria y será expulsado del país el extranjero que incurra en este ti po delictivo (según el artículo 105 de la Ley).

La Ley anterior, en su artículo 95 fracc. I, -- hablaba de la internación ilegal.

- h) "Al extranjero que para entrar al país o ya internado, proporcione a -- las autoridades datos falsos con relación a su situación migratoria, se le impondrán las sanciones previstas en el Código Penal, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo siguiente." (art. 104).

La Ley anterior, tiene una disposición simi lar en su artículo 96, sin embargo este artículo se refería a que los -- que incurrieran en este delito de falsedad en informes a la autoridad, -- serían "consignados a las autoridades judiciales correspondientes", y -- como vemos, esta nueva disposición hace específicamente la remisión al Código Penal, el cual en su Título Decimoprimer, Capítulo V, artículo -- 247, fracción I, establece la pena correspondiente y que es la que a -- continuación se expone:

"Se impondrán de dos meses a dos años de prisión y multa de diez a mil pesos:

I. Al que interrogado por alguna autoridad pública distinta de la judicial en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, faltare a la verdad."

Respecto a la remisión que se hace al artículo siguiente, es precisamente al artículo 105 que se refiere a que, además de las penas mencionadas, se cancelará la calidad migratoria y será expulsado el extranjero del país.

- 1) "Se impondrá multa hasta de un mil pesos o arresto hasta por treinta y seis horas a los extranjeros que no cumplan con la obligación señalada por el artículo 26 de esta Ley (o sea, los que estando de paso, se queden en el país, por no haberse ido en la nave en que viajaban). Si el infractor no pagare la multa impuesta, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de quince días." (art.-115).

En el artículo 105 de la Ley anterior, nos -- encontramos una disposición similar, aunque en dicho artículo se establecía el mínimo de la multa que era de \$200.00 (el máximo es igual).

6. Sanciones para las empresas de transporte internacional.

- a) "Se impondrá multa hasta de tres mil pesos a las empresas de transportes marítimos, cuando permitan que los pasajeros o tripulantes bajen -- antes de que las autoridades migratorias den el permiso correspondiente." (art. 110).

Esta disposición es igual a la del artículo -- 101 de la Ley anterior, sólo que éste sí establecía el mínimo de la multa que era de \$500.00 (el máximo es igual).

- b) "El desembarco de personas de transportes procedentes del extranjero, -- efectuado en sitios y horas que no sean los señalados, se castigará con multa hasta de diez mil pesos, que se impondrá a las personas responsables, a la empresa correspondiente, a sus representantes o a sus consignatarios, salvo casos de fuerza mayor." (art. 111).

Este artículo es similar al artículo 102 de -- la Ley anterior, sólo que en este nuevo artículo, se omitió señalar que el desembarco se efectuara además "sin permiso de las autoridades de migración." Así también, no se establece el mínimo de la multa, que en la

Ley anterior era de \$1000.00 (el máximo es igual). Sin embargo, se añadió la excepción que no preveía la anterior disposición, de "salvo los casos de fuerza mayor".

- c) "Las empresas navieras o aéreas que transporten al país extranjeros -- sin documentación migratoria vigente, serán sancionadas con multa hasta de cinco mil pesos, sin perjuicio de que el extranjero sea rechazado y de que la empresa lo regrese por su cuenta, al lugar de procedencia." (art. 112).

Este artículo es igual al artículo 103 de la Ley de 47, pues lo único que se hizo fué alterar el orden de las palabras, y solamente se dejó de establecer el mínimo de la multa que era de \$500.00 (el máximo es igual).

- d) "Cuando los capitanes de los transportes marítimos, o quienes hagan -- sus veces, desobedezcan una orden de conducir pasajeros extranjeros q' hayan sido rechazados, ellos, la empresa propietaria, sus representantes o consignatarios, serán castigados con multa hasta de cinco mil pesos. A las empresas aeronáuticas se les impondrá la misma multa. En -- ambos casos, se levantará un acta en la que se harán constar todas las circunstancias del caso." (art. 113).

Este artículo tiene su antecedente en el artículo 104 de la Ley anterior, el cual se ha modificado en el sentido de que anteriormente, cuando el buque que hubiere recibido la orden de conducción no obedeciere, no le era permitida la salida además de la sanción pecuniaria que le era impuesta, a diferencia de las aeronaves, que sólo eran sancionadas con la multa. Ahora como vemos, a los buques y aeronaves se les dá el mismo tratamiento al sancionarse con la multa mencionada, levantándose al efecto el acta correspondiente, para ambos tipos de transportes.

La Ley anterior establecía como mínimo de la multa, \$500.00 (es igual el máximo). y

- e) "La infracción al artículo 28 de esta Ley (Ningún transporte marítimo, podrá salir de puertos nacionales antes de la inspección de salida y -- de haber recibido la autorización correspondiente, salvo casos de fuerza mayor), será castigada con 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 extiendan nuevos despachos para puertos mexicanos." (art. 116).

El artículo 106 de la Ley anterior es simi--

lar a éste. El mínimo de la multa que se imponía por dicho artículo -- 106, era de \$500.00 (el máximo es igual).

7. Sanciones para otros tipos de sujetos.

- a) "Al que auxilie, encubra o aconseja a cualquier individuo para violar las disposiciones de esta Ley y su Reglamento en materia que no constituya delito, será castigado con multa hasta de un mil pesos o arresto hasta por treinta y seis horas. Si el infractor no pagare la multa impuesta, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de quince días." (art. 95).

El artículo 91 de la Ley anterior es similar a éste. En uno y otro artículos no se establecen los mínimos de las -- sanciones.

Por disposición del artículo 105 de la Nueva Ley, se establece que además de las sanciones señaladas, si se trata -- de extranjeros, se les cancelará su calidad migratoria y serán expulsados del país.

- b) "Al que en materia migratoria, suscriba cualquier documento o promesa 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. Si el infractor no pagare la multa impuesta, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de quince días." (art. 96).

Este artículo es similar al artículo 94 de -- la Ley anterior, aunque este artículo 96 está mejor, porque aclara que la sanción administrativa que él mismo señala se aplicará sin perjuicio de las penas correspondientes en el caso de que se configure un delito. El mínimo de la multa en la Ley anterior, era de \$200.00 (el -- máximo es igual).

- c) "Se impondrá pena hasta de cinco años de prisión y multa hasta de cinco mil pesos al mexicano que contraiga matrimonio con extranjero solo con el objeto de que éste pueda radicar en el país, acogiéndose a los beneficios que la Ley establece para estos casos. Igual sanción se -- aplicará al extranjero contrayente." (art. 107).

5 Ver el delito de falsificación de documentos en general, en el artículo 243, así como los artículos 244, 245 y 252 del Código Penal Para el Distrito y Territorios Federales. (de aplic. fed)

Este artículo es similar al artículo 98 de la Ley anterior, sólo que en este artículo 107, no se establecieron -- mínimos de las penas, que eran de \$500.00 de multa y seis meses de prisión (los máximos son iguales).

El artículo 105 de la nueva Ley, dispone que además de las penas señaladas, en el caso del extranjero, le será cancelada su calidad migratoria y será expulsado del país.

- d) "Se impondrá multa hasta de mil pesos, al que sin permiso de la autoridad migratoria autorice u ordene la partida de un transporte que haya de salir del Territorio Nacional." (art. 114).

En esta nueva sanción, como en casi todas -- las demás, se omite señalar el mínimo de la multa.

- e) "La persona que visite un transporte marítimo extranjero, sin permiso de las autoridades migratorias, será castigada con multa hasta de quinientos pesos o arresto hasta por tres días.

La misma sanción se impondrá a la persona que autorice sin facultades para ello, la visita a que se refiere el párrafo anterior." (art. 117).

Este artículo es similar al artículo 107 de la Ley anterior, sólo que se aminora el arresto, pues antes era de 10 días. El mínimo de la multa se fijaba en \$100.00 (el máximo es igual).

El último párrafo es totalmente nuevo. y

- f) "Se impondrá pena de dos a diez años de prisión y multa de diez mil a cincuenta mil pesos a la persona 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 a varios extranjeros a territorio mexicano o a otro país." (art. 118).

Una disposición similar la encontramos en el artículo 108 de la Ley anterior, salvo el segundo párrafo que es nuevo y que como hemos visto, constituye una de las reformas relevantes de la Nueva Ley en materia de sanciones. Por otra parte, nos encontramos que aquí sí se establecen los mínimos en las penas, lo que viene -- siendo una excepción respecto a las demás normas sancionadoras.

Pensamos que se debió añadir en la última --

parte del artículo 118, para que quedara más claro, lo siguiente: "a territorio mexicano o a otro país, -a través de él-."

Según el artículo 105, además de las penas mencionadas, cuando se trate de extranjeros que se encuentren en el país, les será cancelada su calidad migratoria y serán expulsados del mismo.

Para los casos de INFRACCIONES a la Ley o a sus disposiciones reglamentarias, que NO TENGAN SANCION ESPECIFICA, como las que hemos mencionado con anterioridad, se dispone lo siguiente por el artículo 120 de la Ley, que a la letra dice:

"Toda infracción a la presente Ley o a sus reglamentos en materia migratoria fuera de los casos señalados en este capítulo (cap. VII-Sanciones) y de los que constituyan delitos de acuerdo con otras leyes, se sancionarán administrativamente con 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 pagare la multa."

Este artículo es similar al artículo 109 de la Ley anterior, sólo que en este artículo 109 se establecía como mínimo de la multa la cantidad de \$200.00 (los máximos tanto en la multa como en el arresto son los mismos).

8. El Recurso de Revisión.

Después de haber visto cuales son las sanciones previstas por la Ley, pasaremos ahora a tratar el único recurso que se ha establecido desde siempre en la legislación poblacional, contra las resoluciones que establecen las distintas sanciones aludidas. En la parte de Evolución histórica, vimos como fué tratado este recurso por las diversas legislaciones. Vimos que desde un principio, en la Ley de 1908, sirvió como medio de impugnación contra las -penas- fijadas por los inspectores de inmigración; que desde la Ley de 1926, se estableció en el caso de

las multas, que el monto de éstas debía ser depositado previamente a la interposición del recurso, en las Jefaturas de Hacienda o Aduanas respectivas y que en caso de no cubrirse, ésta se permutaba por el arresto, y vimos también, que fué la Ley de 1947 la que dejó claramente establecido que el recurso previsto en la legislación poblacional era (y había sido siempre) el recurso de revisión, pero sin embargo, en esta Ley se redujo su aplicación solamente por lo que se refiere a las sanciones pecuniarias, a diferencia de las demás Leyes que lo establecieron también para impugnar la imposición de las sanciones de privación de la libertad, pero por otra parte, esta misma Ley de 47 establece por primera vez el término de 15 días, para la interposición del recurso, contados a partir de la notificación de la multa.

Hemos creído conveniente hacer una enumeración de los elementos que creemos deben conformar la disposición o disposiciones que establezcan el recurso de revisión que ha sido en la legislación poblacional, EL MEDIO DE IMPUGNACION CONTRA LAS RESOLUCIONES EMITIDAS EN MATERIA DE SANCIONES, POR LAS AUTORIDADES MIGRATORIAS, y que son los siguientes:

- 1) La determinación de que son las autoridades migratorias, las facultadas para la fijación de las sanciones.
- 2) La determinación de que el tipo legal así como la sanción misma, sean puramente administrativos.
- 3) La determinación de si podrá interponerse el recurso por medio de apoderado, o deberá ser el propio interesado quien lo interponga.
- 4) Deberá determinarse ante quien se substanciará el recurso, según la jerarquía de las autoridades migratorias.
- 5) El establecimiento de un término para la interposición del recurso.
- 6) El establecimiento de un término dentro del cual la autoridad deba emitir resolución. y
- 7) La determinación de las distintas formas de tramitación del recurso,

según se trate de multa o arresto, y si en el primer caso es indispensable garantizar la multa y en qué forma.

Pensemos que los elementos anteriores son -- fundamentales para una buena regulación del recurso de revisión. Desgraciadamente el artículo 122 de la Nueva Ley, que lo prevé, lo hace en una forma sumamente escueta, como podremos apreciarlo a continuación:

"Para que una sanción administrativa sea revisable deberá solicitarse dentro de los quince días siguientes a la fecha de notificación de la multa impuesta."

Como vemos, no hace alusión siquiera, como lo hacía la Ley anterior, ante quien se substanciará el recurso. Además, como debemos recordar, cuando hablamos de este recurso al tratar la Ley de 1947⁴, mencionamos que el artículo 111 que lo establecía fué declarado anticonstitucional, según Echánova Trujillo y nosotros por nuestra parte, mencionamos que el depósito del monto de la multa previo a la interposición del recurso, hacía nugatorio al mismo. En tal virtud, el legislador para no tener problemas, siguió el camino más fácil, pues lo único que -- hizo fué dejar la disposición oscura, omitiendo hacer referencia al depósito o forma de garantizar el importe de la multa, por temor a la anticonstitucionalidad.

"Sin embargo, el problema de la anticonstitucionalidad que representaba el depósito previo del monto de la multa de que hablaba la Ley anterior, creemos que puede ser resuelto mediante la aplicación supletoria de las disposiciones del Código Fiscal vigente⁷, además de que el depósito no es la única forma de garantizar el importe de las multas, ya que éste es una de las varias formas que existen como medios de garantía de los créditos fiscales, como podremos apreciar de los siguientes razonamientos:

⁴ Vid supra, p.p. 54 y 55.

⁷ D. L. del 30 de diciembre de 1966, entrando en vigor el 1º de abril de 1967.

"Las multas, de acuerdo con el artículo 5º del Código Fiscal, están clasificadas dentro de los aprovechamientos, que constituyen una de las fuentes de los ingresos públicos.

"Ahora bien, la multa, por tratarse de un crédito fiscal, puede garantizarse en alguna de las formas previstas por el artículo 12 del Código Fiscal, que a la letra dice:

"Las obligaciones y los créditos fiscales a que este Código se refiere podrán garantizarse en alguna de las formas siguientes:

- I. Depósito de dinero en la institución de crédito que legalmente corresponda;
- II. Prenda o hipoteca;
- III. Fianza otorgada por compañía autorizada la que no gozará de los beneficios de orden y excusión;
- IV. Secuestro en la vía administrativa, y
- V. Obligación solidaria asumida por tercera que compruebe su idoneidad y solvencia.

La garantía de un crédito fiscal deberá comprender la-- da los posibles recargos y gastos de ejecución.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público dictará las reglas sobre los requisitos que deban reunir las garantías, vigilará que sean suficientes tanto en el momento de su -- aceptación como con posterioridad y, si no lo fueran, exigirá su ampliación o procederá al secuestro de otros bie-- nes.

La misma Secretaría podrá dispensar la garantía del interés fiscal cuando, en relación con el monto del crédito respectivo, sean notorias la amplia solvencia del deudor -- o la insuficiencia de su capacidad económica."

"O sea, que toda vez que la disposición de la Ley de Población que prevé el recurso de revisión contra las multas impuestas, es obscura al respecto, aplicamos supletoriamente la mencionada disposición fiscal, por lo que dichas multas no solamente pueden garantizarse a través del depósito de su importe, sino además, por cualesquiera de las formas enumeradas.

"En cuanto a la anticonstitucionalidad de que adolecía la Ley anterior, queda resuelta si se aplica lo dispuesto por el segundo párrafo del artículo 157 del propio Código Fiscal, que dispone lo siguiente:

"La suspensión podrá ser solicitada en cualquier tiempo ante la oficina ejecutora, acompañando copia del escrito con el que hubiere iniciado el recurso administrativo o el jui

cio de que se trate. La autoridad ejecutora suspenderá - provisionalmente el procedimiento y concederá un plazo - de quince días para el otorgamiento de la garantía."

"De donde claramente se desprende que NO es - requisito previo el que se garantice el importe de la multa, sino que se - podrá proceder primero a la interposición del recurso administrativo, en - este caso el de revisión previsto por la Ley de Población. Quedando ade- - más, resuelto el problema de la laguna que deja la mencionada Ley respec- - to de ésto.

"En consecuencia de los razonamientos que han - quedado expuestos con relación a la clasificación de las multas como in- - gresos públicos, concretamente como aprovechamientos, podemos afirmar que - una vez agotado el recurso administrativo de revisión, puede válidamente - sostenerse el criterio de que si dicha resolución resultare desfavorable - al particular, éste podrá, por tratarse de una resolución administrativa - definitiva, intentar su nulidad o revocación ante el Tribunal Fiscal de - la Federación, todo ello con fundamento en lo dispuesto por la fracción - IV del artículo 22 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federa - ción,⁸ que tipifica exactamente el caso y a mayor abundamiento de lo ex - puesto, existe jurisprudencia del Tribunal Fiscal de la Federación,⁹ que - reconoce la competencia del mismo para conocer de este tipo de instancias - intentadas en contra de autoridades administrativas, concretamente en es- - te caso, las Secretarías de Estado, cuando éstas dicten resoluciones como - consecuencia de los recursos intentados con motivo de la imposición de - - multas, por infracción a normas administrativas. Por otra parte, de esta - manera se ve atenuado el amplio poder discrecional de la Secretaría de Go - bernación,¹⁰ pues ésta pasa a ser parte del juicio fiscal en el que sea - -

⁸ D.O. del 24 de diciembre de 1966. Entrando en vigor el 1º de - abril de 1967.

⁹ Resolución de 18 de septiembre de 1970, dictada por el Pleno del Tribunal Fiscal de la Federación con motivo de la Revisión 130/69/5754/58. Visto en la Revista del Trib. Fisc. de la Fed., 3er. Trimestre, México-1970, p. 160.

¹⁰ Ver el artículo 228, inciso d), del Código Fiscal de la Federac.

autoridad demandada, teniendo que sujetarse a la jurisdicción del Tribunal Fiscal, hasta en tanto no se dicte sentencia. Ahora bien, una vez dictada la resolución por dicho Tribunal, como éste es de simple anulación, si la Secretaría de Gobernación no cumple con la sentencia, en caso de -- que ésta le haya sido desfavorable, se podrá hacer efectivo el fallo recurriendo al auxilio del Poder Judicial, que en este caso, será el Juez de Distrito, quien podrá exigir su cumplimiento incluso haciendo uso de la fuerza pública."¹¹

Es necesario dejar aclarado que la nulidad o revocación ante el Tribunal Fiscal a que se refiere el comentarista, no debe entenderse como una segunda instancia, pues de esta manera sería una especie de apelación la mencionada instancia, en contra de la resolución dictada por Gobernación al recurso de revisión interpuesto, y desde luego no es así, ya que aunque el recurso de revisión es una 'instancia', ésta no es una instancia procesal o también llamada especial, sino pertenece a las llamadas instancias generales, estando ésto de acuerdo con el pensamiento del jurista mexicano Eduardo Pallares, que dice al respecto:

"La palabra instancia tiene dos acepciones, una general - con la que se expresa cualquier petición, solicitud o demanda que se hace a la autoridad, y otra especial, que quiere decir el ejercicio de la acción judicial desde la demanda hasta la sentencia definitiva.

La primera instancia se lleva a cabo ante el juez inferior y la segunda ante el tribunal de apelación."¹²

De lo anterior deducimos que en la segunda acepción, es decir, en la especial se equipara o se toma como sinónimo de instancia, al juicio o proceso, que según Carnelutti es "la suma de actos que se realizan para la composición del litigio", por lo tanto, 'la instancia de revisión' debe entenderse en la primera acepción, o sea en --

¹¹ Sarmiento Lozano, Ricardo. Comentarios especiales sobre "El Recurso de Revisión en la Nueva Ley General de Población." México D.F. Junio de 1974.

¹² Pallares, Eduardo. "Diccionario de Derecho Procesal Civil", 6a. - edic., México 1970. Edit. Porrúa S.A., p. 422.

la general, "con la cual se expresa toda petición, solicitud o demanda - que se hace a la autoridad, ya que en este caso no lleva implícito proceso alguno sino que sólo se refiere al instrumento o pieza mediante el cual un particular se dirige a la autoridad" para iniciar, en este caso-concreto, el procedimiento administrativo. En conclusión diremos que procesalmente hablando la instancia ante el Tribunal Fiscal, será la primera intentada por el particular en contra de la resolución dictada en razón de la instancia no procesal, administrativa o especial, sustanciada ante la Secretaría de Gobernación.¹⁾

En cuanto a la sanción del arresto, será necesario determinar, que podrá solicitarse la suspensión de la resolución que establezca tal sanción, hasta que no sea resuelto definitivamente el recurso intentado, para que así éste sea un verdadero medio de defensa - en contra de las resoluciones que afectan al derecho fundamental de la libertad.

Con esto damos por agotados todos los temas, que a nuestro juicio, se refiere la Nueva Ley General de Población y por tanto los que constituyen el motivo de este trabajo.

¹⁾ Apud, Sarmiento Lozano, Ricardo. "La Negativa Ficta. Análisis jurídico-fiscal". Sin editar. México D.F. 1974, p.p. 5 y 6.

CONCLUSIONES.

1. La Legislación Poblacional es el conjunto de Leyes que se han establecido en materia demográfica. La demografía a que nuestra legislación se refiere, es aquella a la que los teóricos han dado en llamar Demografía Dinámica, que es la que se ocupa de los movimientos internos -- que provienen de la natalidad y mortalidad, y los externos que tienen su origen en los movimientos emigratorios e inmigratorios.
2. Fué hasta la primera Ley General de Población de 1936 en que se reguló plenamente a la Demografía Dinámica en sus dos movimientos internos y externos, pues sus antecesoras, o sea, las Leyes de 1908, 1926 y 1930 sólo se ocuparon de los movimientos externos.
3. Las Leyes de Población de 1936 y 1947 siguieron una política incrementativa de la población. La Ley de 47 tuvo esta postura, a pesar de -- que para esas fechas empezaba ya a inquietar a algunos el problema -- del acelerado crecimiento de nuestra población.
4. La legislación en materia poblacional tiene su origen y desde luego -- su base constitucional, en el artículo 11 de nuestra Carta Magna, que establece la garantía de tránsito y en el artículo que se refiere a -- las facultades del Congreso, en la fracción relativa, de la misma ley fundamental, y que actualmente es la fracción XVI del artículo 73.
5. La legislación poblacional, establece las limitaciones a las 4 libertades que consagra el artículo 11 constitucional, las cuales son: la libertad de entrar al país, de salir de él, de viajar dentro del territorio nacional y la de mudar de residencia o domicilio. Limitaciones administrativas a que se refiere el mismo artículo 11.
6. Aunque en el artículo 11 no se alude expresamente a la demografía, ésta se encuentra implícita en las expresiones de "leyes sobre emigra--

ción, inmigración y salubridad general de la República", a que se refiere dicho artículo.

7. Desde la Ley de Inmigración de 1908, se fijó la competencia de la Secretaría de Gobernación, como el conducto del Ejecutivo Federal máxima autoridad administrativa, para conocer de la materia.
8. Las disposiciones de la Nueva Ley General de Población, son del orden público denominado Nacional o Federal, ya que su ámbito espacial de validez es en toda la República, por ello sus disposiciones son de las llamadas generales o federales.
9. La preocupación por la llamada explosión demográfica es ya añeja en la historia de la humanidad, hay quienes han compartido tal preocupación y quienes la han negado por considerarla sin fundamento y sin razón de ser. Pero en estos momentos podemos afirmar, que la humanidad entera debe participar y hacer conciencia de este problema, pues es un hecho, una terrible realidad que las altas tasas de natalidad en el mundo, elevan desmesuradamente el número de seres humanos, siendo esto más notorio en los países de menores recursos, y los alimentos, la vivienda, la educación, los empleos, la asistencia social, los energéticos, el espacio mismo en los centros de población, son insuficientes ya, se agotan sencillamente, el aire y las aguas se contaminan, etc., mientras nosotros nos multiplicamos incesantemente, acentuando cada vez más este explosivo desequilibrio, y a nosotros debe preocuparnos este problema más que a nadie, pues mientras la población mundial crece a un promedio del 2% anual, nosotros tenemos un promedio del 3.5%, y ningún pueblo sobre la tierra mayor de 50 millones de habitantes tiene un crecimiento poblacional como el nuestro.
10. La explosión demográfica es el fenómeno del desmesurado crecimiento de la población mundial, que ha venido a acentuarse a partir de la segunda Guerra Mundial.
11. El movimiento llamado de Planificación Familiar, es el movimiento sur-

gido a raíz del problema de la sobrepoblación. Este movimiento reconoce todas las implicaciones políticas, económicas y sociales que se desprenden del crecimiento de la población en forma desproporcionada al crecimiento de sus recursos. Reconoce que tal desequilibrio origina miseria y crea tensiones que engendran guerras y dolor, pero su mayor énfasis lo pone en el seno de la familia humana, célula elemental de la sociedad y víctima inmediata de la explosión demográfica. Por tanto, el mencionado movimiento, propugna porque las familias sean planificadas, pues como consecuencia de ello, la población entera estará planificada y no abandonada a su incontrolado crecimiento.

12. Desde hace tiempo algunos países del mundo han iniciado el movimiento de Planificación Familiar. México, a pesar de tener una alta tasa de crecimiento demográfico, como lo advirtieron los estudiosos de nuevas estadísticas de población desde la década pasada, y aún antes, fué hasta este año de 1974, cuando entra en vigencia la Nueva Ley General de Población que se aúna al movimiento mundial de Planificación Familiar, seguido actualmente en no pocas regiones de nuestro planeta.
13. La llamada tesis de Paternidad Responsable, viene a ser la actitud que debe infundirse a las jóvenes parejas para una procreación responsable y una adecuada educación del niño ante su propia familia y ante la sociedad. Esta es la tesis fundamental para poder llevar a cabo una verdadera planificación familiar, siendo ésta la política demográfica de la Nueva Ley de Población.
14. La Nueva Ley General de Población, viene a constituir el instrumento jurídico que ya se hacía urgentemente necesario para poder hacer frente, por la vía del Derecho, a este importante problema del alto crecimiento poblacional que padecemos. Por ello la reforma de mayor relevancia de esta Ley es su cambio de política demográfica, y todo el conjunto de sus disposiciones tiene una indiscutible importancia jurídica, -

económica y social.

15. Podemos definir a la nueva política demográfica de la siguiente mane--
ra: 1º Está encaminada a lograr estabilizar racionalmente el crecimien--
to de la población nacional. 2º Su objetivo inmediato más importante -
es el control de la fecundidad a través de programas de planificación--
familiar, los cuales van del aspecto educativo al aspecto de la presta--
ción de servicios clínicos que son impartidos gratuitamente a la pobla--
ción joven básicamente, la cual en forma espontánea los solicita. 3º -
No es lesiva en ninguna forma de la libertad ni de la dignidad del hom--
bre o de la familia, sino por el contrario, tiene como principio funda--
mental el respeto a estos valores, así como lo tiene obviamente por la
vida humana, estando esto de acuerdo con los principios morales y jurí--
dicos que caracterizan al pueblo mexicano y, 4º Forma parte del progra--
ma integral de desarrollo nacional, pues se incluye dentro de la polí--
tica económica y social del país. Por esto no es cuantitativa sino cua--
litativa, pues su objetivo mediate, el cual tiene una gran importan--
cia, es elevar el nivel de vida de la población mexicana.
16. Desde el punto de vista jurídico, la Nueva Ley, tiene mucha importan--
cia en cuanto que ha venido a adecuar sus disposiciones a la realidad,
cambiando su política demográfica y migratoria, afinando aún más sus -
objetivos y mejorando en técnica legislativa.
17. Los objetivos de la legislación poblacional son los fines que constitu--
yen el motivo de regulación jurídica, o sea, la Migración, desdoblada--
ésta en sus dos movimientos, el de inmigración y el de emigración, y -
la Demografía propiamente dicha. Este doble objetivo, descansa sobre -
base de su objeto o materia, la población.
18. Hemos dividido los objetivos o finalidades prácticas de la Ley en: Ob--
jetivo Inmediato, o sea, el que se refiere a la racional regulación de
los fenómenos que afectan a la población en cuanto a su volumen, es --
estructura, dinámica y distribución en el territorio nacional. (Demogra--

...fia Interna y Externa), y su Objetivo Mediato, que es el que se dirige a lograr que la población participe justa y equitativamente de los beneficios del desarrollo económico y social.

Estamos concientes de que los objetivos de la Nueva Ley son buenos, magníficos; de que ya era inaplazable desde hace tiempo una nueva Ley de Población, y que la tarea de los programas de planificación familiar es ardua y rendirá sus frutos después de pasado mucho tiempo, por eso tenemos que empezar desde ahora, haciendo uso de este nuevo instrumento legislativo que ya ha abierto el camino para la planificación de la familia mexicana. Estamos concientes también, de que una Ley a veces sirve de poco y a veces no sirve de nada para aliviar los males de la sociedad, pero como aspirantes a estudiosos del Derecho, debemos -- creer en la Ley, pues como en este caso, si se logra dentro de algunos años aminorar nuestro excesivo crecimiento demográfico, esto nos ayudará en mucho a resolver nuestros grandes problemas como el hambre, la desocupación, el analfabetismo, etc., los cuales mientras no se resuelvan seguirán siendo un lastre en nuestro desarrollo. Por eso debemos -- creer en la Ley. Por eso es necesario que todos colaboremos para su cumplimiento, para así hacerla realidad.

20. La política del control de la fecundidad, además de influir en el logro del equilibrio poblacional, el cual trae aparejados una serie de beneficios para los individuos en particular y para la Nación en general, influye entre otros, en el problema del alto número de abortos que se practican en nuestro país, ya que si se educa a la mujer para que planea el número de hijos que desea tener, no tendrá necesidad de recurrir a este acto inadmisibles desde el punto de vista moral y jurídico que repercute en su integridad física y pone en peligro su vida misma.

21. La disposición de la Nueva Ley, que se refiere a los programas de planificación familiar, es una disposición perfectamente jurídica, e

tud de que tiene todos los elementos de la norma de derecho, incluso es coercitiva, estando dirigida tal coercitividad a las autoridades competentes, quienes deben realizar dichos programas, por ello los sujetos obligados de la norma son las autoridades y no los particulares quienes por el contrario vienen siendo los beneficiarios de esta disposición.

22. Los programas de planificación familiar se están realizando a través de los servicios que efectúan básicamente y dentro del sector público y la SEP y SSA, esta última dependencia los ha estado efectuando desde hace tiempo; además algunos organismos descentralizados como el IMSS y el ISSSTE están prestando gran ayuda en este campo. También los organismos particulares y religiosos, han empezado ya a colaborar en estos programas, algunos desde antes de entrar en vigencia la Ley. Dentro de los organismos privados que están colaborando nos encontramos con: la Fundación para Estudios de la Población A.C., el Centro de Estudios Demográficos y Económicos, del Colegio de México, al Centro de Estudios Educativos A.C., a la Asociación Mexicana para Estudios de la Población, etc. Todas estas instituciones se encuentran actualmente bajo la coordinación del Consejo Nacional de Población, que ya ha empezado a actuar, impartiendo conferencias periódicas en materia de planificación familiar y adiestrando capacitadores en materia de planeación demográfica, todo ello a pesar de ser un organismo de creación muy reciente.
23. En nuestra legislación el primer cuerpo legal destinado específicamente a la regulación del movimiento migratorio, fué la Ley de Inmigración de 1908, sucediéndole las Leyes de Migración de 1926 y 1930 y posteriormente como clímax de su evolución, las Leyes Generales de Población de 1936, 1947 y la vigente de 1974.
24. La importancia que tiene la Nueva Ley en el campo económico, radica principalmente en su cambio de política demográfica, pues al propugnar

por alcanzar el equilibrio en el crecimiento de la población, viene es to a repercutir en lo económico, al coordinar tal política con los pro gramas de este campo, ya que así se logrará minimizar la notoria des-- proporción que existe entre la población y los bienes y servicios. De g de el punto de vista social, la Nueva Ley tiene una gran importancia, - la cual le es inherente a su propia naturaleza; son las disposiciones- que directamente benefician al hombre y por ende a la sociedad, las -- que le conceden indiscutiblemente su importancia en este campo.

25. Sanidad, Migración y Aduanas es el tamiz de salud pública, administra- tivo 'stricto sensu' y fiscal, a través del cual se realiza el tránci- to migratorio.

26. La nueva política migratoria se ha dividido en dos grandes tipos: la - Restrictiva, que es la que va dirigida a la protección de la actividad económica, profesional o artística de los nacionales, y la Abierta, -- que al contrario de la anterior, es la encaminada a alentar en la medi da que resulte conveniente, la internación de extranjeros, cuando ésta resulte benéfica para el país, desde los puntos de vista cultural, so- cial y económico.

27. Consideramos que desde el punto de vista legal, la Inmigración, es el- fenómeno en virtud del cual, los extranjeros que han satisfecho deter- minados requisitos legales, se internan en el territorio nacional com el propósito de permanecer en él, temporal o definitivamente, y la Exi gración, como el fenómeno en virtud del cual, los nacionales o extran- jeros que han satisfecho determinados requisitos legales, salen del te rritorio nacional con el propósito de residir fuera de él.

28. Calidad Migratoria es la situación jurídica en que se encuentran los - extranjeros que entran al país (Calidades Migratorias de Internación)- temporal o definitivamente (Calidad de No Inmigrante en el primer caso y Calidad de Inmigrante en el segundo); Los extranjeros que se encuen- tren residiendo en forma definitiva en el territorio nacional (Calidad

de Inmigrado), y los nacionales y extranjeros que salen para radicarse fuera del territorio nacional (Calidad de Emigrante). Las Características Migratorias, son los diversos tipos en que se han clasificado las situaciones específicas o diversas circunstancias, que ha previsto la Ley respecto de cada Calidad Migratoria.

29. Las Calidades y por tanto las Características Migratorias, al ser la limitación o demarcación de situaciones jurídicas en que pueden encontrarse en un momento dado los individuos que realizan o han realizado el tránsito internacional, sirven para fijar, según las distintas situaciones, las limitaciones de que habla la Constitución en su artículo 11.
30. En la Nueva Ley se ha mejorado en cuanto a la sistematización de los diversos aspectos que integran a la cuestión migratoria, teniendo en general la misma directriz de proteccionismo para con los intereses nacionales, supeditando a éste a los movimientos migratorios, como lo hicieron también las Leyes anteriores.
31. Las disposiciones de la Nueva Ley, han sido creadas teniendo en consideración las de otros ordenamientos legales conexos de creación reciente, acordes y en coordinación con los mismos.
32. La Nueva Ley, no pasa por alto aspectos íntimamente ligados con la misma, como es la cuestión internacional. No es pues, como tampoco lo fueron las anteriores, una Ley basada en un nacionalismo mal entendido, o sea, solamente atendiendo a una egoísta reglamentación de proteccionismo nacionalista, sino por el contrario, a la vez que se refiere y protege a los intereses de nuestra población, de nuestra nación, así también toma en cuenta los intereses de otras naciones, siguiendo las normas de derecho internacional, del cual nuestro país ha sido siempre respetuoso.
33. Uno de los aspectos criticables de la Ley, es el referente a las amplias facultades discrecionales que otorga a la Secretaría de Gobernación

ción, lo cual provoca el peligro de caer en la arbitrariedad.

34. Es necesario el establecimiento de un término dentro del cual Gobernación resuelva respecto de las solicitudes o instancias que se le formulen. Es importante hacer notar, de que se habla de que resuelva y no solamente de que conteste, pues en la práctica generalmente produce contestación, aunque sin resolver el asunto que se le plantea.
35. La riqueza que la población representa, se convierte en realidad cuando esta población tiene educación y es capaz de alimentarse, de aquí que es necesario que conjuntamente con los programas de planificación económica y social se lleven a cabo programas de planificación demográfica. Esto forma parte de la nueva política demográfica de la Ley, y es el objetivo básico de la actividad del Consejo Nacional de Población, organismo intersecretarial creado por el nuevo ordenamiento.
36. La Dirección General de Población, es la dependencia de la Secretaría de Gobernación que directamente se ocupa de la materia poblacional y por tanto de la aplicación de la Ley y sus disposiciones reglamentarias, fundamentalmente por lo que se refiere a las cuestiones migratorias.
37. Desde la Ley de 1926 se ha propugnado por la creación del Registro Nacional de Población y de la Cédula de Identidad; las Leyes siguientes, también se refirieron al establecimiento de este organismo y de este documento identificatorio, y la Ley vigente nuevamente vuelve a insistir en su creación, pero debido a la serie de obstáculos organizativos y financieros que implica su realización, no ha podido llevarse a cabo. Si logran ser salvados los obstáculos de que hablamos, el Registro y la Cédula de Identidad, vendrán a ser de gran utilidad y beneficio para todos.
38. En toda la legislación poblacional se ha establecido un solo recurso para la impugnación de las resoluciones emitidas en materia de sancio

nes por las Autoridades Migratorias. Desgraciadamente, su regulación ha sido siempre muy deficiente.

39. La anticonstitucionalidad de que adolecía la Ley anterior, respecto al depósito previo del importe de la multa a la interposición del recurso o instancia administrativa de revisión, se subsana actualmente porque la Nueva Ley al dejar una laguna al respecto, se recurre por ello a la legislación fiscal, la cual dispone que no es requisito -- previo que se garantice el importe de la multa a la interposición de la instancia administrativa o judicial de que se trate.

BIBLIOGRAFIA.

ASAMBLEA MUNDIAL DE LA JUVENTUD: "La Juventud y los Problemas de la Población". Publicación de la "Way", México D.F.

BURGOA, IGNACIO: "Las Garantías Individuales". Editorial Porrúa -- S.A., 7a. ed., México, 1972.

BURGOA, IGNACIO: "El Juicio de Amparo". Editorial Porrúa S.A., 3a. ed., México, 1971.

CARRILLO FLORES, ANTONIO: Conferencia sobre la conquista de la mujer por la igualdad de derechos y la influencia de ello en la reducción de las tasas de fecundidad. México D.F., 29 de noviembre de 1973.

CHAVIRA OLIVOS, MIGUEL: "Proyecciones Demográficas de la República Mexicana. Población". S.I.C., (Vol. I), México, 1966.

DICCIONARIO ENCICLOPEDICO U.T.E.H.A., (Tomos III, IV y VII). México D.F., 1953.

ECHANOVE TRUJILLO, CARLOS A.: "Manual del Extranjero", Editorial Porrúa S.A., 11a. ed., México D.F., 1971.

EXHORTACION DEL EPISCOPADO MEXICANO AL PUEBLO. México. 1973.

FUNDACION PARA ESTUDIOS DE LA POBLACION, A.C.: "Explosión Demográfica. Crisis Mundial". Publicación de la Fundación. México D.F.

GOMEZ GRANILLO, MOISES: "Breve Historia de las Doctrinas Económicas". Editorial Esfinge S.A., 2a. ed., México D.F., 1970.

GARCIA MAYNEZ, EDUARDO: "Introducción al Estudio del Derecho". --- Editorial Porrúa S.A., México D.F., 1969

HANLON J., John: "Principios de Administración Sanitaria". Editorial Fournier S.A., México D.F., 1954.

HERNANDEZ RODRIGUEZ, JUAN ANATOLIO: "Situación Migratoria de los Extranjeros en México". Tesis Profesional. Seminario de Derecho Internacional, Facultad de Derecho UNAM, (Vol. 78), México, 1970.

MOYA PALENCIA, MARIO: Discurso pronunciado en la Reunión de Trabajo de la Sociedad Mexicana de Ingenieros. México D.F., septiembre de 1973.

MOYA PALENCIA, MARIO: Comparecencia ante la Cámara de Diputados -- con motivo de la Iniciativa de Ley General de Población. México -- D.F., 16 de octubre de 1973.

MOYA PALENCIA, MARIO: Discurso pronunciado en la Sesión de Apertura de la Reunión Latinoamericana Preparatoria de la Conferencia -- Mundial de Población. San José Costa Rica, 15 de abril de 1974.

PONENCIA OFICIAL PARA LA I CONVENCION NACIONAL DE LA SALUD: "Paternidad Responsable. Planificación Familiar. Una Tesis de Proyección Social". SSA. Editorial Pax-México, México D.F., 1973.

PALLARES, EDUARDO: "Diccionario de Derecho Procesal Civil", Editorial Porrúa S.A., 6a. ed., México, 1970.

RECASENS SICHES, LUIS: "Tratado General de Filosofía del Derecho", Editorial Porrúa S.A., México D.F., 1970.

SERRA ROJAS, ANDRES: "Derecho Administrativo", Impresora Galve --- S.A., 5a. ed., (Tomo I), México D.F., 1972.

SECRETARIA DE SALUBRIDAD Y ASISTENCIA: "Materno-Infantil", publicación de la Dirección General de Atención Médica Materno Infantil.- Números 6 y 7, México D.F., 1973.

SECRETARIA DE LA PRESIDENCIA: "Manual de Organización del Gobierno Federal. 1972-1973". Publicación de la Dirección de Estudios Administrativos.

SECCION EN QUE SE DEJO INSTALADO EL CONSEJO NACIONAL DE POBLACION.- México D.F., 27 de marzo de 1974.

SECRETARIA DE GOBERNACION: "Panorama Demográfico", trabajo de la Dirección General de Información. México, 1974.

SARMIENTO LOZANO, RICARDO: Comentarios especiales sobre el Recurso de Revisión en la Nueva Ley General de Población. México D.F., junio de 1974.

SARMIENTO LOZANO, RICARDO: "La Negativa Ficta. Análisis Jurídico-Fiscal". S.E., México D.F., 1974.

TENA RAMIREZ, FELIPE: "Leyes Fundamentales de México 1808-1973". - Editorial Porrúa S.A., México, 1973.

TAPIA CHAVEZ, JESUS VELITO: "Población y Migración". Tesis Profesional. Seminario de Derecho Internacional, Facultad de Derecho -- UNAM, (Vol. 78), México, 1970.

VIEL, BENJAMIN: "La Explosión Demográfica". Editorial Pax-México, - 2a. ed., México D.F., 1970.

I N D I C E

Prólogo.....	Pág. I
--------------	-----------

PRIMERA PARTE

"LA LEGISLACION MEXICANA EN MATERIA POBLACIONAL"

Capítulo Primero

"Fundamentación, Objetivos y Evolución histórica"

1. Introducción.....	1
2. Base Constitucional:	
A) Artículo 11.....	13
B) Artículo 73 Fracción XVI.....	17
3. Objetivos:	
A) Inmigración.....	20
B) Emigración.....	22
C) Demografía.....	24
4. Evolución histórica:	27
A) Ley de Inmigración de 1908.....	29
B) Ley de Migración de los E.U.M. de 1926.....	31
Reglamentaciones y Reformas.....	35
C) Ley de Migración de los E.U.M. de 1930.....	36
Reglamentaciones y Publicaciones relativas.....	39
D) Ley General de Población de 1936.....	42
Reglamentaciones y Publicaciones relativas.....	49
E) Ley General de Población de 1947.....	50
Reglamentaciones y Publicaciones relativas. Reformas.....	55
F) Ley General de Población de 1974.....	56

Capítulo Segundo

"La Nueva Legislación"

1. La Nueva Ley General de Población de 1974	
Su importancia jurídica, económica y social.....	57
2. El cambio de política demográfica.....	67
3. La nueva política migratoria:	
A) Restrictiva.....	75
B) Abierta.....	75

SEGUNDA PARTE

"DEMOGRAFIA Y ANALISIS ESPECIFICO DE LOS FENOMENOS MIGRATORIOS"

Capítulo Primero

"La Demografía en la Nueva Ley General de Población"

1. Objeto y Atribuciones.....	79
2. Funciones de la Secretaría de Gobernación.....	83

Capítulo Segundo

"Migración"

1. Concepto de la palabra migración.....	96
2. Atribuciones de Gobernación en los asuntos de orden migratorio.....	98
3. Los tipos de servicios migratorios:	
a) Interior.....	100

Capítulo Tercero

"Inmigración"

1. Atribuciones de Gobernación en los asuntos de Inmigración.....	105
2. Los permisos de internación, y los motivos de negativa para entrar al país y para el cambio de calidad o ca- racterística migratoria.....	110
3. Las Calidades Migratorias.....	117
Cuadro Sinóptico.....	119
4. Las Calidades Migratorias de Internación y sus Características.....	120
No inmigrantes.....	121
Casos Excepcionales.....	128
Inmigrantes.....	129
Casos Especiales.....	136
5. El Inmigrado.....	140

Capítulo Cuarto

"Repatriación"

1. Concepto.....	143
2. Atribuciones de Gobernación en los asuntos de Repatriación.....	148

Capítulo Quinto

"Emigración"

1. El Emigrante.....	149
2. Atribuciones de Gobernación en los asuntos de Emigración.....	150
3. Requisitos que deben satisfacer los emigrantes.....	151
4. Emigración Nacionales.....	152
5. Emigración de Extranjeros.....	155

TERCERA PARTE

"LOS ORGANISMOS PUBLICOS ENCARGADOS DE LA MATERIA POBLACIONAL"

Capítulo Primero

"El Consejo Nacional de Población"

1. Antecedentes.....	157
2. Objetivos.....	157
3. Integrantes.....	159
A) Secretaría de Gobernación.....	160
B) Secretaría de Educación Pública.....	161
C) Secretaría de Salubridad y Asistencia.....	163
D) Secretaría de Hacienda y Crédito Público.....	164
E) Secretaría de Relaciones Exteriores.....	165
F) Secretaría del Trabajo y Previsión Social.....	168
G) Secretaría de la Presidencia.....	170
H) Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.....	171
4. Actividades.....	172

Capítulo Segundo

"La Dirección General de Población"

1. Antecedentes.....	173
2. Competencia.....	173
3. Organización.....	176

Capítulo Tercero

"El Registro de Población e Identificación Personal"

1. Los antecedentes y la problemática del registro.....	178
2. Atribuciones de Gobernación en materia de Registro e identificación personal.....	179
3. Objetivos.....	180

CUARTA PARTE

"OBLIGACIONES Y SANCIONES"

Capítulo Primero

"Las obligaciones en la Nueva Ley General de Población"

1. Conceptos generales.....	181
2. Obligaciones de las Autoridades Administrativas y Judiciales.....	182
3. Obligaciones de los extranjeros.....	185
4. Obligaciones de las empresas de transporte internacional.....	188
5. Obligaciones de las personas que tengan a su servicio extranjeros o éstos estén bajo su dependencia económica.....	189

Capítulo Segundo

"Las sanciones en la Nueva Ley General de Población"

1. Conceptos generales.....	191
2. Reformas en materia de sanciones.....	193
3. Sanciones para los funcionarios judiciales y administrativos.....	196
4. Sanción para los empleados de la Secretaría de Gobernación.....	197
5. Sanciones para los extranjeros.....	198
6. Sanciones para las empresas de transporte internacional.....	202
7. Sanciones para otros tipos de sujetos.....	204
8. El Recurso de Revisión.....	206

CONCLUSIONES.....	213
-------------------	-----

Bibliografía.....	223
-------------------	-----