



417
201

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO INTERNACIONAL

LAS REFORMAS Y ADICIONES DE 1990
A LA LEY GENERAL DE POBLACION

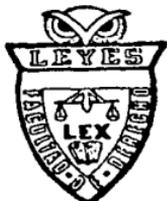
T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

LUIS L. HIDALGO GARCIA



CD. UNIVERSITARIA, D. F.

1992

FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

I N D I C E

Introducción	7
--------------------	---

Capítulo I.

EVOLUCION HISTORICO LEGISLATIVA DE LA LEY GENERAL DE POBLACION.

1. Leyes de Población anteriores a 1947	13
a) Ley de Migración de los Estados Unidos Mexicanos	
b) Ley General de Población de 1936	22
2. Ley General de Población de 1947	30
3. Ley General de Población de 1974	44
4. Los Reglamentos a la Ley general de Población desde 1947 a la fecha	61
A Reglamento de la Ley General de Migración de 1930	62
B Reglamento de la Ley General de Población de 1947 (Diario Oficial de la Federación del 4 de mayo de 1930)	69
C Reglamento de la Ley General de Población de 1947 (Diario Oficial de la Federación del 3 de mayo de 1962)	81
D Reglamento de la Ley General de Población de 1974 (Diario Oficial de la Federación del 17 de noviembre de 1976)	86
5. Exposición de motivos de las Reformas y adiciones de julio de 1990	97

Capítulo II.

CONCEPTOS.

1. Población	99
2. Consejo Nacional de Población	100

3.	Extranjeros	102
4.	Calidad Migratoria	104
5.	No Inmigrante, Inmigrante e Inmigrado	105
	Inmigrante	107
	Inmigrado	108
	No Inmigrante	108
6.	Visitante	109
7.	Consejero	109
8.	Rentista	111
9.	Inversionista	112
10.	Profesional	112
11.	Dirección, Administración, y cargos de confianza	113
	Cargo de Administrador único	115
	Cargo de Confianza	116
12.	Artista	117
13.	Deportista	117
14.	Refugiado	119
15.	Transmigrante	120

Capítulo III.

	ANALISIS DOCTRINAL.	122
1.	Autores Extranjeros	127
	A Adolfo Miaja de la Muela	127
	B Victor Romero del Prado	133
	C Carlos Alberto Lazcano	134
	D Haroldo Valladao Telxeiro	138
	E J. P. Niboyet	130
2.	Autores Mexicanos	141
	A José Luis Siqueiros	142
	B Ricardo Rodríguez	144
	C Carlos Arellano García	145
	D Leonel Pereznieta Castro	156

Capítulo IV.

	LAS REFORMAS Y ADICIONES A LA LEY GENERAL. DE POBLACION.	161
1.	Texto de la Iniciativa del Poder Ejecutivo	163
2.	Dictamen de la Cámara de Origen	176
3.	Diario de los Debates de la Cámara de Senadores	188

4.	Dictamen de la Cámara Revisora	193
5.	Diario de los Debates de la Cámara de Diputados	195
6.	Texto del Decreto del 17 de julio de 1990 mediante el cual se Reforma y Adiciona la Ley General de Población	198

Capítulo V.

	EXEGESIS DE LAS REFORMAS.	207
1.	La Reforma del artículo 60. de la Ley General de Población	207
2.	La Reforma del artículo 42 fracción III de la Ley General de Población	211
3.	La Reforma del artículo 42 fracción IV de la Ley General de Población	213
4.	La reforma del artículo 47 de la Ley General de Población	216
5.	La Reforma del artículo 48 fracción I de la Ley General de Población	219
6.	La Reforma del artículo 48 fracción II de la Ley General de Población	223
7.	La Reforma del artículo 48 fracción III de la Ley General de Población	228
8.	La Reforma del artículo 48 fracción IV de la Ley General de Población	231
9.	La Reforma del artículo 48 fracción VIII de la Ley General de Población	234
10.	La Reforma del artículo 56 de la Ley General de Población	235
11.	La Reforma del artículo 63 de la Ley General de Población	237
12.	La Reforma del artículo 64 de la Ley General de Población	239
13.	La Reforma del artículo 66 de la Ley General de Población	241
14.	La Reforma del artículo 67 de la Ley General de Población	244
15.	La Reforma del artículo 106 de la Ley General de Población	247
16.	La Reforma del artículo 121 de la Ley General de Población	249
17.	La Adición del artículo 70. fracción IV de la Ley General de Población	250

18. La Adición del artículo 35 de la Ley General de Población	253
19. La Adición de la fracción VI del artículo 42 de la Ley General de Población	255
20. La Reforma y Adición del artículo 118 de la Ley General de Población	262
Conclusiones	266
Bibliografía	269

I N T R O D U C C I O N

Como consecuencia de la situación económica por la que atraviesa el país, las diversas instancias legislativas se han abocado a tratar de obtener una mejoría en los distintos niveles en los que se desarrolla la vida nacional, por lo que han modificado y reformado ciertos instrumentos jurídicos vigentes que integran nuestro marco de derecho. En virtud de esta actividad legislativa, el 17 de julio de 1990 fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación las reformas y adiciones a la Ley General de Población, orientadas principalmente a modificar aspectos en las características migratorias que se otorgan a los extranjeros que pretenden internarse en México, ésto con el afán de alentar el desarrollo del Estado; fortalecer al Consejo Nacional de Población encargado de las políticas poblacionales del país; incorporar a este ordenamiento legal una nueva figura jurídica como es la del refugiado; y por último actualizar las sanciones que se aplican a quienes no observan las disposiciones que regula la ley que se comenta.

Hemos pretendido antes de exponer nuestras modestas opiniones, efectuar un breve recorrido histórico-legislativo a fin de tener una visión general del trato que en México se ha dado a quienes se les reconoce como extranjeros.

Por otra parte, es común que al tratar determinado tema

nos encontremos términos o conceptos que por algún motivo o se llegan a confundir o a entender en forma errónea su significado, razón que nos induce a incorporar en este trabajo un capítulo de conceptos en el que se quiere dejar establecido principalmente el significado de aquellos términos a los que se hace alusión en las reformas y adiciones, acción que fue apoyada en obras de carácter cultural y jurídico.

Todo cambio que se pretende o se efectúa a cualquier instrumento legal que nos rige, genera una serie de opiniones ya sea en favor o en contra; las reformas y adiciones a la Ley General de Población no estuvieron exentas de este tipo de manifestaciones, por lo que para tener una base sólida que nos permitiera emitir juicios propios, acudimos a diversos autores los cuales hacen referencia de manera directa o indirecta a los aspectos que fueron adicionados o reformados, quienes con sus conceptos nos ilustran para estar en posibilidad de rectificar o ratificar los personales.

Para terminar, deseamos exponer a fuerza de ser honestos que, en el desarrollo de esta obra quedaron pendientes de estudio puntos de sobrado interés motivo por lo que rogamos a todos a quienes llegue ésta, su amable comprensión, así como por las fallas u omisiones en las que pudimos haber incurrido de manera estrictamente involuntaria.

C A P I T U L O I

EVOLUCION HISTORICO LEGISLATIVA DE LA LEY GENERAL DE POBLACION

Para dar inicio al primer capítulo de nuestro trabajo, hemos considerado necesario introducir una breve reseña histórica de los antecedentes jurídico-legislativos de los actuales ordenamientos que rigen los aspectos de población nacional así como la condición jurídica de los extranjeros en nuestro país

Para tal fin acudimos a las obras de diversos autores quienes nos dicen lo siguiente: Pereznieto Castro Leonel (1) manifiesta que " Habiendo estado vigentes las leyes españolas en territorio de la Nueva España, cabe señalar como uno de los primeros antecedentes en nuestro país, al Código de las Siete Partidas ... estableció que : el estado de los hombres sería la "condición o manera en que los omes viven o estan" . De esta condición o manera se deriva que algún

1/ Pereznieto Castro Leonel, Derecho Internacional Privado (Editorial Harla, México 1980) p. 83

individuo pudiera "estar en estado natural o ser extranjero", continúa diciendo el autor que "... sólo en los albores de la independencia se puede encontrar un primer pronunciamiento en favor del extranjero. De esta manera en el documento expedido por Ignacio López Rayón en agosto de 1811 en su artículo 2o. se estableció:

"Todo extranjero que quiera disfrutar de los privilegios de ciudadanos americanos deberá impetrar carta de naturaleza a la Suprema Junta que se concederá con acuerdo del ayuntamiento respectivo".

Por otra parte, siguiendo con las leyes de extranjería más importantes que se expidieron al inicio del México independiente el autor Ricardo Rodríguez(2) dice que "El 16 de mayo de 1823 mandó promulgar el Congreso Constituyente un decreto autorizando al Ejecutivo para expedir cartas de naturalización a favor de extranjeros que lo solicitaran bajo la forma y requisitos indicados en el referido decreto.

"El 7 de octubre del año expresado, el mismo Congreso autorizó a los extranjeros para poder adquirir negociaciones mineras, lo cual les estaba prohibido por la legislación española, vigente antes de la independencia, y aún después de consumada ésta ...

"El decreto de 18 de agosto de 1884, sobre colonización ofreció a los extranjeros que vinieran a establecerse en

2/ Rodríguez Ricardo, Condición Jurídica de los Extranjeros en México (Oficina Tip. de la Secretaría de Fomento) p. 142 y sig.

México toda clase de garantías en sus personas y en sus propiedades; por manera que conforme a esta ley, el extranjero comenzaba a tener en suelo mexicano los mismos derechos que los nacionales en lo relativo a sus personas e intereses.

"En el decreto de 12 de marzo de 1828, se significó más netamente la protección al extranjero en el modo de adquirir propiedades, ocupándose también del requisito de los pasaportes los cuales han suprimido nuestras leyes posteriores en cuya virtud, él puede transitar libremente en nuestro país, sin aquel documento ...

.....
 "En cuanto a la adquisición de propiedades la expresada ley del año de 1828, dispuso lo siguiente :

" Artículo 6o. Los extranjeros introducidos o establecidos conforme a las reglas prescritas o que se prescribieren en adelante, estan bajo la protección de las leyes y gozan de los derechos civiles que ellas concedan a los mexicanos, a excepción de adquirir propiedad territorial rústica que, conforme las leyes vigentes no puedan obtener los no naturalizados "

"Sin embargo quedaron exceptuados de la prohibición las propiedades mineras que podían adquirir los extranjeros conforme a la ley de 7 de octubre de 1823 ... "

Dice José Luis Siqueiros (3) que no fue sino hasta el

3 / Siqueiros José Luis. Síntesis del Derecho Internacional Privado (2a. Edición. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM P. 34

"30 de enero de 1854 en que se expidió la Ley sobre Extranjería y Nacionalidad, fue la primera que en forma sistemática ordeno la dispersa reglamentación de la materia". Sin embargo apunta Siqueiros " La vigencia de ese ordenamiento es dudosa, porque la revolución triunfante de Ayutla derogó todas las leyes expedidas por la administración del General Santa Ana; a pesar de ello la ley expresada continuó siendo invocada por años después como legislación aplicable a extranjeros por algunas autoridades administrativas y judiciales ".

Por otra parte señala el autor que " La Constitución de 1857 estableció, desde su artículo 18 que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales y que los extranjeros gozan de las garantías que otorga la sección primera, título I, de la nueva ley fundamental, salvo la facultad que tiene el gobierno para expulsar del país al extranjero pernicioso ... "

Como se podrá notar en el texto que antecede, aparece por vez primera la facultad que tiene el Ejecutivo Federal para hacer salir al extranjero que no es deseado en el país. Explica José Luis Siqueiros(4) que " Con fecha 28 de mayo de 1886 fue expedida por el Congreso de la Unión la Ley de Extranjería y Naturalización conocida como Ley Vallarta. Este ordenamiento , en su capítulo IV, artículos 30 a 40 intitulados " De los derechos y obligaciones de los

4/ Ibid., p. 35

extranjeros'', vino a reglamentar los preceptos constitucionales de 1857. Inspirada en las doctrinas de los tratadistas europeos de más prestigio en la época, precisó la igualdad de los nacionales y extranjeros en el goce de los derechos civiles y garantías individuales, aún cuando en más de una ocasión trató de enmendar disposiciones constitucionales a la luz de los principios doctrinales que influyeron en la obra.

''El ordenamiento de 1886 continuó en vigor hasta 1934 en que se expide la vigente Ley de Nacionalidad y naturalización cuyo capítulo IV aunque reducido en amplitud, reproduce la mayor parte de las disposiciones contenidas por su predecesor en materia de derechos y obligaciones de los extranjeros ''.

La citada ley de 1886 (5) comprendía las siguientes materias:

- 1a. De los mexicanos y extranjeros.
- 2a. De la expatriación
- 3a. De la naturalización
- 4a. De los derechos y obligaciones de los extranjeros y
- 5a. De las disposiciones transitorias.

El contenido de las diferentes disposiciones expuestas se pueden resumir como sigue:

- Posibilidad de disfrutar de los privilegios conferidos a ciudadanos americanos
- Los primeros instrumentos para conceder privilegios a los

extranjeros fueron las cartas de naturalización.

- Se legisló en materia de adquisición de negociaciones mineras.
- Con el decreto de colonización se ofreció a los extranjeros los mismos derechos que a los nacionales en lo relativo a sus personas e intereses.
- Se dio el principio de equiparación entre extranjeros y nacionales en el goce de derechos civiles.
- En la Constitución de 1857 se precisó la igualdad entre nacionales y extranjeros para el goce de los derechos civiles y garantías individuales.

Establecido de manera general el marco legislativo sobre lo que fue la condición jurídica de los extranjeros en el México colonial e independiente; consideramos que se está en la posibilidad de entrar en el estudio propiamente dicho de la materia objeto del presente trabajo.

1. Leyes de Población anteriores a 1947.

a) Ley de Migración de los Estados Unidos Mexicanos del 30 de agosto de 1930.

Cabe hacer notar que, en uso de facultades conferidas por el H. Congreso de la Unión por decreto del 13 de enero de 1930, el Ejecutivo Federal expidió la Ley de Migración enviándola al Secretario de Gobernación para su publicación el 30 de agosto de 1930.

En la redacción vigente del artículo 73 fracción XVI de nuestra Constitución, se establece que el Congreso tiene la facultad para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República.

Por otra parte en el artículo 89 fracción I encontramos la facultad y obligación del Presidente de la República para promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

Como se puede entender, es facultad exclusiva del Congreso de la Unión legislar en la materia, situación que correspondió en este caso al Ejecutivo de la Nación.

Al entrar en vigor el citado ordenamiento derogó todas las leyes y disposiciones vigentes que se opusieran a él, asimismo, se dio el carácter de reglamentarias a las circulares e instrucciones giradas por el Departamento de Migración siempre que no se opusieran a las disposiciones de la ley mencionada, en tanto no se expidiera el Reglamento

correspondiente (artículos 2o. y 3o. transitorios).

De lo anterior se desprende que no existía un ordenamiento jurídico que contuviera en conjunto las disposiciones reglamentarias necesarias para la regulación del flujo de migración e inmigración en el país.

La ley de estudio, se encuentra integrada por XVIII capítulos; 161 artículos y 3 transitorios a saber: Capítulo I Disposiciones Generales; Capítulo II Del Servicio Migratorio; Capítulo III Del Consejo Consultivo de Migración; Capítulo IV Calidad de las personas respecto de Migración; Capítulo V Requisitos Generales de Migración; Capítulo VI Requisitos legales para entrar al país; Capítulo VII Requisitos particulares para los inmigrantes; Capítulo VIII Requisitos particulares para los transeúntes; Capítulo IX Requisitos particulares para los turistas; Capítulo X De la inmigración en general; Capítulo XI Requisitos particulares para los emigrantes; Capítulo XII De la emigración en general; Capítulo XIII Del tránsito marítimo; Capítulo XIV Del tránsito aéreo; Capítulo XV Del tránsito terrestre; Capítulo XVI Del registro de extranjeros; Capítulo XVII Del impuesto de migración; Capítulo XVIII Disposiciones penales.

Sin pretender realizar un análisis exhaustivo, a continuación haremos algunos comentarios a las disposiciones que se relacionan con la materia de nuestro estudio.

En este ordenamiento, se establecieron facultades podemos decir discrecionales a la Secretaría de Gobernación, para determinar los lugares destinados al tránsito personal por puertos y fronteras, así como para autorizar el movimiento migratorio por dichos lugares; para reglamentar

las visitas de extranjeros a poblaciones marítimas y fronterizas respetando los tratados y convenios internacionales sobre la materia; para sujetar a modalidades diversas la migración de extranjeros (Artículos 3o.;4o.; 5o.).

Por otra parte se establece el principio de reciprocidad internacional, al exceptuar de los requisitos de migración necesarios a los representantes de gobiernos extranjeros, sus familiares y acompañantes que conforme a los principios de derecho internacional quedan exentos de la jurisdicción territorial (Artículo 15).

En forma singular queremos destacar la creación del Consejo Consultivo de Migración (Artículo 20), que viene a ser el antecedente del organismo que hoy conocemos como Consejo Nacional De Población mismo que nace con la Ley General de Población de 1974.

El Consejo Consultivo se integró con siete Secretarías de Estado, con carácter de Consejo Técnico y encargado del estudio y dictamen de los asuntos del ramo (entiendase migración e inmigración) artículos 30 y 31.

El capítulo IV determina la "Calidad de las personas respecto de migración" que en nuestra opinión no es otra cosa que lo que hoy conocemos como calidades migratorias.

Dentro de la calidad de inmigrantes, considera a los extranjeros que con todos los requisitos han entrado al país con el propósito, expreso o presumible, de radicarse en él, o por motivos de trabajo; los extranjeros que han permanecido en el país por más de seis meses llenando todos los requisitos legales; los colonos que son considerados como

tales por la ley de la materia (artículos 35 y 39).

Dentro de la calidad de no inmigrante aún cuando esta figura no la contempla, pero por semejanza la hemos considerado así se encuentran los "transeúntes" quienes están obligados a no permanecer en el país por más de seis meses; legalizar su estancia con el carácter de inmigrante cuando exceda el tiempo autorizado; no dedicarse a actividad alguna salvo cuando se trate de representantes de compañías que realicen estudios de inversión y estos sean remunerados; los turistas están obligados a cumplir con los requisitos indicados (artículos 51 fracc. I, II, IV, y 57).

En cuanto a la inmigración colectiva que regula el artículo 60 y que a continuación transcribimos; en primera instancia podríamos considerarla con efectos benéficos, sin embargo, existen algunos comentarios en contra:

"Artículo 60.- Se considera de público beneficio la inmigración individual o colectiva, de 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; y se faculta a la Secretaría de Gobernación para fomentarla por cuantos medios juzgue conveniente; así como relevar de alguno o algunos de los requisitos que fija esta ley, a los que, viniendo, en grupos y contando con elementos de provecho para la nación, puedan ser considerados por dicha Secretaría como inmigrantes benéficos y de radicación definitiva".

Consideramos que el contenido del texto transcrito se justifica por la situación poblacional imperante en ese

momento en el país, ya que éste quedó diezmado por los efectos de la revolución armada que pocos años antes había terminado y existía la imperiosa necesidad de poblar nuevamente el territorio nacional, ofreciendo beneficios y un trato diferencial a extranjeros que reeditaran provecho a la sociedad.

En cuanto a la asimilación de determinados grupos de extranjeros tenemos las colonias menonitas y mormonas, al respecto el maestro Carlos Arellano García(6) cita a Julio Durán Ochoa quien opina que " desde el punto de vista social y demográfico, lejos de reportar algún beneficio al país, su intervención ha sido del todo negativa y hasta perniciosa, pues frente a sus innegables cualidades de colonos pacíficos, muy inclinados al trabajo y perfectamente adaptados a las vicisitudes de la vida rural mexicana, presentan gravísimos inconvenientes que nulifican cualquier ventaja económica lograda durante su permanencia en el país: rehuyen toda oportunidad de fusión social y cultural, disponen a su antojo de la facultad para organizar su vida y practican sus hábitos en la forma que les place, menosprecian nuestras costumbres y nuestra lengua y por si esto fuera poco, gozan de privilegios vedados a la población mexicana, que subvierten en su favor nuestras leyes ".

En contra parte, a las facilidades que se dio a la inmigración tenemos el aspecto restrictivo conforme lo dispuesto por el siguiente artículo:

6/ Carlos Arellano García. Derecho Internacional Privado (Editorial Porrúa, Novena Edición, México, 1990) p 429

"Artículo 64 .- En casos especiales y de acuerdo con las necesidades étnicas, sanitarias y económicas del país, puede la Secretaría de Gobernación restringir la inmigración extranjera, en los términos que juzgue convenientes, salvo lo prescrito en los tratados internacionales".

La ley que nos ocupa se pronunció por establecer un mecanismo que le permitiera un mejor control del número de extranjeros que habitaban en el país, para lo cual, estableció en la República el "Registro de Extranjeros" (Art. 144); a él debían acudir los extranjeros radicados o que en el futuro pretendieran radicarse en territorio nacional, a fin de comprobar las circunstancias de su entrada legal o de su residencia anterior al primero de mayo de 1925 (Artículos 116 y 110).

Para concluir con el breve análisis a la Ley de Migración del 30 de agosto de 1930 dentro del capítulo XVIII correspondiente a disposiciones penales, que bien podemos entender como sanciones, nos llama en especial la atención tres artículos, el 143; 145; y 146, mismos que para su comentario transcribimos:

"Artículo 134 .- El extranjero en tránsito que permanezca en el territorio nacional más de seis meses, sin legalizar la continuación de su estancia, será multado con cincuenta a quinientos pesos, y conducido al lugar que designe la Secretaría de Gobernación para ser expulsado; pero si no esta prohibida su inmigración, puede permitirse su permanencia como inmigrante, si paga la multa y llena todos los requisitos de ley".

"Artículo 145 .- El extranjero que entre ilegalmente al

país o contraviniendo las disposiciones que dicte la Secretaría de Gobernación, pagará una multa de cien a quinientos pesos y además será deportado a no ser, para esto último, que obtenga permiso para residir en el territorio nacional, por haber llenado todos los requisitos legales''.

''Artículo 146 .- La pena de expulsión de que trata el artículo anterior, prescribirá a los cinco años de residencia efectiva en el territorio nacional.

Esta prescripción debe entenderse sin perjuicio de la facultad que al Ejecutivo de la Unión concede el artículo 33 constitucional''.

Como se podrá observar en los artículos 143 y 145 el concepto de la sanción impuesta es diferente, aún cuando el motivo que la genera es el mismo.

Por otra parte, el artículo 146 se refiere a la facultad que el Ejecutivo tiene para hacer salir al extranjero mientras no prescriba su estancia ilegal en el país por contravenir las disposiciones de migración.

Con lo anterior queremos decir que, el legislador adoptó como sinónimos los conceptos de expulsión y deportación cuando éstos son diferentes; al respecto nos ilustra el distinguido investigador José Luis Siqueiros (7) al decirnos que: ''la sanción de deportación se diferencia técnicamente de la expulsión ya que la primera supone la

7/ Siqueiros José Luis. Síntesis del Derecho Internacional Privado (Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2a. Edición) p. 64

comisión de alguna infracción a las leyes migratorias vigentes, la segunda es una medida de carácter extraordinario que ejerce el ejecutivo con las facultades que le concede el artículo 33 de la Constitución ''.

En otro orden de ideas, deseamos comentar en forma especial el artículo 157, mismo que impone una multa de cien a mil pesos a los enganchadores o cualquier persona que firme contratos en los que se implique la emigración de trabajadores mexicanos.

Se pretendió establecer una limitante a la emigración con la sanción impuesta, sólo que esta se aplicó en caso de que hubiera contrato de trabajo, situación que prevaleció por mucho tiempo, motivo que permitió a los infractores evadir la normatividad impunemente.

b) Ley General de Población de 1935.

No habían pasado seis años de la publicación de la Ley de Migración, cuando el Ejecutivo de la Unión en uso de las facultades que le fueron conferidas por Decreto del 30 de diciembre de 1935 expidió la nueva Ley General de Población, quedando vigente el Reglamento del 6 de junio de 1932 así como las instrucciones giradas por la Secretaría de Gobernación en lo que no se opusieran a ella.

El cuerpo de este ordenamiento jurídico se integra de la siguiente manera:

- Título Primero , Organización; con dos capítulos
- Título Segundo, Demografía; con cinco capítulos
- Título Tercero, Migración; con ocho capítulos

Título Cuarto, Turismo; con tres capítulos

Título Quinto, De la Identificación Personal; con seis capítulos

Título Sexto, Disposiciones Generales; con un sólo capítulo

El total del articulado se compone de 207 disposiciones y lo complementan tres transitorios.

Se nota en la ley de estudio, el interés prevalectante del legislador por mantener un constante aumento de la población, al promover entre otras medidas el fomento del matrimonio; de la natalidad; de la repatriación de mexicanos en el exterior (Artículo 5o.).

Se detecta la preocupación de reubicar geográficamente a contingentes hacia regiones de débil densidad de población, con estas medidas se protegen los lugares fronterizos escasamente poblados (Artículo 7o. fracciones V y VI).

Por lo que respecta a extranjeros inmigrantes, en esta ley aparecen las tablas diferenciales que permiten mantener un flujo más selectivo de ellos.

El maestro Carlos Arellano(8) cita a Julio Durán Ochoa, quien al respecto resume de manera clara y sencilla los artículos 60 y 7o. fracciones I y II .

“ La Ley General de Población de 1936 dispuso respecto de los extranjeros que pretendían internarse a la República como inmigrantes que únicamente en los dos casos siguientes podía autorizarse su internación.

8/ Arellano, op. cit., p. 429

1 Cuando la Secretaría de Gobernación hubiera promovido su ingreso llamándolos previamente, siempre que ello fuera necesario para resolver problemas étnicos o para llenar necesidades económicas o culturales, pero señalando en cada caso genérico el número requerido y el tiempo de su admisión, así como los requisitos de nacionalidad, raza, sexo, edad, estado civil, ocupación, instrucción e ideología que se estimasen adecuados a los fines perseguidos; y

2 Cuando estuvieran comprendidos entre los inmigrantes admisibles de acuerdo con las tablas diferenciales que se formularán para fijar el número máximo de los que habrían de permitirse anualmente en el país, especificando también el tiempo de permanencia, la calidad migratoria y demás características que se juzguen pertinentes de los extranjeros admisibles ... teniendo en cuenta el interés nacional, el grado de asimilación racial y cultural y la conveniencia de su admisión a fin de que no constituyan factores de desequilibrio".

Como se podrá ver, se pretendió seguir para la admisión de inmigrantes un sistema de cuotas como el que utilizan los Estados Unidos de Norteamérica para tal fin.

Al respecto nos dice Fenwick a cita de Carlos Arellano García(9) que : "En los últimos años, los Estados Unidos han recurrido al método de regulación, conocido como "sistema de cuotas" cuyos efectos pueden ser discriminatorios, pero no dan lugar a que se planteen protestas legales válidas".

9/ Ibid., p. 428

Por otra parte, el maestro Carlos Arellano García(10) cita a Manuel J. Sierra, quien dice doctrinalmente que en relación con las cuotas Inglaterra y Estados Unidos, principalmente, han establecido el sistema de cuotas, es decir la limitación del número de inmigrantes de cada nacionalidad.

En otro orden de ideas, advertimos la creación de la Dirección General de Población dentro de la Secretaría de Gobernación y del Consejo Consultivo de Población auxiliar de la misma; en relación a la demografía la Dirección General tendrá a su cargo, además de otras funciones, el estudio y tramitación de las cuestiones relativas al movimiento de población y al registro de nacionales y extranjeros (artículos 8o, 10, y 20).

Es necesario hacer notar que se amplió el registro no sólo a los extranjeros sino también a los nacionales, cuestión que no ocurría en la Ley de 1930.

En virtud a las nuevas disposiciones en materia de turismo, se pretendió dar un fuerte impulso a esta rama, además de otras acciones, mejorando y fomentando la creación de nuevos centros turísticos (artículo 16).

En lo que atañe a las limitaciones establecidas para los extranjeros, encontramos la limitación de actividades comerciales o industriales; restricción al ejercicio sistemático y remunerado de actividades intelectuales o

10/ Ibid. . p. 427

artísticas en el grado que lo exija la protección de los nacionales; prohibición para el ejercicio de profesiones liberales salvo casos excepcionales o de notoria utilidad a juicio de la Secretaría de Gobernación (Artículos 31, 32, 33).

Cabe mención especial a la prohibición contemplada en el artículo 87:

" Queda terminantemente prohibido a los inmigrantes ejercer el comercio con excepción del de mera exportación. Sólo podrán ser admitidos para dedicarse a la agricultura a la industria o al comercio de exportación "

Si bien las limitaciones impuestas a los extranjeros, arriba indicadas, pudieran verse tachadas de inconstitucionales, en el último artículo transcrito, no cabe duda se viola una de las garantías que consagra la Constitución del país " en los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga la propia constitución; y a ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode siendo lícitos" (Artículo 5o.).

La justificante que encontramos a la serie de limitaciones impuestas a los inmigrantes extranjeros es la del proteger al nacional y la de mantener amplio control de la economía del país.

Sin embargo, de acuerdo con la opinión del destacado investigador Julio Durán Ochoa este mecanismo no funcionó (opinión que comentaremos en otro apartado).

En diferente orden de ideas, podemos constatar que el legislador no soslayó los principios del Derecho Internacional al elaborar la ley de estudio, lo que se corrobora en el

artículo 54, al referirse, a la excepción de inspecciones a los representantes de gobiernos extranjeros que vengan en comisión especial a nuestro país como a sus acompañantes que conforme a los principios del Derecho Internacional quedan exentos de la jurisdicción territorial en los términos de la ley respectiva.

El artículo 55 que dice " El tránsito de funcionarios extranjeros de migración y de turismo no estarán sujetos a requisito alguno ... a condición siempre de absoluta reciprocidad" . Y el artículo 56 "Las disposiciones de esta ley en relación con los extranjeros, se aplicarán teniendo en cuenta preferentemente los tratados internacionales".

Por nuestra parte, queremos hacer un comentario especial y elogioso al artículo 58 mismo que consideramos necesario transcribir: "Los extranjeros que vengan de su país huyendo de persecuciones políticas serán admitidos por las autoridades de migración, previa identificación, con carácter provisional en el puerto de entrada mientras resuelve cada caso la Secretaría de Gobernación, a la cual se comunicará inmediatamente".

El legislador al describir la figura del asilado político dentro de la Ley General de Población de 1936 vino a proteger algunos de los derechos humanos, entre ellos el derecho a la vida y el derecho a la libertad, situación que nunca antes se había dado en nuestro país .

En cuanto a las calidades migratorias que contempla esta ley, son las que se encuentran en el artículo 60: "Los extranjeros podrán internarse legalmente en el país con

cualquiera de las siguientes calidades : turista, transmigrante, visitante local, visitante, inmigrante, e inmigrado".

En el texto transcrito , encontramos nuevas calidades migratorias en relación a la ley anterior como son :

Transmigrante, extranjero que cruza el país con destino a otro y que no puede permanecer más de 30 días.

Visitante, extranjero no inmigrante que puede dedicarse a actividades remuneradas o lucrativas y su permanencia no es de más de 6 meses.

Inmigrado, extranjero que obtiene derechos de radicación definitiva en el país.

Y las calidades que desaparecieron son : transeúnte y colono.

Referente a la crítica realizada al empleo como sinónimo de deportación y expulsión que hicimos a la ley anterior, debemos decir, que el legislador en la ley de estudio si utilizó apropiadamente el vocablo deportación al referirse al extranjero que viola la ley o sus reglamentos(11)

"Artículo 70 .- Los extranjeros que sean deportados del país por violación a esta ley o sus reglamentos ..."

"Artículo 121 .- La deportación de los extranjeros que ilegalmente hayan entrado a la República ..."

Por otro lado, un ejemplo de desigualdad en el trato a los extranjeros, lo encontramos en el artículo 123 que dice

11 / Supra

''Todo extranjero que se interne al país en calidad de turista deberá abandonarlo con la misma calidad de acuerdo con el artículo 61 con excepción de los que contrajeren matrimonio con mujer mexicana ...''.

Consideramos que el legislador al redactar el texto anterior, de una manera un tanto injustificada discriminó de esta prerrogativa al extranjero del sexo femenino, quien en cierto aspecto pudo verse afectado en su persona.

Si se practica un análisis del precepto indicado a la luz de las garantías que otorga la actual Constitución, estaríamos en posibilidad de decir que sería inconstitucional debido a que el artículo 4o. dice ''El varón y la mujer son iguales ante la ley ...''.

Por último en otro orden de ideas, un problema que se manifestó y que actualmente es calificado de grave, es el del tráfico de ilegales principalmente al país del norte, el comentario se hace con la intención de destacar la voluntad del legislador para sancionar a quienes se dedicasen a esta actividad ilícita, así lo demuestran los artículos 197 y 198 que a la letra dicen :

''Artículo 197 .- Los enganchadores, agentes y en general, todos los que por cuenta propia o ajena celebren contratos para cuya ejecución se requiera la emigración de trabajadores mexicanos, que no se sujeten a las disposiciones de esta ley y su reglamento, serán castigados con multa de cien a mil pesos''.

''Artículo 198 .- Los individuos que auxilien o aconsejen a cualquiera persona para violar las disposiciones de esta ley o reglamentos respectivos, o las disposiciones migratorias de

países extranjeros, en materia que no constituyan delito serán castigados administrativamente con multa de mil pesos, o arresto hasta por treinta y seis horas. Si el infractor no pagare la multa, se permutará ésta por el arresto correspondiente".

En cuanto al artículo 107, podemos entender, que la sanción no era aplicable si los trabajadores tenían nacionalidad diferente a la mexicana.

2 Ley General de Población de 1947.

Pasados once años de haberse promulgado la anterior Ley General de Población, vigente en un periodo en que las condiciones político, económicas y sociales sufrían continuos e importantes cambios en el mundo y por ende en nuestro país, hizo necesario revisar el ordenamiento jurídico que contenía las políticas poblacionales a efecto de adecuarlas para mantener un desarrollo permanente de acuerdo al interés de la nación.

Bajo esta temática, el H. Congreso de la Unión en uso de sus facultades legislativas para dictar leyes sobre la materia, envió al Ejecutivo de la Unión para su publicación y debida observancia la Ley General de Población, misma que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1947, y en consecuencia abrogó la precedente ley.

Este instrumento jurídico se integró con cinco capítulos ciento doce artículos y seis transitorios.

Capítulo I, Organización y competencia

Capítulo II, Demografía

Capítulo III, Inmigración

Capítulo IV, Emigración

Capítulo V, Sanciones

Para los comentarios que nos permitiremos hacer sobre la ley de referencia, procuraremos abocarnos al tema de estudio de nuestro trabajo.

Una de las políticas prioritarias manifestada en esta ley, fue la de continuar con estrategias que permitieran aumentar la población, se agregaron otras (que no contenía la anterior ley) tendientes a la elevación del tipo medio de subsistencia, facilitando la inmigración colectiva de extranjeros fácilmente asimilables a nuestro medio con beneficio para la especie y la economía del país (Artículos 4o., 5o., y 6o.).

En cuanto a las atribuciones de la Secretaría de Gobernación las encontramos en los siguientes artículos :

“ 6o. Transitorio .- La Secretaría de Gobernación queda autorizada para regularizar la situación migratoria de los extranjeros que con motivo de la reciente guerra mundial o causa distinta de fuerza mayor se encuentren en el país, siempre que llenen los requisitos de esta ley y sus reglamentos ... ”

“ 6o. .- ...

- I. Dictar las medidas necesarias para restringir la emigración de nacionales ...
- II. Sujetar a las modalidades que juzgue pertinentes la inmigración de extranjeros ...
- III. Promover, estimular y realizar el traslado de contingentes humanos de las zonas muy pobladas de la

República hacia las regiones de débil densidad de población
...

IV. Procurar el establecimiento de fuertes núcleos de población en los lugares fronterizos que se encuentren escasamente poblados.

V. Formular, escuchando las sugerencias del Consejo Consultivo el programa de acción ... para realizar la fusión étnica ... y el acrecentamiento del mestizaje ...

VI. Aplicar esta ley y sus reglamentos.

Destaca otra facultad de esta Dependencia, misma que encontramos en el artículo 14 "La Secretaría de Gobernación por causa de interés público, podrá suspender o cancelar definitivamente la admisión de extranjeros cuya internación pueda poner en peligro el equilibrio económico y social de la República".

En apoyo a esta facultad tenemos la opinión de Manuel J. Sierra⁽¹²⁾ quien dice que "No existe en la práctica actual, obligación alguna por parte de un Estado de permitir el ingreso de los extranjeros a su territorio, a pesar de que estos cumplan con los requisitos que las disposiciones locales establezcan".

12/ Manuel J. Sierra, Tratado de Derecho Internacional
(México, 1965) p. 239

En cuanto al aspecto general en relación a las atribuciones de la Secretaría de Gobernación que conserva amplias facultades discrecionales, el maestro Carlos Arellano García(13) cita a Jorge Carrillo quien opina que : " No es aconsejable dar a la administración facultades tan amplias en esta materia puesto que, por razón natural, la administración tiende a abusar de ellas, y negarse a admitir extranjeros sin que haya razones verdaderamente científicas ni jurídicas para hacerlo ".

Como ya dijimos antes, el interés en la solución de los problemas demográficos se hace manifiesto y por esta razón el legislador fortaleció como instrumento administrativo al Consejo Consultivo de Población, mismo que en la anterior ley dependía de la Dirección General de Población, con esta medida el alcance de las actividades del Consejo, consideramos, son de mayor importancia "Artículo 9 .- Para el estudio de los problemas demográficos y realización de las resoluciones que con respecto a los mismos se tomen por parte de la Secretaría de Gobernación, se constituirá como dependencia de la misma con carácter permanente un Consejo Consultivo de Población que estará integrado por un representante de las siguientes Secretarías y Departamentos de Estado :

Gobernación
Economía Nacional

13/ Op. cit. Arellano, p. 464

Relaciones Exteriores
 Agricultura y Ganadería
 Educación Pública
 Salubridad y Asistencia
 Trabajo y Previsión Social
 Agrario.".

Es necesario hacer notar la inclusión del representante de la Secretaría de Gobernación, quien no lo contemplaba la ley anterior; y la exclusión de los representantes de Comunicaciones y Obras Públicas y del Departamento de asuntos indigenistas.

Con las reformas a la ley publicadas en el Diario Oficial el 30 de diciembre de 1960, se modificaron diversos artículos, entre ellos el 9o., en él se incorpora a las Secretarías de Turismo e Industria y Comercio que viene a suplir a la de Economía Nacional.

Por otra parte, es evidente en esta ley al igual que en la abrogada, la reafirmación de la presencia del Estado mexicano en el ámbito internacional al incluir en su legislación principios de Derecho Internacional como se demuestra en los artículos 37 y 38:

"Artículo 37 .- Quedan exceptuados de la inspección de que trata el artículo 35, los representantes de gobiernos extranjeros que vengan en comisión oficial a nuestro país, con sus familias, séquitos, empleados y servidumbre, así como todas las personas que, conforme a las leyes o a los tratados o prácticas internacionales estén excentos de la jurisdicción territorial y siempre que haya reciprocidad".

"Artículo 38 .- A los funcionarios de gobiernos extranjeros

que en comisión, oficial se internen en el país se les darán las facilidades necesarias de acuerdo con las costumbres y reglas de reciprocidad".

A este último artículo comentamos que, el beneficio se amplió a todos los funcionarios de gobiernos extranjeros, ya que en la anterior ley (artículo 55) se limitaba sólo a funcionarios extranjeros de migración y de turismo.

En otro orden de ideas, al inicio del presente apartado decíamos que, las condiciones políticas, económicas y sociales y ahora agregamos motivados por el desarrollo y terminación de la segunda guerra mundial, cambiaban constante y permanentemente y que por estas circunstancias se hizo necesario revisar el ordenamiento jurídico que contenían las políticas poblacionales. Bajo esta premisa de cambio, nos percatamos que el artículo 58 de la ley anterior que se refería al asilado político y confería este derecho a todo extranjero, sufrió un cambio sí no substancial sí muy importante, al limitar el asilo sólo a extranjeros de países americanos; lo que desde nuestro punto de vista, vino a reflejar la actitud de la República frente a posibles problemas políticos internacionales.

El texto del artículo 41 que incorpora la figura del asilado político determina lo siguiente : "Los extranjeros que vengan de países americanos huyendo de persecuciones políticas serán admitidos provisionalmente por las autoridades de migración, con obligación de permanecer en el puerto de entrada mientras resuelve cada caso la Secretaría de Gobernación".

Con sentido crítico y en relación a la figura del asilado político, hacemos notar que, es lamentable que el legislador haya limitado el derecho de asilo sólo a los extranjeros que vinieran de países americanos, esto quiere decir que en México el acceso a la protección de los derechos humanos, fue en un tiempo sólo privilegio para algunos sujetos que habían tenido la suerte de nacer en países del continente americano.

Sin embargo, podemos constatar que con las reformas del 30 de diciembre de 1960 que se hicieron al artículo 50 en su fracción IV, se incluyó la figura del asilado político eliminando la restricción que se refería sólo a americanos, para hacer extensivo el derecho a todo sujeto de cualquier nacionalidad (el texto de esta fracción lo transcribiremos cuando toquemos el tema del extranjero no inmigrante). De tal manera que nuestro país volvió a incluirse dentro de los estados que velan por los derechos humanos sin distinción de nacionalidad; raza; color; religión; etc., con esta acción quedó atrás la marginación provocada por el criterio radicado en el texto original de esta ley.

Debemos agregar al comentario, que las reformas que sufrió la ley de 1960 no se extendieron al artículo 41 que concedía el derecho de asilo a nativos americanos. Pero queremos interpretar que el espíritu del legislador es otorgar el derecho de asilo a todo extranjero que lo solicite de acuerdo con las disposiciones del reglamento correspondiente

En lo que atañe a la internación de los extranjeros, la presente ley establece que los extranjeros pueden internarse

al país como inmigrantes y no inmigrantes (artículo 42).

Es necesario indicar con respecto a los extranjeros en calidad de inmigrantes, que el artículo 48 que contenía las características de esta calidad sufrió modificaciones el 30 de enero de 1960 para quedar como sigue, fracciones :

"I .- Para vivir de sus depósitos traídos del extranjero, de las rentas que estos produzcan o de cualquier ingreso permanente que proceda del exterior".

En esta modificación se agregó "traídos del extranjero" lo que significa que únicamente con recursos del exterior podía tener esta calidad migratoria; además se dejó la opción para efectuar inversiones en otros instrumentos de captación como son los:

"III .- ... títulos o bonos del Estado o de las instituciones nacionales de crédito ..."

"II .- Para invertir su capital en cualquier rama de la industria la ganadería o el comercio de exportación, en forma estable y distinta a la de las sociedades por acciones".

Con la reforma se le permitió invertir también en la rama de la ganadería.

Prevalece al igual que en la anterior ley en su artículo 87, la misma prohibición y limitación al extranjero para dedicarse a la profesión comercio o trabajo que le acomode siendo lícitos, garantía que consagra nuestra Carta Magna en su artículo 5o.; por lo que consecuentemente puede tacharse de inconstitucional esta disposición. Pero por otra parte la prohibición que se impuso al extranjero como es evidente de hecho no se respetó .

"IV.- Para ejercer una profesión, en casos excepcionales y de acuerdo con las leyes vigentes sobre la materia"

Se hace en lo que cabe el mismo comentario de la fracción anterior.

"V.- Para asumir la administración u otro cargo de responsabilidad y absoluta confianza en empresas o instituciones establecidas en la República, siempre que a juicio de la Secretaría de Gobernación no exista duplicidad de cargos y que el servicio de que se trate amerite la internación".

El legislador suprimió la frase "al servicio" antes de empresas.

"VI.- Para desempeñar servicios técnicos o especializados que no pueden ser prestados a juicio de la Secretaría de Gobernación".

La reforma consistió en cambiar la palabra prestar por desempeñar.

"VII.- Para vivir bajo la dependencia económica del cónyuge o de un pariente consanguíneo dentro del segundo grado, inmigrante inmigrado o mexicano. Los hijos y los hermanos de los solicitantes sólo podrán admitirse dentro de estas características cuando sean menores de edad, salvo que tengan un impedimento debidamente comprobado, a juicio de la Secretaría de Gobernación".

Con la reforma, la característica que podemos entender con el concepto de estudiante que tenía la fracción VII, y que ahora la ocupa el texto transcrito, pasó a la calidad de no inmigrante.

Por otro lado, a esta nueva fracción se le impuso otra

limitante, en el sentido de no permitir el ingreso con calidad de no inagrante a los sobrinos varones dependientes económicamente de los sujetos citados en el texto.

En cuanto a lo que concierne a los extranjeros con calidad de no inagrantes, el texto original de las disposiciones que la contenían también sufrieron modificaciones con la misma fecha arriba indicada.

La innovación que se presenta en el artículo 50 que dicta "No inagrante es el extranjero que con permiso de la Secretaría de Gobernación se interna en el país temporalmente"; se refiere a que el legislador atinadamente estableció un vocablo para definir e identificar plenamente las características que reunían los extranjeros con la calidad de no inagrantes, de tal manera que el anterior texto del artículo 50 decía :

"Artículo 50 .- ...

I .- Con móviles de recreo

II .- En tránsito para otro país

III .- Para dedicarse al ejercicio de alguna actividad artística o deportiva o cualquiera otra temporal lícita y honesta

IV .- Para proteger su libertad o su vida de persecuciones políticas"

Texto reformado del artículo 50

"Artículo 50 .- ...

I .- Como turista con temporalidad máxima de seis meses con fines de recreo o salud para actividades científicas, artísticas o deportivas, no remuneradas ni lucrativas.

II .- Como transmigrante con autorización para permanecer en el país hasta por 30 días

III .- Como visitante, para dedicarse al ejercicio de una actividad lucrativa o no...para permanecer en el país hasta por seis meses prorrogables por una sola vez por igual temporalidad, excepto si se trata de ejercer actividades científicas, técnicas, artísticas, deportivas o similares, en que podrán concederse dos prórrogas más.

IV .- Como asilado político para proteger su libertad o su vida, de persecuciones políticas en su país de origen, autorizado por el tiempo que la Secretaría juzgue conveniente atendiendo a las circunstancias que en cada caso concurran; si el asilado político se ausenta del país perderá todo derecho a regresar, salvo que haya salido con permiso expreso de la Secretaría''.

En relación a esta fracción ya hicimos breve comentario a la figura del refugiado político encontrada en el artículo 41 de esta misma ley.

El legislador a fin de mantener un equilibrio estabilizador y de desarrollo en el país, dotó en los artículos 58 y 60 a la Secretaría de Gobernación de la facultad de negar o admitir de manera conveniente el ingreso de extranjeros a territorio nacional.

''Artículo 58 .- La Secretaría de Gobernación podrá cuando lo juzgue conveniente fijar las cuotas de internación de extranjeros, bien por nacionalidad, por calidades migratorias o por actividades''.

''Artículo 60 .- La Secretaría de Gobernación podrá negar la entrada al país a los extranjeros o el cambio de su calidad

migratoria, aunque cumplan con todos los requisitos señalados por la ley cuando así lo juzgue conveniente".

En un sentido positivo al contenido de los artículos transcritos queremos incluir la opinión de Charles G. Fenwick(14) quien : "considera un principio general bien establecido el que permite que un Estado pueda prohibir la entrada de extranjeros en su territorio, o admitir sólo en aquellos casos en que a su juicio le parezca conveniente".

Por otra parte podemos apuntar que las tablas diferenciales en las cuales se limita la entrada de extranjeros, y que como ya se dijo(15) es un método de regulación conocido como sistema de cuotas; quedaron vigentes estableciendolo así el artículo tercero transitorio : "Mientras el Ejecutivo Federal expide el reglamento de esta Ley continuará en vigor : El Reglamento de la Ley de migración de seis de junio de mil novecientos treinta y dos, y las disposiciones de las tablas diferenciales para mil novecientos cuarenta y siete ...".

Por lo que se refiere al capítulo de sanciones, nuevamente queremos apuntar desde nuestro modesto punto de vista que, el legislador equivocadamente utiliza la palabra deportación cuando en realidad creemos sería conveniente utilizar la de expulsión.

14/ Fenwick Charles G. Derecho Internacional (Bibliografía Osaba, Buenos Aires, Argentina 1963, traducción de María Eugenia I. de Fishman) p. 304
 15/ Supra

"Artículo 104 .- Al inmigrante o no inmigrante que se dedique a actividades ilícitas o deshonestas, le será cancelada su calidad migratoria".

En este caso el extranjero no está cometiendo una infracción a las leyes migratorias vigentes sino más bien está cometiendo un delito.

Con base en el criterio expuesto por José Luis Siqueiros y con el cual coincidimos (16) hacemos este comentario.

Relativo al problema del tráfico de ilegales y con el interés creciente de frenarlo, el legislador impuso sanciones más rigoristas con respecto a la ley anterior, en las que, las penas que se imponían oscilaban de cien a mil pesos y de mil pesos o arresto de hasta por treinta y seis horas a quienes participaran en este ilícito.

De esta forma, el texto original de los artículos 108 y 109 de la ley de 1947 fue el siguiente :

"Artículo 108 .- Se impondrá una pena de dos a cinco años de prisión y multa hasta de 10,000 pesos a los enganchadores, agentes y en general, a todos los que por cuenta propia o ajena pretendan llevar o lleven trabajadores mexicanos al extranjero sin autorización previa de la Secretaría de Gobernación".

"Artículo 109 .- Se impondrá una pena de seis meses a cinco años de prisión y multa hasta de 5,000 pesos a las personas que auxilien encubran o en cualquier forma directa o

16/ Supra

indirectamente ayuden a cometer los delitos previstos en los artículos anteriores. Si se trata de extranjeros además serán deportados''.

Sin embargo, con el paso del tiempo el legislador consideró que las sanciones establecidas en su momento ya no eran suficientes, por lo que en el Diario Oficial de fecha 30 de diciembre de 1960 se publicaron las reformas al artículo 108 y 109 para quedar como siguen :

'' Artículo 108 .- Se impondrá una pena de dos a diez años de prisión y multa hasta de \$ 10,000.00 a los enganchadores, agentes y en general a todos los que por cuenta propia o ajena pretendan llevar o lleven nacionales mexicanos para trabajar en el extranjero, sin autorización previa de la Secretaría de Gobernación''.

Queremos señalar que, el legislador al incrementar la sanción penal de dos hasta diez años de prisión, pretendió evitar que el infractor obtuviera el beneficio de la libertad bajo fianza al sumar el término medio aritmético más de cinco años.

Cabe destacar que este esfuerzo se vio disminuido al limitar el tráfico de ilegales sólo a personas con nacionalidad mexicana, evitándose la sanción cuando estos fueran de otro país.

''Artículo 109 .- Toda infracción a la presente ley a su reglamento, fuera de los casos señalados en este capítulo y de los que constituyan delitos de acuerdo con otras leyes, se sancionará administrativamente con multa de ... \$ 200.00 a \$10,000.00 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''.

3 Ley General de Población de 1974.

Conforme a la revisión efectuada a las anteriores leyes generales de población estamos en posibilidad de establecer que se caracterizaron por contener políticas de expansión demográfica intensas e ilimitadas, mismas que aún hoy en día sentimos sus efectos.

El acelerado crecimiento de la población influyó en el legislador para enfrentar este grave fenómeno que si no se hubiera atacado, nuestros problemas políticos económicos y sociales en la actualidad fueran más graves.

De tal forma que el poder ejecutivo presentó al H. Congreso de la Unión iniciativa para una nueva Ley General de Población, misma que fue estudiada, aprobada y en su momento publicada en el Diario Oficial del 7 de enero de 1974.

Para tener un panorama completo y claro de los alcances de este nuevo ordenamiento, presentamos de manera sintética el contenido modular de la iniciativa de ley del Ejecutivo Federal(17)

"La población debe ser considerada como un elemento integral de desarrollo, dicho de otra manera, se debe considerar la población a título de elemento fundamental, al formularse las políticas de empleo, de distribución de ingresos, de educación, de fomento al ahorro, de

17/ Consejo Nacional de Población. La Revolución Democrática. 1975. p. 115 y siguientes

industrialización, de energéticos, de provisión de artículos de primera necesidad o de creación de polos de desarrollo'

'Es preciso estabilizar racionalmente la dinámica de la población incorporando una auténtica política demográfica que tome en cuenta el volumen, la estructura, la dinámica y la distribución de la población, esto para conferir vigor al esfuerzo nacional y no diluirlo en el mar del crecimiento demográfico'

'Se fijan las bases jurídicas y operativas para la creación del Consejo Nacional de Población, para que coordinadamente con la Secretaría de Gobernación sea pieza de acción integral en la solución de los problemas demográficos'

'Se determina que la política migratoria se constituya en un desenvolvimiento autónomo y no en un esquema de dependencia, siendo de esta forma restrictiva, cuando sea necesario proteger con particular énfasis la actividad económica, profesional o artística de los mexicanos; abierta por el contrario, en la medida que resulte conveniente alentar la internación de extranjeros cuyo desempeño traiga consigo beneficios culturales sociales y económicos para la nación'

'Se suprime la autorización para la inmigración colectiva, prevista por la ley en vigor dado que carece de aplicación en las actuales circunstancias.

'Los inmigrantes investigadores, científicos y técnicos son objeto de tratamiento especial por cuanto su ingreso al país puede ser útil para el desenvolvimiento nacional''.

"A las víctimas de persecuciones políticas que se limitaban a países latinoamericanos, la iniciativa extiende los beneficios del asilo territorial a los perseguidos de cualquier nacionalidad".

Vale la pena detener la síntesis que hacemos para aclarar que, el artículo 50 en su fracción IV de la Ley General de Población de 1947 reformado el 30 de diciembre de 1960 concedía el beneficio del asilo político a extranjeros de cualquier nacionalidad y no sólo a latinoamericanos como se refiere el párrafo anterior, efectuada la aclaración proseguimos con nuestro trabajo.

"Por lo que toca a las calidades migratorias de no inmigrantes y de inmigrantes, se efectúan innovaciones; se modifica y amplía el régimen del rentista considerándolo dentro de la calidad de no inmigrante (las comisiones encargadas del estudio de la iniciativa presidencial trasladaron esta figura a la calidad de inmigrante a diferencia de lo propuesto) se incluye en esta calidad migratoria la figura de consejero.

"En cuanto a los inmigrantes se incorporaron novedades, como la autorización otorgada a los rentistas para que presten servicios como científicos o técnicos y docentes, cuando estas actividades sean convenientes para el país, también se fija la característica de científico para quien con tal carácter se interne en México con el propósito de dirigir o realizar investigaciones o difundir conocimientos especializados".

"Los inmigrantes inversionistas podrán internarse en México e invertir en un ramo de la industria de conformidad con las leyes de la materia".

"La adquisición por parte de extranjeros de bienes inmuebles, derechos reales sobre los mismos o acciones de empresas dedicados al comercio de dichos bienes se regula en forma más rigurosa, sujetando este tipo de operaciones a previo permiso de la Secretaría de Gobernación".

Nuevamente nos detenemos sólo para consignar que el previo permiso de la Secretaría de Gobernación ya lo encontramos en la reforma a la ley anterior en su artículo 71, de fecha 30 de diciembre de 1960, mismo que consideramos inconstitucional cuestión que haremos notar en su momento.

"Por lo que respecta al concepto de sanciones, se incorpora un tipo delictivo para sancionar a quienes por sí mismos o por cuenta de otros introducen o pretendan introducir extranjeros a otro país a través del territorio nacional sin contar con la autorización que la ley reclama. Se trata aquí, como lo ha puesto de relieve la experiencia de una actividad que frecuentemente se realiza y que es necesario combatir".

Al continuar con la tónica con la que hemos realizado hasta el momento este trabajo, podemos decir que, el contenido de la ley sujeta de comentario se encuentra dividida en siete capítulos; ciento veintitres artículos; y cuatro transitorios.

Capítulo I Objeto y Atribuciones

Capítulo II Migración

Capítulo III Inmigración

Capítulo IV Emigración

Capítulo V Repatriación

Capítulo VI Registro de población e Identificación personal

Capítulo VII Sanciones

Al entrar en vigor éste ordenamiento abrogó a su inmediato predecesor quedando vigente su Reglamento del 27 de abril de 1962 en tanto se expidiera su propio Reglamento (artículos primero y segundo transitorios).

En principio nuestros comentarios se centran a las facultades de la Secretaría de Gobernación, mismas que oportunamente fueron destacadas en la anterior ley y que también en este nuevo cuerpo jurídico se conservan, como se puede ver en los siguientes artículos :

''Artículo 3o. ...

Fracción VII .- Sujetar la in migración de extranjeros a las modalidades que juzgue pertinentes, y procurar la mejor asimilación de éstos al medio nacional y su adecuada distribución en el territorio''.

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

- I.- Organizar y coordinar los distintos servicios migratorios;
- II.- Vigilar la entrada y salida de los nacionales y extranjeros y revisar la documentación de los mismos;
- III.- Aplicar esta Ley y su Reglamento y
- IV.- Las demás facultades que le confieran esta Ley y su Reglamento así como otras disposiciones legales o reglamentarias''.

''Artículo 10 .- Es facultad exclusiva de la Secretaría de Gobernación fijar los lugares destinados al tránsito de personas y regular el mismo ...''.

''Artículo 12 .- La Secretaría de Gobernación podrá cerrar temporalmente los puertos aéreos, marítimos y fronteras, al tránsito internacional, por causas de interés público''.

"Artículo 20 .- La Secretaría de Gobernación reglamentará de acuerdo con las particularidades de cada región, las visitas de extranjeros a poblaciones marítimas, fronterizas y aeropuertos con tránsito internacional. Lo mismo se observará respecto del tránsito diario entre las poblaciones fronterizas ...",

Bastan a manera de ejemplo las disposiciones transcritas, para confirmar que las facultades de la Secretaría de Gobernación son amplias, mismas que en nuestra opinión se dan por razón natural por ser la Dependencia encargada del ramo. Sin embargo, consideramos válido recordar la opinión de Jorge Aurelio Carrillo en cita del maestro Carlos Arellano García(18) en el sentido de que no es aconsejable dar a la administración facultades tan amplias.

Conforme avancemos en los comentarios a esta ley encontraremos otras disposiciones de mayor o menos relevancia de contenido facultativo a esta Secretaría.

Por otra parte, se creó el Consejo Nacional de Población el cual tiene a su cargo la planeación demográfica del país, con el objeto de incluir, a la población en los programas de desarrollo económico y social ... (artículo 5o.).

Con fecha 3 de enero de 1975 se publicó en el Diario Oficial la reforma que sufrió el primer párrafo, del artículo sexto para quedar como sigue :

18/ Supra

''Artículo 6o. .- El Consejo Nacional de Población estará integrado por un representante de la Secretaría de Gobernación que será el titular del ramo y que fungirá como presidente del mismo y un representante de cada una de las Secretarías de Educación Pública, Salubridad y Asistencia, Hacienda y Crédito Público, Relaciones Exteriores, Trabajo y Previsión Social, de la Presidencia y de la Reforma Agraria que serán los titulares de los mismos o los Subsecretarios que ellos designen. Por cada representante propietario se designará un suplente que deberá tener el mismo nivel administrativo que aquél o el inmediato inferior. Cuando se trate de asuntos de la competencia de otras dependencias u organismos del Sector Público, el Presidente del Consejo podrá solicitar de sus titulares que acudan a la sesión o sesiones correspondientes o nombren un representante para desahogar aquéllos.

''El Consejo podrá contar con el auxilio de consultorías técnicas e integrar las unidades interdisciplinarias de asesoramiento que estime pertinentes, con especialistas en problemas de desarrollo y demografía''.

La manera en que esta ley pretendió enfrentar el problema demográfico (como quedó planteado en la síntesis de la iniciativa presidencial) hizo necesario instrumentar un mecanismo apropiado para tal fin, motivo por el cual el Consejo Consultivo de Migración primero en la ley de 1930, y después como Consejo Consultivo de Población en las leyes de 1936 y 1947, dejó de existir para dar paso al organismo que desde 1974 conocemos como Consejo Nacional de Población que con el apoyo jurídico-administrativo proporcionado, se

pretendió como dice el Ejecutivo de la Unión fuera una pieza maestra para una acción integral del Estado en este campo.

Por lo que se refiere al terreno de la inmigración, la ley de estudio en su artículo 41 establece que: "Los extranjeros podrán internarse legalmente en el país de acuerdo con las siguientes calidades :

- a).- No inmigrante
- b).- Inmigrante"

Con la idea de que estas dos calidades implican o nó el interés de radicarse en el país, cabe apuntar como dice Fenwick(19) que el Derecho Internacional reconoce la diferencia existente entre los extranjeros visitantes transitorios en un país extraño y aquellos que han establecido allí una residencia permanente y que manifiestan la intención de prolongar su permanencia indefinidamente.

En cuanto a la calidad de no inmigrante (Artículo 42) las innovaciones que presenta son las calidades de :Asilado Político; Visitante Distinguido; Visitantes Locales y Visitante Provisional (fracciones V; VII; VIII y IX) cabe hacer mención que las características de estas calidades ya se encontraban en la anterior ley, pero sin el concepto innovado, regulandolas los artículos 41; 53; 54; y 74 respectivamente.

Relativo a las calidades de Turista, Transmigrante y Visitante (fracción I, II, III) fueron retomadas de las reformas que sufrió el artículo 50 de la ley anterior el 30 de diciembre de 1960.

19 / Fenwick, op. cit. p. 308

Por lo tanto debemos considerar sólo como una auténtica innovación la figura de Consejero, fracción IV, cuyo texto deseamos incluir : "Para asistir a asambleas o sesiones de consejo de administración de empresas o para prestarle asesoría y realizar temporalmente funciones propias de sus facultades. Esta autorización será hasta por seis meses improrrogables, con permiso de entradas y salidas múltiples, y la estancia dentro del país en cada ocasión sólo podrá ser hasta por treinta días improrrogables".

Como se ve, el legislador ubicó a este sujeto como un auténtico no inmigrante, al limitar su estancia en el país en periodos cortos considerándolos como tiempo suficiente para el desempeño de sus actividades propias de la calidad con que ingresa al país.

Respecto de la figura del Asilado Político, esta quedó como sigue :

"Fracción V.- Asilado Político .- Para proteger su libertad o su vida de persecuciones políticas en su país de origen, autorizado por el tiempo que la Secretaría de Gobernación juzgue conveniente, atendiendo a las circunstancias que en cada caso concurren. Si el Asilado Político viola las leyes nacionales sin perjuicio de las sanciones que por ello le sean aplicables, perderá su característica migratoria y la misma Secretaría le podrá otorgar la calidad que juzgue conveniente, para continuar su legal estancia en el país, perderá todo derecho a regresar en esta calidad migratoria, salvo que haya salido con permiso de la propia dependencia "

Como ya dijimos al comentar el artículo 41 de la ley de 1947, la limitante de aceptar asilados políticos sólo de

países americanos con la reforma del 30 de diciembre de 1960, desapareció para quedar como está.

En lo que atañe a la calidad de inmigrante, el artículo 48 determina que son :

"I.- Rentista .- Para vivir de sus recursos traídos del extranjero, de los intereses que le produzca la inversión de su capital, títulos y bonos del Estado o de las instituciones nacionales de crédito u otros 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 o técnicos, cuando estime que dichas actividades resulten benéficas para el país".

Encontramos en esta fracción, que se compone en su primer párrafo por las fracciones I y III del artículo 48 de la ley anterior, pero además, en la fracción de comentario se autoriza al rentista a prestar los servicios que en ella se detallan.

"II.- 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".

A diferencia de la anterior ley en ésta se permitió la inversión sólo en la rama de la industria, y restringió su actividad en otros campos del desarrollo económico.

"III.- Profesional.- Para ejercer una profesión sólo en casos excepcionales y previo registro del título ante la Secretaría de Educación Pública".

Consideramos que existe una limitación al ejercicio de la profesión, conforme al artículo 5o. constitucional.

''IV.- Cargos de Confianza.- Para asumir cargos de dirección u otros de absoluta confianza en empresas e instituciones establecidas en la República ...''

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

''VI.- Técnico .- Para realizar investigación aplicada dentro de la producción o desempeñar funciones técnicas o especializadas ...''

''VII.- Familiares .- Para vivir bajo la dependencia económica del cónyuge o de un pariente consanguíneo, inmigrante, inmigrado o mexicano en línea recta ...''.

En otro orden de ideas, en el capítulo III correspondiente al rubro de inmigración encontramos disposiciones tendientes a fijar el número de extranjeros que habrán de permitirse para su internación al país, así como para establecer las condiciones y actividades a las que se dedicarán (Artículo 3o. fracc. VII, 32 34) y también las encontramos en otro sentido, como es la negativa de entrada o cambio de calidad migratoria, entre otros motivos cuando no lo permitan las cuotas a que se refiere el artículo 32 de esta ley (Artículo 37 fracc. I, II, III, IV).

La Secretaría de Gobernación en ejercicio de sus facultades podrá negar al extranjero la entrada al país por las causas descritas; pero además por no existir reciprocidad internacional; lo exija el equilibrio demográfico nacional; o se estime lesivo para los intereses económicos de los nacionales.

Con respecto a la restricción de actividades (Artículos 32, 34, 37 fracc. IV) que fija la Secretaría de Gobernación al extranjero para proteger los intereses económicos de los nacionales; consideramos que la opinión de Julio Durán Ochoa a cita de Carlos Arellano(20) al referirse al artículo 48 fracción II relativo a circunscribir al extranjero al comercio de exportación, es valdadera para el comentario a la restricción mencionada, opinión que compartimos, el citado autor explica que "A pesar de las disposiciones categóricas de la Ley, sabemos que todavía una parte de los inmigrantes admitidos bajo la promesa de cumplir con todos los requisitos migratorios se dedican no sólo al comercio que no es precisamente de exportación (abarrotes, cantinas, cabarets, restaurantes, tiendas de ropa etc.) sino también a toda clase de actividades excluidas para ellos, que todavía tenemos en la capital de la República y en algunas grandes ciudades del interior, numerosas colonias urbanas formadas casi exclusivamente por extranjeros de distintas nacionalidades que viven tan desarraigados e ignorantes de México y de todo lo mexicano".

20/ Arellano, op. cit., p. 405

Al continuar con el comentario sobre la facultad de la Secretaría de Gobernación para restringir el ingreso de extranjeros, el maestro Carlos Arellano(21) opina que "Si los Estados tuvieran obligación de admitir extranjeros y carecieran del derecho de impedir el ingreso de ellos a su territorio, estarían sufriendo un menoscabo a su facultad de someter a su jurisdicción a las personas dentro de su territorio. Por esta razón somos de la opinión de que un Estado soberano no tiene el deber de admitir extranjeros si ello no la ha pactado en un tratado internacional y si no lo dispone así su legislación interna".

Por otra parte, el artículo 43 determina que : "La admisión al país de un extranjero lo obliga a cumplir estrictamente con las condiciones que le fijan en el permiso de internación y las disposiciones que establecen las leyes respectivas".

Esto significa que, el extranjero al ingresar al país necesariamente se subordina a todas las disposiciones relativas con la materia, pero además, se entiende que renuncia a la protección de las leyes de su país, para sujetarse plenamente a los derechos y obligaciones que le imponen las nuestras; de tal manera que, como dice Oppenheim (22) "El súbdito extranjero, por el hecho de

21/ Op. cit. Arellano, p. 421-422

22/ L. Oppenheim M. A. LL. D., Tratado de Derecho Internacional Público (Octava Edición, Tomo I, Vol. II, Editorial Bosch, Barcelona 1961, Traducción de J. M. Castro-Rial) p. 280

entrar en el ámbito soberano del Estado, cae automáticamente bajo la supremacía territorial del país en que se encuentra aunque continúe subordinado, al mismo tiempo a la supremacía personal de su Estado patrio ...".

Además de las limitaciones ya comentadas, encontramos otras en los siguientes artículos :

"Artículo 58.- El inmigrado podrá dedicarse a cualquier actividad lícita con las limitaciones que imponga la Secretaría de Gobernación de acuerdo con el Reglamento y con las demás disposiciones aplicables".

"Artículo 60.- Para que un extranjero pueda ejercer otras actividades, además de aquellas que le hayan sido expresamente autorizadas requiere permiso de la Secretaría de Gobernación".

En relación al sentido de estas disposiciones, podemos incluir la opinión de Oppenheim (23) en la que afirma que "... los Estados pueden tratar discrecionalmente a los súbditos extranjeros, salvo que su libertad de acción esté limitada por tratados internacionales. Por consiguiente, el Estado puede excluir a los extranjeros del ejercicio de ciertas profesiones y actividades, no permitirles la posesión o herencia de bienes inmuebles".

Dentro del esquema de este comentario encontramos el artículo 66 que indica "Los extranjeros por sí o mediante apoderado, sólo podrán celebrar actos relativos a la

23/ Ibid. p. 260-261

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, previo permiso de la Secretaría de Gobernación, sin perjuicio de las autorizaciones que deban recabar conforme a otras disposiciones legales''.

En el texto de este artículo nos permitimos subrayar la limitación que corresponde al comentario que sigue.

La limitante o restricción como se quiera ver no es nueva en la ley de estudio, debido a que esta apareció en las reformas de 1960 a la Ley General de Población de 1947 en su artículo 71 ''Los extranjeros sólo podrán adquirir bienes raíces, acciones o derechos reales sobre los mismos previo permiso de la Secretaría de Gobernación''.

Como se puede observar en el texto del artículo de la Ley de 1974 a diferencia del de 1947, la limitante a los extranjeros se extendió también a sus apoderados.

Por otra parte, consideramos que la inclusión de esta limitante vino a ser una flagrante violación a nuestra Constitución en su artículo 27 fracción I.

En apoyo al comentario queremos incluir la opinión del maestro Leonel Pereznieto(24) quien dice ''Debido a que, en principio los extranjeros gozan de las mismas garantías que los mexicanos (artículo 10. constitucional) ya que

24/ Pereznieto Castro Leonel. Derecho Internacional Privado (Editorial Harla, México, 1980) p. 102

dentro de los límites que la propia constitución establece respecto de aquéllos, se encuentra el artículo 27 fracción I. (el cual determina que el extranjero deberá recabar permiso de la Secretaría de Relaciones Exteriores para la adquisición de bienes inmuebles dentro del territorio nacional, y no menciona el permiso que establece el artículo 66 de la Ley General de Población), en nuestra opinión esta última sujeción a permiso previo por una ley secundaria, respecto de una garantía (como es la de propiedad) resulta inconstitucional".

En lo que atañe al Capítulo de Sanciones, como ya es característico en estos instrumentos jurídicos impera el criterio de utilizar como sinónimos las palabras expulsión y deportación, comentario que hemos pretendido fundar(25); este caso no podía ser la excepción.

El artículo 105 establece que "Al extranjero que incurra en las hipótesis previstas en los siguientes artículos 95, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 106, 107, y 118 de esta ley, se le cancelará la calidad migratoria y será expulsado del país sin perjuicio de que se le apliquen las penas establecidas en dichos preceptos".

Baste citar uno de los preceptos enunciados para confirmar lo dicho.

25/ Supra

"Artículo 101 .- Se impondrá pena hasta de dos años de prisión y multa hasta de diez mil pesos, al extranjero que, por la realización de actividades ilícitas o deshonestas, viola los supuestos a que está condicionada su estancia en el país".

En este caso el Ejecutivo de la Unión podría aplicar su exclusiva facultad para expulsar al extranjero que cometa ilícitos sancionados por la ley.

El otro supuesto es que la Secretaría de Gobernación podrá deportar al extranjero que viole las disposiciones a que está condicionada su estancia en el país, como sería el caso de desarrollar alguna actividad que su calidad migratoria no se lo permita.

Con esto pretendemos afirmar que son dos cosas distintas la deportación y la expulsión.

Por otra parte, las actividades de los llamados enganchadores o "polleros" ha sido de constante preocupación, razón por la cual las sanciones impuestas a estos sujetos han sufrido constantes modificaciones.

"Artículo 118 .- 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 autoridad competente, por cuenta propia o ajena, pretenda introducir o introduzca ilegalmente a uno o varios extranjeros a territorio mexicano o a otro país".

Las novedades que encontramos en esta disposición son las siguientes:

- 1 Se incrementa la multa, de ser el monto máximo de \$ 10,000.00 pasa a ser el mínimo y el máximo a \$ 50,000
- 2 La infracción también se comete al tratar de introducir o introducir a uno o varios extranjeros al país o al extranjero.

Con ésto, se cerró la posibilidad de evadir la sanción cuando el tráfico de ilegales se realizara con extranjeros, situación que prevaleció en la ley anterior.

- 4 Los Reglamentos a la Ley General de Población desde 1947 a la fecha.

Para dar inicio a este apartado queremos apoyarnos en el comentario que hace la Editorial Trillas(26) al artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para recordar que, por Reglamento podemos entender al conjunto de "disposiciones que facilitan al cumplimiento de las leyes elaboradas por el Poder Legislativo" o bien al "Conjunto de normas obligatorias de carácter general dictadas por el Presidente de la República para complementar las leyes".

Asimismo queremos recordar que en el artículo 89 fracción I de nuestra Constitución, encontramos como facultad del Ejecutivo de la Unión: "Promulgar y ejecutar las leyes

26/ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Editorial Trillas. Sexta Edición 1988) p. 89 y 167

que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia''.

Hemos querido aludir a lo expuesto, por que consideramos que se hace indispensable, con el fin de apreciar la importancia que representan los Reglamentos en el ámbito administrativo, y en general, en el marco jurídico vigente.

En diferente orden de ideas, por ser la emigración e inmigración aspectos fundamentales que considera el legislador en su política demográfica y de desarrollo, queremos en adelante referirnos a éstos en los términos en que son tratados por los respectivos Reglamentos de la materia.

También es pertinente aclarar, que cuando sólo citemos artículos en este capítulo, nos referiremos al Reglamento que se estudia; y cuando citemos artículos seguidos de la palabra Ley nos referiremos a la Ley que derivó al Reglamento.

A) Reglamento de la Ley de Migración de 1930.

Hacemos alusión a este ordenamiento debido a que durante su vigencia reglamentó las disposiciones de la Ley de Migración de 1930 y de la Ley General de Población de 1936, la que fue abrogada por la del mismo nombre de 1947; señalándose en el artículo 3o. transitorio que, continuaría en vigor el Reglamento de la Ley de Migración de 1932.

El Reglamento se integró con, 20 capítulos; 283 artículos y 2 transitorios. Para empezar debemos decir que, respecto al movimiento migratorio, considera a éste como el

movimiento de inmigración, emigrantes y transeúntes ya sean estos de entrada o de salida, y el tránsito local fronterizo o el de extranjeros de una u otra población de la República (artículo 4o.).

Por movimiento migratorio de los extranjeros, se establece, es el que comprende su entrada o salida al país y también lo relativo al traslado de los extranjeros de un lugar a otro de la República (artículo 9o.).

El Reglamento de estudio clasifica a la calidad de los individuos frente a la ley en 1.- Inmigrantes, 2.-Emigrantes, 3.- Transeúntes (artículo 10 fracción I).

1.- La calidad de inmigrante contempla dos posibilidades:

a) Por radicación definitiva; considerándose en esta calidad a los extranjeros que entran al país con el propósito expreso o presumible de radicarse en él (artículo 35 de la Ley de 1930), se impone una obligación económica a éstos, que consiste en poseer elementos económicos para sufragar sus gastos, exhibiendo en efectivo la cantidad bastante para cubrirlos, y en caso de ser individuos que vengan a trabajar en la agricultura además de efectivo, entre otros bienes, deberán comprobar la propiedad en el país de implementos e insumos agrícolas (artículo 93 fracción I y III).

b) Por concepto de trabajo temporal; en esta calidad se imponen diversas obligaciones como : tratándose de técnicos y especialistas se requiere : opinión del Consejo Consultivo de inmigración y además que la inmigración haya sido solicitada por casa o persona establecida de antemano en la República o que el presunto inmigrante individual, compruebe

al Cónsul que le corresponda, su especialidad con títulos y diplomas (Artículo 47) expedidos a los interesados por las empresas o corporaciones comerciales industriales u otras donde haya trabajado como mínimo tres años (Artículo 83 fracción II); para la comprobación de profesiones sólo se admitirán títulos de instituciones reconocidas por la Universidad Nacional de México y que merezcan la rivalidación de la misma (Artículo 83 fracción I).

Tratándose de técnicos se requiere la exhibición de contrato firmado por ambas partes (Artículo 48) y por último tratándose de técnicos y especialistas que pretendan radicarse con el fin de la enseñanza, se requiere, el permiso de la Secretaría de Gobernación previo dictamen del Consejo Consultivo (Artículo 47).

El tiempo de estancia en el país para ser considerado con la calidad de inmigrante en términos generales es de seis meses o más.

2.- Emigrantes.- En esta calidad encontramos dos conceptos: a) por ausencia definitiva, y b) temporales por concepto de trabajo (Artículo 16 fracción III).

Como ya dijimos, una de las preocupaciones del legislador fue la de aumentar la población, por lo tanto, dentro de la competencia de las oficinas de migración en el interior del país encontramos las de : investigar las causas de emigración regional, su previsión y remedio, según el artículo 25 fracción III de la Ley de 1930; persuadir a los presuntos emigrantes a fin de que desistan de su expatriación (Artículo 43); recurriendo como fuente de información para investigar las causas en las Cámaras de Comercio, Bolsas de

Trabajo, Sindicatos Obreros y Campesinos, Juntas de Conciliación, Compañías de Transporte y demás organizaciones oficiales o particulares que pudieran proporcionar una orientación al respecto (artículo 43); y limitar la emigración de los centros de trabajo con necesidad de braceros (artículo 147).

En caso de no lograr el convencimiento del emigrante para que desista de su expatriación se le documentará su salida pero sólo cuando cubra los requisitos solicitados por la autoridad del país a donde se dirija (artículo 45).

3.- **Transeúnte** .- Conforme a lo establecido por el artículo 36 de la Ley de 1930, se entiende por transeúnte a todo extranjero que entra al país con móviles diversos a los de radicarse en él en forma presumible o expresa.

Esta característica migratoria presenta dos calidades: el transeúnte de entrada y de salida y el transmigrante (artículo 16 fracción V).

Dentro de la calidad de transeúnte de entrada y salida, considera a los turistas (artículo 37); hombres de negocios en viaje de estudio (artículo 43 fracción I y 93 fracción I); estudiante y otras calidades (en esta opción se pueden incluir las de visitantes locales y colonos (artículo 38 y 39 de la Ley de 1932).

El extranjero que se encuentra en la situación de turista se considera que viene al país en viaje de recreo (artículo 37 de la Ley de 1930) Observándose que los requisitos de mayor importancia para esta calidad son la de no permanecer en el país más de seis meses, con una sóla prórroga (artículo 110); obligarse a no ejercer en la República ningún

trabajo remunerado; comprobar su solvencia económica; y cuando la autoridad lo juzgue conveniente otorgar una fianza que va desde \$ 200.00 a \$ 500.00 pesos (Artículo 123 fracción II inciso "a" y "b").

En lo que atañe a los hombres de negocios que pretenden ingresar al país sin la intención de dedicarse a actividades lucrativas, sino con el objeto de estudiar las posibilidades económicas para planear la implantación de alguna empresa, deberán exhibir en efectivo la cantidad bastante para cubrir todos sus gastos por el tiempo que manifiesten permanecer en el país (Artículo 93 fracción I).

En cuanto a la calidad de estudiante, podemos decir que quienes pretendan iniciar o concluir estudios en la República deberán cubrir los siguientes requisitos: acreditar ante las autoridades migratorias su calidad de estudiante en alguna escuela del extranjero; acreditar la autorización de los padres o tutores para venir al país con el fin citado; comprobar su inscripción en algún establecimiento educativo en la República; y demostrar con la tarjeta de identificación que haya obtenido del Cónsul o Delegado de Migración su calidad de estudiante (Artículo 25 fracción I incisos "a" "b" "c" y "d").

Colonos.- Con respecto a esta característica se dice que se dan dos casos para internarse al país con ella: 1o). que los extranjeros vengán contratados por la Secretaría de Agricultura; 2o). que los colonos a título individual cumplan con las siguientes condiciones: se acompañen de sus familiares y de implementos de labranza; justifiquen la adquisición en propiedad o en renta terreno apropiado para el cultivo; y por último se establece la limitante de no dedicarse a las actividades que no sean las de la agricultura

y las industriales y comerciales derivadas de la primera (Artículo 127 fracciones I, II, incisos "a" "b" y "d").

Como se podrá entender, esta calidad migratoria esta destinada preferentemente a extranjeros dedicados a actividades propias de la agricultura.

Conviene recordar como ya quedó establecido en otra parte del trabajo, que la intención del legislador fue la de promover la inmigración, también la tuvo para procurar estimular la naturalización cuando lo considerara conveniente estableciendo la Secretaría de Gobernación por conducto de las autoridades respectivas campañas para que adquirieran la nacionalidad (Artículo 128).

Visitante Local.- Se distingue esta característica por poseerla los transeúntes de entrada y salida en las zonas fronterizas y que su estancia no exceda de 72 horas (Artículo 38 de la Ley de 1932), condicionándola a la obtención de la identificación de visitante local con la tarjeta que expida la autoridad correspondiente (Artículo 112).

2.- Transmigrante (Artículo 16 fracción IV) Con relación a esta característica señalamos lo siguiente: que en el artículo 71 del Reglamento se establecen dos supuestos: a) son transmigrantes los extranjeros que entran de paso para otro país; b) y las personas que salen del territorio nacional con el único fin de volver a internarse en él por otro lugar.

Quemos comentar que de acuerdo a lo transcrito en el inciso "b" existe la posibilidad de que tanto un extranjero o un nacional pueden tener esta calidad al dejar establecido el legislador la aptitud de adquirirla de manera genérica a todas las personas que salen del territorio nacional.

Por lo que respecta a las personas en tránsito, se fija la obligación para depositar en favor de la Secretaría de Gobernación la cantidad de \$ 250.00 pesos si se trata de norteamericanos, cubanos o guatemaltecos y de \$ 500.00 pesos de otros de diferente nacionalidad para garantizar su salida en no más de treinta días.

Hemos querido sujetar a comentario en último lugar una calidad migratoria que en especial nos llama la atención, esta es la del Agente Viajero.

El artículo 124 fracción I del Reglamento establece que "Se entiende por agente comercial viajero, para los efectos de este Reglamento, todo extranjero que venga al país sirviendo los intereses de una casa, empresa o firma extranjeras con fines de propaganda comercial o a vender o contratar la venta de artículos de producción extranjera o la compra de artículo o materias primas nacionales".

Respecto al ingreso al país se controla su entrada con una tarjeta que lo identifica como inmigrante; no se le permite se dedique a actividad remunerada diferente a la que fue autorizada, y que viva a expensas de sus representados; y por último se sujeta a comprobación su dependencia económica de quienes representa para el caso de que su estancia en el país sea de más de seis meses.

Como se observa, esta calidad migratoria la podemos considerar un tanto híbrida debido a que el legislador conjugó en ella requisitos tanto de inmigrantes y no inmigrantes y transeúntes:

Primero.- Lo identifica como inmigrante.

Segundo.- Le impone restricciones de no inmigrante al limitar su estancia a seis meses y obligarlo a solicitar prórroga en caso necesario.

Tercero.- No le permite actividades lucrativas fuera de las autorizadas.

Cuarto.- Lo sujeta a una dependencia económica como en la calidad de transeúnte.

Quinto.- Como en obvio su propósito de permanencia en el país no es de radicarse en él.

B Reglamento de la Ley General de Población de 1947 (Diario Oficial del 4 de mayo de 1950).

Como ya hicimos mención en el apartado anterior, al entrar en vigor la Ley de 1947, en su artículo 3o. transitorio quedó claro que continuaría vigente el Reglamento de 1932 en tanto se publicara el nuevo.

Es hasta el jueves 4 de mayo de 1950 en que se publica en el Diario Oficial de la Federación el reglamento que vendría a abrogar al anterior, éste entra en vigor diez días después de su publicación.

La estructura del Reglamento de 1950 objeto de estudio es la siguiente:

Se compone de diez capítulos, 101 artículos y dos transitorios.

Capítulo Primero .- Disposiciones Preliminares

Capítulo Segundo.- Servicios de Población

Capítulo Tercero.- Movimiento Migratorio

Capítulo Cuarto.- Transportes

Capítulo Quinto.- Inmigrantes e Inmigrados

Capítulo Sexto.- No Inmigrantes

Capítulo Séptimo.- Emigración

Capítulo Octavo.- Registro de Población e Identificación Personal

Capítulo Noveno.- Sanciones

Capítulo Décimo.- Disposiciones Generales.

Al igual que en el Reglamento anterior, el legislador se preocupa por determinar qué se entiende por movimiento migratorio (mismo que está íntimamente ligado con el tema de nuestro trabajo), de tal forma que el artículo 4o. indica que "Para los efectos de este Capítulo se considera movimiento migratorio, el tránsito internacional de extranjeros o nacionales ya sea éste de entrada o de salida, así como el tránsito local fronterizo o el de extranjeros de una a otra población".

Existe una marcada diferencia del contenido del artículo que acabamos de transcribir con la anterior disposición relativa al mismo caso. El antiguo precepto considera como movimiento migratorio al de inmigración emigrantes y transeúntes; en tanto que el actual, de una manera simple se refiere a éste como el tránsito internacional de extranjeros y nacionales.

Cabe destacar que en el presente ordenamiento (Artículo 6o.) el Ejecutivo de la Unión para apoyarse en la solución de los problemas demográficos otorga al Consejo Consultivo de Población el carácter de organismo técnico consultivo e informativo del ramo; encargándose de efectuar estudios sobre problemas demográficos nacionales; formular proyectos e iniciativas para la coordinación de actividades que en materia de población corresponden a las diversas Secretarías y Departamentos de Estado; preparar ponencias que deban someterse a Congresos y Conferencias internacionales; y preparar estudios y dictámenes en materia de inmigración colectiva de extranjeros (Artículo 6o. fracciones I, II, III, y IV).

Queremos hacer notar la importancia de esta disposición, debido a que en la Ley de 1947 al Consejo Consultivo el legislador le dio carácter de permanente, estableciendo con esta decisión un organismo coadyuvante en la solución de los problemas demográficos (Artículo 90. de la Ley).

En cuanto al tema de las calidades migratorias los extranjeros que pretendan ingresar al país deberán cumplir con una serie de requisitos.

Por lo que se refiere a la calidad de inmigrante; el Reglamento de estudio, suprime la calidad de inmigrante temporal para dejar una sola característica de inmigrante.

Para el ingreso de cualquier extranjero con la característica de inmigrante éste deberá recabar autorización por parte del Secretario o Subsecretario del ramo u Oficial Mayor en ausencia de ellos, indicándose en el permiso de internación la actividad o actividades a que el extranjero podrá dedicarse en la República. El presunto inmigrante deberá internarse precisamente en el plazo en que la Secretaría señale computándose a partir de la fecha del permiso respectivo (Artículo 44, 47 y 53).

Como se puede observar, la Secretaría de Gobernación tiene facultad discrecional de fijar los plazos que estime convenientes para la internación del inmigrante.

Entre las obligaciones generales del inmigrante encontramos la de pago de impuestos y derechos migratorios, comprobación legal de estancia y cumplir estrictamente con las condiciones que se le fijan en su permiso de internación (Artículo 48, 51 y 54).

Calidad de Rentista. - El artículo 48 de la Ley considera con esta calidad al extranjero que se interna al país para disfrutar de sus rentas, pensiones, depósitos, cuentas bancarias o cualquier otro ingreso permanente y lícito.

Una primera impresión de esta figura, puede ser que el beneficio de las rentas que obtiene se generan en el país por alguna inversión por lo que es conveniente su internación.

El artículo 55 del Reglamento en su fracción I dicta que para concederse permiso de internación deberá justificar ante la Secretaría de Gobernación que se encuentra disfrutando de los beneficios por los conceptos ya citados por una cantidad no menor de \$ 1000.00 pesos mensuales. Tiene obligación de comprobar su ingreso, entre otras formas, fracción III inciso "b".- Mediante la exhibición de un certificado expedido por un funcionario del Servicio Exterior que corresponda, en el que aparezca que el inmigrante disfrutó de percepciones por el mínimo mensual antes mencionado ... y recabar los datos o documentos que juzgue necesarios para cerciorarse de que efectivamente el interesado percibirá en México, en forma estable y regular, las pensiones, rentas o ingresos a que se refiere este inciso.

De lo anterior se desprende que la comprobación de los ingresos es previa a la autorización de ingreso al país, lo que viene a borrar la impresión que señalamos arriba y que aparentemente era un beneficio para el Estado.

En la fracción IV del mismo artículo 55 se establece la restricción para la calidad de rentista referente a que no podrán dedicarse a ninguna actividad remunerada o lucrativa; pero podrá autorizársele que realicen inversiones lícitas en la República, quedando siempre subordinadas sus actividades a la calidad de rentista.

La forma en que cierra el Ejecutivo Federal esta fracción, permite al rentista invertir en cualquier actividad o ramo de la industria aún fuera de las permitidas sólo a extranjeros.

En lo que atañe a la calidad de inversionista, se reglamentan dos tipos diferentes:

1).- El permiso de inversionista en el que se concede al extranjero exclusivamente para que invierta su capital en cualquier ramo de la industria, la agricultura o el comercio de exportación, y en consecuencia no comprenderá actividad, empresa o negocios distintos; no podrá dedicarse a ninguna otra actividad remunerada o lucrativa distinta de la atención o dirección del negocio o empresa relacionada con la inversión.

Se impone como requisito un mínimo de inversión de \$ 400,000.00 pesos si se pretende invertir en el Distrito Federal y de \$ 200,000.00 si se quiere en el interior del país constituyendo un depósito de garantía del 10 % en ambos casos, esto con el fin de garantizar que la inversión sea por el mínimo autorizado (Artículo 56 fracción I, II, III, y IV).

2).- El inversionista de valores como lo califica el artículo 57 (término que consideramos utiliza el legislador para diferenciarlo de la anterior calidad migratoria), es aquel extranjero al que se le autoriza para invertir su capital en certificados, títulos o bonos de la Federación o en acciones u obligaciones expedidos por instituciones nacionales de crédito, siempre que en este último caso los valores respectivos sean de los aprobados para inversiones de capital, reservas estatutarias y técnicas de instituciones de crédito, seguros y fianzas (fracción I).

El mínimo de inversión requerido será el que baste para producir \$ 100,000.00 pesos mensuales igual que el exigido para actividades lícitas que bien pudieran ser las descritas en este inciso.

En cuanto a la calidad de profesionista, el permiso para su internación esta sujeto a los siguientes supuestos:

Primero.- Que el inmigrante se sujete a las leyes y disposiciones aplicables.

Segundo.- Que los profesores inmigrantes sean de especialidades que aún no se enseñan en el país y que tengan señalada competencia.

Tercero.- Previa opinión de la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Gobernación dará facilidades para su internación pero deberá ser solicitada por una institución oficial o incorporada (Artículo 58 fracciones I, II, y IV).

Referente a la calidad de inmigrante de cargo de confianza, podemos establecer que su internación al territorio nacional, se condiciona a que ésta sea solicitada por alguna persona, empresa o institución establecida en la República.

Tratándose de personas morales, estas deberán probar su existencia legal y que cuentan con un capital mínimo de \$ 400,000.00; y si fueran personas físicas los interesados en la solicitud de internación, también deberán de probar de que en el negocio o empresa de que se trate existe una inversión no menor de \$ 400,000.00 pesos.

Se establece que el cargo que desempeñe el extranjero deberá ser de responsabilidad y absoluta confianza a juicio de la Secretaría de Gobernación (Artículo 59 fracciones I, II, y VII).

En este caso volvemos encontrar una facultad bastante discrecional de la Secretaría de Gobernación para determinar cuando es y cuando no cargo de confianza.

Técnicos y trabajadores especializados, al igual que en la calidad migratoria anterior la internación debe ser

requerida por una empresa, persona o institución domiciliada en la República, quienes deberán justificar la necesidad de la utilización de los servicios del técnico o trabajador especializado extranjero, además de tener la obligación éstos de instruir en su especialidad por lo menos a un mexicano.

Por otra parte, no se hace indispensable que el técnico o trabajador especializado exhiba título profesional, cuando por la naturaleza del trabajo no se requiera Artículo 60 fracciones I, II, III y IV).

Cabe destacar que se allanó un poco el camino de la internación a estos extranjeros al ya no exigir, la legislación, la existencia de un contrato previo, dándose oportunidad de celebrar éste después de su internación.

La calidad de estudiante era considerada en la Ley de 1936 como transeúnte; pasó a ser inmigrante con la disposición del artículo 48 fracción VII de la Ley de 1947.

A esta calidad se imponen varios requisitos entre los que destacan los siguientes: comprobar dependencia económica; manifestar la instrucción o estudios que se va a recibir y el plantel en que se inscribirá; informar a la Secretaría de Gobernación dentro de los 60 días siguientes a su internación que han quedado inscritos en algún plantel oficial o particular Artículo 61 fracciones I, III y IV).

El contenido del artículo 48 fracción VII de la Ley General de Población de 1947 vino a manifestarse como un elemento de integración familiar de los inmigrantes, disponiendo que, son inmigrantes los familiares que se internen en el país para vivir bajo la dependencia económica del que ya se encuentre en el territorio nacional; al respecto el Reglamento dispone que la solicitud de internación

debe hacerla la persona bajo cuya dependencia económica vaya a vivir el presunto inmigrante; además deberá probar éste su solvencia económica; a estos inmigrantes se les prohíbe realizar de manera directa o indirecta actividades remuneradas, salvo el caso de que fallezca la persona bajo cuya dependencia económica vivan o por causas de fuerza mayor (Artículo 62 fracciones I, II, III y IV).

Por otra parte, en lo que atañe a la característica de no inmigrante, el Reglamento dispone una serie de condiciones para estas calidades:

Turista. - Su estancia en el país se limita a seis meses, plazo que no es prorrogable sino sólo por enfermedad o causa de fuerza mayor.

Hay una diferencia substancial con relación a las disposiciones del Reglamento anterior, debido a que en aquel cabía la posibilidad de que el turista pudiera permanecer por más de seis meses en el país siempre y cuando manifestara antes o después de su ingreso la intención de permanecer más del tiempo permitido, garantizando su repatriación mediante un depósito (Artículo 67 de la Ley de 1930 y artículo 123 fracción XI de su Reglamento).

Los extranjeros con esta calidad tienen impedimento para dedicarse a alguna actividad remunerada o lucrativa; pero podrán ejercer actividades deportivas, artísticas, científicas o similares con la condición de que no sean remuneradas (Artículo 70 fracciones II y III).

La calidad de Visitante tiene características semejantes a la de turista, debido a que su estancia también se limita a seis meses con la posibilidad de prórroga; sus actividades están restringidas y se circunscriben a intelectuales, artísticas y deportivas; y si estas actividades son

remuneradas sólo se autorizará su internación siempre que la solicitud de admisión la formule una empresa o institución que pretenda utilizar sus servicios (Artículo 72 fracciones I y III).

Dentro de la característica de no inmigrante podrá otorgar permisos de cortesía para internarse en el país y residir en él a periodistas y personas prominentes (Artículo 74); esta calidad fue considerada como Visitante Distinguido(27) en el artículo 42 fracción VII de la Ley de 1974 y regulada por su propio Reglamento.

La calidad citada contempla limitantes semejantes a las anteriores descritas, debido a que:

Primero.- Su permiso de estancia se limita a seis meses con posibilidad de prórroga a juicio de la Secretaría de Gobernación.

Segundo.- No tiene autorización para dedicarse a actividades remuneradas o lucrativas, salvo a los periodistas para hacerlo únicamente respecto de su profesión (Artículo 74 fracciones I y II).

La calidad de transmigrante (misma que fue considerada como transeúnte en la Ley de 1930 y en su Reglamento) se caracteriza por tener limitantes más severas:

Primero.- Su internación al país se concede hasta por 30 días improrrogables.

Segundo.- No tiene posibilidad alguna de cambiar su calidad migratoria.

Tercero.- Deberá comprobar en su admisión al país de su

27/ Infra.

destino final así como la autorización para transitar en los países limítrofes con la República, si alguno de ellos quedare comprendido en su ruta.

Cuarto.- Por último no se concede autorización de tránsito, en caso de que el extranjero no tenga permiso de admisión al país a donde se dirige (artículo 71 fracciones I, II, III y IV).

Queremos comentar que como es natural, a los extranjeros con esta calidad migratoria por su misma situación no se les permitió realizar ninguna actividad lucrativa o remunerada.

En cuanto a la calidad de asilado que es regulada por el artículo 73 en sus fracciones I a VIII, antes de comentarlo, deseamos dejar constancia de nuestra opinión referente al contenido de este artículo, en el sentido de que el derecho de asilo territorial debe de ser extensivo a todos los individuos sin distinción de nacionalidad; sin embargo es nuestro deber revisar esta disposición con espíritu jurídico.

De manera general los extranjeros previamente al otorgamiento de esta calidad deberán expresar su nacionalidad, los motivos de la persecución, así como de sus nombres, estado civil, familiares, ocupación y recursos de que disponen y medio de transporte utilizado. Todos estos datos deberán hacerse constar en un acta que levantará el jefe de la oficina de población correspondiente.

La Secretaría de Gobernación una vez otorgado el permiso de admisión, determinará el sitio en que habrán de residir así como las actividades que puedan realizar (fracciones III, IV y VI).

Consideramos necesario transcribir el texto del artículo 41 de la Ley y las disposiciones relativas del Reglamento a fin de estar en condición de efectuar nuestras observaciones.

"Artículo 41.- Los extranjeros que vengan de países americanos huyendo de persecuciones políticas serán admitidos provisionalmente por las actividades de migración, con obligación de permanecer en el puerto de entrada mientras resuelve cada caso la Secretaría de Gobernación".

Como es de notarse, el legislador al redactar este artículo tuvo la intención de conceder el derecho de asilo únicamente a los extranjeros con nacionalidad de países americanos.

Por otra parte, el artículo 73 del Reglamento en su fracción II establece que "Tratándose de extranjeros de otras nacionalidades, para que se acepte la internación se necesitará acuerdo y autorización previos del Secretario o Subsecretario".

La situación que plantea la autoridad reglamentaria permitió que además de los extranjeros nativos del continente americano (fracción I) tuvieran derecho de asilo otros extranjeros de diferente nacionalidad de los que previene la Ley.

En tal sentido, es claro que la disposición reglamentaria rebasó el contenido de la Ley, situación que jurídicamente no es aceptada.

Con relación al comentario nos ilustra el maestro Miguel Villoro Toranzo⁽²⁸⁾ al explicar que el "Ejecutivo de la Unión tiene una facultad reglamentaria y por lo tanto tiene el poder de crear normas jurídicas, pero es un poder

²⁸ / Miguel Villoro Toranzo. Introducción al Estudio del Derecho (Editorial Porrúa, 1974, Segunda Edición) p. 184

subordinado a la Ley, que debe desarrollar y completar pero no exceder ni contrariar, sino que debe respetarla en su letra y en su espíritu".

En otro orden de ideas, con relación a las sanciones impuestas por violación a las disposiciones de la Ley, se estableció que se requería acuerdo expreso del Secretario o Subsecretario para la imposición de sanciones administrativas señaladas en los artículos 90, 93, 94, 95, 104, 106, 107 y 108 de la Ley (artículo 94 del Reglamento).

Por consecuencia, entendemos que las sanciones que se imponían a los polleros o enganchadores a que se refiere el artículo 108 de la Ley quedó reservado a la autoridad judicial.

Por último queremos recordar que en el artículo 3o. transitorio de la Ley General de Población de 1947 se dispuso que continuarían vigentes las tablas diferenciales para 1947, siendo estas como ya lo explicamos en la Ley de 1936(29) una limitación del número de extranjeros inmigrantes de cada nacionalidad a nuestro país.

Al respecto el maestro Carlos Arellano García(30) comenta que el "Reglamento de la Ley General de Población del 31 de enero de 1950 no mencionó expresamente el tema de las cuotas. Sin embargo en atención a lo dispuesto por el artículo 2o. transitorio interpretado a contrario sensu puede estimarse que no se derogaron las Tablas Diferenciales para 1947. En efecto el artículo 2o. transitorio dice:

29./ Supra.

30./ Op. cit., Arellano, p. 431

''Se abrogan el Reglamento de la Ley de Migración de 6 de junio de 1932 y todas las disposiciones reglamentarias y administrativas que se opongan al presente Reglamento''. ''Desde luego que las tablas diferenciales de 1947 no se oponían al Reglamento pero no obstante en estricto derecho, el artículo 3o. transitorio de la Ley General de Población de 1947 conservaba la vigencia de las tablas diferenciales de 1947 hasta que se expidiera el Reglamento y este fue expedido en 1950 por lo que dichas tablas ya no estaban vigentes desde que se expidió el Reglamento de 1950 ''.

C Reglamento de la Ley General de Población de 1947 (Diario Oficial de 3 de mayo de 1962).

Con motivo de las reformas que se efectuaron en 1960 a la Ley General de Población, se estimó conveniente modificar su reglamento a fin de que en este se establecieran los lineamientos adecuados a las nuevas disposiciones de la Ley; y es precisamente el jueves 3 de mayo en que se expide este ordenamiento jurídico.

En relación al tema que hemos venido trabajando no incluye cambios profundos en su contenido, por tal razón, sólo aludiremos a los aspectos que consideramos de mayor relevancia.

Se estructura este reglamento con 10 capítulos, 101 artículos y dos transitorios.

Así pues, se abrogó el Reglamento de la Ley General de Población de 31 de enero de 1950 y todas las disposiciones reglamentarias y administrativas que se opusieran al nuevo Reglamento (artículo 2o. transitorio).

Dentro de las medidas que se adoptaron relativas a la

Adquisición de bienes raíces, derechos reales sobre los mismos o acciones de empresas dedicadas a la especulación con dichos bienes; encontramos las siguientes reglas para su otorgamiento (artículo 14):

Primero.- En ningún caso para los no inmigrantes con la calidad de turista, transmigrante o de visitante (fracción I)

Sin embargo se puede dar el caso, cuando por causas ajenas a la voluntad del extranjero nazcan en su favor derechos de los ya citados, en este caso la Secretaría de Gobernación podrá conceder el permiso para la adquisición conforme a las modalidades que estime pertinentes (fracción V).

Segundo.- A los inmigrantes para adquirir sus casa habitación (fracción III).

Tercero.- A los inmigrantes cuando por las limitaciones a sus actividades impuestas por la Secretaría de Gobernación no se lo impidan (fracción IV y artículo 67).

Referente a los Visitantes Locales, que son los extranjeros que visitan las poblaciones fronterizas y marítimas y el tránsito diario entre ellas, se establece que: Se respetarán en todo caso los tratados y convenios internacionales sobre la materia; a los visitantes se les podrá autorizar su ingreso al país por un término que no exceda de 3 días; a los residentes de las poblaciones extranjeras colindantes con las fronterizas de la República, podrán solicitar se les expida tarjetas de identidad; la validez de estas será por tiempo indefinido y limitada a la población para la cual se expide; tienen prohibido se dediquen a actividad remunerada o lucrativa (fracciones I, III inciso "b" y "e").

Es menester hacer notar que existe diferencia esencial

con el extranjero que tiene la calidad migratoria de visitante a que se refiere el artículo 50 de la Ley y 71 del Reglamento, a quien se concede permiso de internación hasta por seis meses y podrán realizar alguna actividad que tenga o no carácter lucrativo.

Con respecto a la característica de no inmigrante encontramos algunas novedades entre las que destacan las siguientes:

En cuanto a la calidad migratoria de rentista (Artículo 55) tuvo un cambio en las reglas de su internación al obligar al extranjero a comprobar que disfrutará de los frutos de sus rentas de la cantidad de \$ 3000.00 pesos mensuales a diferencia de los \$ 1000.00 pesos que anteriormente se le exigía (fracción I).

Para la acreditación de las percepciones aparte de los medios establecidos, el extranjero podrá optar por la constitución de un fideicomiso, este deberá ser previamente aprobado por la Secretaría y los ingresos que reciba como producto no podrán ser inferiores a los mínimos requeridos (fracción III inciso "a").

Se establece para los inmigrantes rentistas, una serie de franquicias fiscales, entre las que se distinguen, la exención por una sola vez del impuesto general de importación de menaje de casa; un automóvil; ropa, alhajas y demás artículos de uso personal; y artículos para deportes.

Esta exención previa solicitud se hará provisionalmente y la Dirección General de Aduanas la podrá hacer definitiva en caso de que así lo considere pertinente (fracción VI apartados 1 incisos "a" "b" "c" "e" y apartado 2).

Se le exceptúa del pago del impuesto sobre la renta de las pensiones y otros ingresos que perciba del extranjero (fracción VI apartado 5).

Por lo que toca a la Calidad de Invercionista, se mantiene la restricción para que su inversión sea sólo en la industria, la agricultura y la ganadería o en comercio de exportación; incrementándose el monto mínimo requerido para tal efecto, a \$ 600,000.00 pesos sólo para el caso de que la inversión se pretenda realizar en el Distrito Federal y se sostiene el mínimo requerido de \$ 200,000 si se pretende hacer ésta en el interior del país (artículo 56 fracción I y II).

Tratándose de inversionistas de valores, este nuevo ordenamiento establece que si la inversión se hace en títulos o valores emitidos o garantizados por instituciones nacionales de crédito o emitidos por instituciones descentralizadas o de participación estatal; deberán ser de los destinados al financiamiento de actividades básicas para el desarrollo económico del país.

Como se puede notar, la autoridad reglamentaria tuvo la intención de estimular con recursos nuevos a la industria básica al dirigir la inversión a los instrumentos que consideró contribuirían a alcanzar el desarrollo deseado (artículo 57 fracción I).

Respecto a la característica de no inmigrante, se dice que no hubo modificaciones mayores salvo por las que se refieren a las siguientes calidades migratorias: Los permisos de estancia en el país que se conceden hasta por seis meses a los turistas y visitantes, podrán ser utilizados en múltiples viajes dentro de esta temporalidad (artículo 69 fracción I y 71 fracción I).

Destaca por su importancia la reforma que se efectuó al artículo 72 relativa a los asilados políticos.

Debe recordarse que en la Ley General de Población de 1947 en su artículo 41 se estableció que el derecho de asilo

se otorgaría a los nativos americanos; y con la reforma de 1960 a la misma Ley en su artículo 50 estableció el derecho de asilo a los perseguidos políticos sin distinguir su país de origen(31).

Antes de la reforma citada, el Reglamento de 1950 permitía la posibilidad del derecho de asilo a perseguidos políticos no sólo del continente americano, sino de otras naciones al ir más allá del espíritu de la Ley, situación que fue salvaguardada con la multicitada reforma a la Ley. Sin embargo, no se reformó el artículo 41 por lo que subsisten en este Reglamento ambas situaciones:

"artículo 72.- Asilados políticos.

A).- En los casos de los artículos 41 y 50 fracción IV de la Ley se observarán las siguientes disposiciones:

I.- Los extranjeros nativos de los países del continente americano que vengan huyendo de persecuciones políticas de su país serán admitidos provisionalmente por las autoridades de población ...

V.- Tratándose de extranjeros que procedan de países distintos de los del continente americano, para que se acepte su internación se necesitará autorización previa del Secretario o Subsecretario".

En cuanto a la Calidad de Estudiante, que en la Ley se contemplaba como inmigrante, con la reforma de 1960 pasó a la calidad de no inmigrante, estableciéndose en este Reglamento (Artículo 73 fracción VII) la posibilidad de que quien tenga esta calidad podrá ausentarse del país hasta por 120 días

cada año. Para volver al país deberán presentarse ante el Consulado Mexicano que corresponde, a fin de obtener la confirmación de su permiso migratorio. Sin este requisito no serán readmitidos.

Ha quedado establecido que quien tenga esta calidad migratoria esta impedido para desempeñar actividades lucrativas o remuneradas, pero podrán efectuar las prácticas profesionales y el servicio social respectivo (Artículo 73 fracción VIII).

D Reglamento de la Ley General de Población de 1974 (Diario Oficial del 17 de noviembre de 1976).

En la Ley General de Población de 1974 se establecieron profundos cambios en las políticas del desarrollo demográfico nacional, haciéndose necesario por tal motivo, se diseñara un nuevo conjunto de ordenamientos reglamentarios que estuvieran acorde con las referidas políticas.

En virtud de lo anterior, el 17 de noviembre de 1976 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el nuevo Reglamento de la Ley General de Población, mismo que abrogó el anterior del 27 de abril de 1962 (Artículo 20. transitorio).

Es interesante conocer en que forma se estructura el vigente Reglamento, debido a que contiene capítulos que en los anteriores no se conocían, así el citado cuerpo jurídico se integra de: Doce capítulos, 156 artículos y dos transitorios.

Los títulos de los capítulos son los siguientes:

Capítulo primero Objeto

Capítulo segundo Política de población, con cuatro secciones a saber: Sección I. - Planeación Demográfica

Sección II.- Planeación Familiar; Sección
 III.- Familia, Mujer y grupos marginados;
 Sección IV.- Distribución de la Población.

Capítulo Tercero	Consejo Nacional de Población
Capítulo Cuarto	Servicios de Población
Capítulo Quinto	Movimiento Migratorio
Capítulo Sexto	Transportes
Capítulo Séptimo	No inmigrantes
Capítulo Octavo	Inmigrantes e Inmigrados
Capítulo Noveno	Actos y Contratos
Capítulo Décimo	Emigración
Capítulo Décimo Primero	Registro Nacional de Extranjeros
Capítulo Décimo Segundo	Sanciones

Como hasta ahora lo hemos hecho, dirigiremos nuestros comentarios al aspecto central del tema de este trabajo; sin embargo queremos incluir un somero comentario al aspecto de las políticas de población contenidas en el Capítulo Segundo, por considerarlo de importancia en el desarrollo del país.

Las políticas de fomento al aumento de la población contenidas en las leyes anteriores, de alguna manera contribuyeron a que en la actualidad tengamos serios problemas, entre otros, de espacio; vivienda; servicios públicos; seguridad; desarrollo económico; desintegración familiar, etc., de tal manera que la urgente necesidad de presentar una solución a los problemas que se avecinaban se vio reflejada en el contenido de la Ley General de Población de 1974 y en el Reglamento de estudio, encontrándose en este último, disposiciones enlazadas tendientes fundamentalmente a establecer programas de planeación familiar (Artículo 10); demográficos, que procuren vincular a la familia con los

objetivos nacionales del desarrollo, fomentando el fortalecimiento de los lazos de solidaridad entre los integrantes de la familia; y establezcan las medidas para impulsar la igualdad social y económica de las mujeres (Artículos 31 fracciones I y II y 32).

En otro orden de ideas, uno de los instrumentos que se crea y que viene a ser pieza fundamental en la instrumentación de la política de población, es el Consejo Nacional de Población que tiene a su cargo la planeación demográfica del país (Artículo 5o. de la Ley) con objeto de incluir a la población dentro de los programas generales de desarrollo económico y social, contribuyendo a su progreso y a elevar sus condiciones de vida (Artículo 44).

Debemos advertir que, a este organismo se le otorgó un mayor peso específico dentro de los fines de la política de población a diferencia de los anteriores Consejos Consultivos, los cuales tenían una función semejante al organismo actual; y para una pequeña muestra de lo citado tenemos que, el Ejecutivo Federal por conducto de este Consejo, formulará los planes técnicos de la política demográfica del país a fin de que las diferentes dependencias y entidades públicas incluyan en sus programas de desarrollo económicos y sociales los servicios y recursos que se requieren para cumplir con aquellos planes (Artículo 6o.).

Por otra parte, la Secretaría de Gobernación gestionará que los acuerdos o programas demográficos que el Consejo realice, se incluyan en los planes de desarrollo económico y social de las dependencias, entidades, instituciones y organismos del sector público (Artículo 8o.).

Con base en tales principios, el Consejo tiene la facultad entre otras de: Proponer las prioridades y

objetivos de los planes y programas demográficos, jerarquizando los recursos e inversiones que para ello se requieran; y opinar para su aceptación de los recursos, inversiones, becas, intercambios o programas que en materia de población, se originen en el extranjero (Artículos 8o. y 11o.).

Destacan otras facultades como las de contar con el auxilio de consultorías técnicas y de especialistas en problemas de desarrollo y de población; y evaluar los programas que lleven a cabo las dependencias del sector público de acuerdo con los planes demográficos y proponer las medidas pertinentes al cumplimiento de dichos planes.

En lo que atañe a la adquisición por parte de los extranjeros de bienes inmuebles, derechos reales sobre los mismos o acciones o partes sociales de empresas dedicadas al comercio de dichos muebles, nos percatamos de una innovación en el artículo 127 al conceder también a los extranjeros con el carácter de inmigrados, permiso para adquirir bienes o derechos de los arriba citados (fracción IV).

El otorgamiento de este permiso se sujeta a la ausencia de impedimento fijado por la Secretaría de Gobernación en el documento migratorio respectivo (Artículo 126 fracción I).

Es necesario hacer notar que la autoridad reglamentaria al referirse al permiso que se otorga a los extranjeros para celebrar actos o contratos dejó de utilizar la palabra bienes raíces plasmada en el Reglamento anterior para usar la de bienes inmuebles, como puede verse en el artículo 127 "El permiso para que los extranjeros puedan celebrar actos relativos a la adquisición de bienes inmuebles ..."; y en la fracción VII del mismo artículo "Para los efectos de este artículo son bienes inmuebles los previstos en el artículo 790 del Código Civil para el Distrito Federal y para toda la República en materia federal ...".

Es evidente que en esta reforma la autoridad dentro de un marco de estricto derecho, pretendió establecer de manera clara los alcances del permiso de referencia.

Respecto a las calidades migratorias de los extranjeros, cabe señalar algunos cambios de carácter relevante:

Turista. - Permanece la temporalidad de internación por seis meses, sin embargo se establece que si la autorización se dio por menos de este tiempo, podrá completarse previa solicitud presentada antes del vencimiento señalado en la tarjeta de turista (artículo 97 fracción I segundo párrafo).

Visitante. - Al igual que en la calidad anterior el permiso de internación se otorgará hasta por seis meses, con posibilidad de prórroga por una sola vez hasta por dos periodos más en los términos establecidos por el artículo 42 fracción tercera de la Ley.

Respecto de esta característica podemos decir que:

- 1).- a quienes se les otorgue esta calidad migratoria se les impone la obligación de acreditar tener numerario o ingresos suficientes para subsistir en el país (art. 99 fracción II).
- 2).- Con respecto al permiso de admisión la fracción III del artículo, establece que: "Los extranjeros podrán ser admitidos para ejercer una actividad remunerada o lucrativa ..."; lo que deja entrever que su admisión no necesariamente será para desempeñar actividades de este tipo, como lo establecía la fracción III del artículo 71 del ordenamiento anterior al indicar "Los extranjeros de que habla este artículo serán admitidos para ejercer una actividad remunerada o lucrativa ...".
- 3).- La prórroga de hasta por dos periodos más a que hacíamos referencia en la primera parte de este comentario, se otorgará a los extranjeros que vivan de sus depósitos traídos

del extranjero, de las rentas que estos produzcan o de cualquier ingreso de la misma procedencia; con la limitante de que no podrán dedicarse a ninguna actividad remunerada o lucrativa.

Hacemos notar lo siguiente, la condición de que los recursos de que viva el extranjero sean del exterior es semejante a la que se impone a la calidad de rentista como se verá cuando comentemos ésta.

4).- Otra condición que se impone, es la de comprobar un ingreso mínimo de \$ 4,000.00 pesos mensuales (Artículo 99 fracción V).

Consejero.- A esta nueva característica que autoriza su estancia en el país hasta por seis meses improrrogables, existe la posibilidad de otorgar un plazo especial de salida sólo en caso de enfermedad o por causa de fuerza mayor debidamente comprobada (Artículo 100).

Asilado Político.- En este ordenamiento jurídico es notorio el que ya no se haga distinción de la nacionalidad del extranjero que solicite el asilo político como lo hacía el Reglamento anterior.

En términos generales se plantean los mismo requisitos que para esta calidad migratoria se establecieron anteriormente, sin embargo cabe agregar que:

1).- No se admitirá como asilado al extranjero que proceda de país distinto de donde es perseguido políticamente, salvo que haya tenido el carácter de transmigrante debidamente comprobado (Artículo 101 fracción IV).

2).- Para el caso de asilo diplomático en Embajadas Mexicanas, sólo se concederá a los extranjeros que sean originarios del país donde ellos se encuentran (Artículo 101 fracción VI).

3).- Las personas amparadas con esta característica tienen la posibilidad de traer a México a su esposa e hijos menores para vivir bajo su dependencia económica y a los padres cuando lo autorice la Secretaría de Gobernación quienes tendrán la misma calidad migratoria (fracc.VII inciso "b").

Estudiante.- En esta calidad migratoria permanecen los mismos periodos de internación así como las condiciones de su permanencia en México, salvo la incorporación de las siguientes innovaciones:

- 1).- Se deberán inscribir en el Registro Nacional de Extranjeros.
- 2).- Estos sujetos tienen la posibilidad de acompañarse de su cónyuge y familiares siempre dentro del primer grado, quienes tendrán la misma calidad migratoria.
- 3).- Se establece la condición de que al término de sus estudios deberá abandonar el país.

Nos parece en lo personal que esta disposición es un tanto restrictiva con relación al interés mencionado, debido que se niega la posibilidad de aprovechar los conocimientos adquiridos por estos individuos en beneficio del país obligándolos a salir del territorio nacional; cuando lo recomendable sería retenerlos al término de sus estudios durante un tiempo razonable a fin de que contribuyan al desarrollo del Estado Mexicano.

Visitante Distinguido.- Se encuentran dentro de esta calidad migratoria los investigadores, científicos o humanistas de prestigio internacional periodistas u otras personas prominentes (Artículo 103).

Para su internación se establecen los siguientes supuestos:

- 1).- La Secretaría de Gobernación discrecionalmente podrá otorgar permisos de cortesía para la internación de estos sujetos.

2).- No crearán derechos de residencia para adquirir la calidad de inmigrado (Artículo 103 fracción I).

3).- No se les autoriza para dedicarse a actividades remuneradas o lucrativas, salvo en los casos de los periodistas que sólo podrán dedicarse a el ejercicio de su profesión (Artículo 103 fracción I).

4).- Los permisos que extienda la Secretaría de Gobernación serán por seis meses pero podrá renovarlos de manera discrecional (Artículo 103 fracción II).

Respecto a la calidad migratoria inmediatamente citada comentamos que, la estancia en el país de los extranjeros que la posean puede prolongarse de manera indefinida por la facultad discrecional que tiene la Secretaría de Gobernación para renovar los permisos cuando lo estime conveniente.

Por otra parte, el maestro Leonel Pereznieto⁽³²⁾ establece con respecto de los individuos que gozan de esta calidad migratoria que "... quizá el legislador quiso hacer incapié tratándose de personas de reconocido prestigio internacional, al situarlos dentro de una característica especial. Si esta fue la intención del legislador, entonces no se comprende fácilmente como fueron incluidos dentro de la misma los periodistas sin que necesariamente sean éstos "prominentes".

Visitante Local.- Las reglas establecidas para esta calidad migratoria no sufrieron cambios substanciales. Pero podemos señalar que fue reubicada dentro del contexto de la

32. / Pereznieto Castro Leonel, Derecho Internacional Privado (Editorial Harla, México, 1980) p. 95

característica de no inmigrante con relación al anterior Reglamento que la situaba en el Capítulo Tercero intitulado Movimiento Migratorio.

Visitante Provisional.- Para otorgar esta calidad se establecen las siguientes condiciones (artículo 105):

- 1).- Cuando los extranjeros que arriben a puerto o aeropuerto nacional, carezcan de algún requisito secundario.
- 2).- Se constituya depósito o fianza a favor de la Secretaría de Gobernación para garantizar su regreso en caso de que no cumplan con los requisitos migratorios exigidos.

Por último el permiso que se otorga para internarse al país es hasta por 30 días.

Por lo que toca a la característica de inmigrante, se puede establecer lo siguiente:

Rentista.- Cuando hicimos alusión a la calidad de visitante, comentamos que el requisito referente a recursos económicos exigido a ésta era semejante al requerido para la calidad migratoria de que ahora nos ocupamos, cuestión que se puede constatar con las siguientes condiciones:

- 1).- Demostrar ante la Secretaría de Gobernación que el extranjero tiene depósitos provenientes del exterior y que estos o las rentas proceden del exterior.
- 2).- Demostrar que mediante las rentas que estos le produzcan o cualquier otro ingreso permanente también proveniente del exterior, obtiene ingresos mensuales no menores a \$ 6,000.00 pesos (Artículo 114 fracción I).

Debemos acotar que el requisito de ingreso monetario mensual exigido al rentista sufrió un incremento del 100 % debido a que en el anterior Reglamento se establecía que éste fuera sólo de \$ 3,000.00 pesos.

La disposición contempla una reforma bastante significativa al establecer la posibilidad de que la Secretaría de Gobernación autorice a estos sujetos a prestar servicios con el carácter de rentista, como profesores, científicos, investigadores científico o técnicos, cuando estime que dichas actividades resulten benéficas para el país.

Respecto a esta medida adoptada por la autoridad reglamentaria, podemos expresar que consideramos es un medio que puede robustecer los campos del conocimiento para el desarrollo nacional.

Por otro lado es necesario destacar que, en el ordenamiento se suprimieron las prerrogativas de que eran objeto los rentistas en la anterior disposición en materia de exención de algunos impuestos.

Inversionista.- Dentro de los cambios que se incluyen a esta calidad migratoria se encuentran los siguientes:

1).- Se excluye la limitante de invertir su capital en la industria, la agricultura, la ganadería o el comercio de exportación, para dejar la libertad de inversión en la industria que le acomode de conformidad con las leyes de la materia (Artículo 115 fracción I).

2).- Incremento del monto mínimo de inversión en el caso de que se pretendan establecerse en el Distrito Federal, mismo que va de \$ 800,000.00 a \$ 1,000,000.00 y en zona distinta de \$ 200,000.00 a \$ 300,000.00 (Artículo 115 fracción II).

Con respecto a las cantidades que se manejan en esta calidad migratoria y en la anterior (rentista) coincidimos con la opinión del maestro Leonel Pereznieto(33), quien

33./ Ibid., p. 96

indica que "resultan demasiado bajas, teniendo en cuenta que el objeto de una disposición de esta naturaleza debe alentar el aporte de capitales al país ..."; por lo cual considera que el objeto que se persigue con esta disposición queda desvirtuado.

Profesional.- A esta calidad se le suprimió la negativa del ejercicio de su profesión a extranjeros, condicionándose su otorgamiento a lo siguiente:

- 1).- Registro de título profesional ante las autoridades correspondientes.
- 2).- Previa opinión de la Secretaría de Gobernación quien se apoyará en este sentido en los Colegios de Profesionales respectivos (artículo 116 fracciones I y II).

Consideramos que además de los Colegios de Profesionales y de la Secretaría de Educación Pública, sería conveniente que la Secretaría de Gobernación escuchara la de nuestra máxima casa de estudios a fin de contar con todos los elementos necesarios que le permitan una mejor toma de decisiones en beneficio del desarrollo del país.

Cargo de Confianza y Técnico.- Es oportuno comentar, que se conservan para estas figuras jurídicas los requisitos establecidos en el Reglamento de 1950, por lo tanto el comentario al que aludimos no sufrió cambios al respecto.

Científico.- Para otorgar la calidad migratoria al extranjero que pretenda internarse bajo el amparo de ésta, deberá comprobar ante la Secretaría de Gobernación la capacidad suficiente en la actividad que pretenda desempeñar.

Se establece que son aplicables a la característica algunas disposiciones que corresponden a la calidad de técnico (artículo 118) entre las que se encuentran:

- 1).- Obligación de instruir en su especialidad a cuando menos

tres mexicanos.

2).- Informar nombres y domicilios de los mexicanos que serán instruidos.

5 Exposición de motivos de las Reformas y Adiciones de julio de 1990.

Una de las principales tareas que asume el Ejecutivo Federal, es la de velar por el constante desarrollo económico y social del país, razón por la que consideramos, es impulsado a proponer al Congreso de la Unión iniciativas de Ley que contemplen las bases jurídicas y las perspectivas que permitan alcanzar el crecimiento deseado.

En este sentido, en la exposición de motivos de las reformas y adiciones a la Ley General de Población se contemplan varios propósitos:

En materia poblacional, se fortalece al Consejo Nacional de Población, al incorporar a él con carácter permanente a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología y al Departamento del Distrito Federal.

En materia de derechos humanos, se pretende ratificar la tradicional política que nuestro país ha observado con relación al respeto y defensa de estos derechos, al proponer la incorporación al marco jurídico vigente la figura del refugiado como nueva característica migratoria dentro de la calidad de no inmigrante.

En materia económica, para promover el flujo de inversión extranjera, se aspira a adecuar las disposiciones jurídicas referente a las características y modalidades de los extranjeros que pretendan ingresar al país para realizar algún tipo de inversión, con el fin de dar las facilidades necesarias para el ejercicio de esta actividad.

Por lo que respecta a la violación de las disposiciones de la Ley General de Población, se procuran actualizar las sanciones pecuniarias, debido a que no se han modificado en bastante tiempo, y por razones obvias se hace indispensable esta acción.

CAPITULO II

CONCEPTOS

Es común que en distintas obras de carácter técnico encontremos incluido en ellas el significado de la terminología que no es de uso ordinario, esto con el fin de facilitar al lector la comprensión de la lectura y al mismo tiempo ofrecer una idea con mejor claridad del problema que se trata.

Por tal motivo, aún cuando nuestro trabajo no es meramente de orden técnico, estimamos la conveniencia de establecer en forma inequívoca el significado de los conceptos que se aluden con mayor frecuencia en el texto de las reformas y adiciones a la Ley General de Población.

1 Población.

Si deseamos acudir a los antecedentes más remotos en la historia de la humanidad para conocer el origen de la población, podemos apoyarnos en un precepto bíblico (34) que

34 / Traducción del Nuevo Mundo de las Santas Escrituras. (Waterhttower Bible and Tract Society of New York, Inc. 1967) Libro Génesis p. 10

dice "Sean fructíferos y haganse muchos y llenen la tierra y sojúzguenla y tengan en sujeción los peces del mar y las criaturas volátiles de los cielos y toda criatura viviente que se mueva sobre la tierra".

Debemos señalar que la palabra población se deriva del "latín *populatio*, *onis*, que significa acción y efecto de poblar(35)" o bien "cuantos hombres, en determinado momento componen el género humano sobre el planeta o los habitantes de un estado, provincia, otra comarca o sitio en que se vive en estabilidad al menos relativa"(36).

Hemos hecho referencia a este último significado, debido a que su contenido se apega más al sentido con que es tratado en la Ley General de Población; en efecto el interés que se manifiesta en el citado ordenamiento, es el de tener un control sobre el desenvolvimiento de la masa poblacional en las distintas zonas del país, de acuerdo a su crecimiento o disminución.

2 Consejo Nacional de Población .

Para estar en posibilidad de determinar el significado del Consejo Nacional de Población, es necesario acudir a varias voces :

Primero .- Nos preguntamos qué es Consejo; esta se deriva

35 / Diccionario de la Lengua Española (Real Academia Española, Madrid España, 1984. Vigésima Edición) p. 1078
 36 / Manuel Ossorio, Diccionario de Ciencias Jurídicas y Sociales (Editorial Heliasta. Buenos Aires, Argentina. Primera Edición; 1974) p. 582

"del latín consilium, que significa dictamen, opinión o juicio emitido sobre alguna cosa. También se denomina consejo a la junta de personas que se reúnen para deliberar sobre un asunto de interés y a los cuerpos consultivos y de asesoramiento creados por los gobiernos ..."(37)

Segundo .- Qué es nacional; significa "que pertenece a una nación o es natural de ella: carácter nacional"(38)

Tercero .- Qué es población; como ya quedó explicado en el apartado anterior, es el conjunto de seres humanos que habitan en un estado, provincia o comarca determinada.

Por otra parte, se establece que el Consejo Nacional de Población tiene a su cargo la planeación demográfica del país y que está integrado por los representantes de las siguientes Secretarías : Gobernación; Educación Pública; Salud; Hacienda y Crédito Público, Relaciones Exteriores; Secretaría de Programación y Presupuesto ; Desarrollo Urbano y Ecología; Trabajo y Previsión Social; Reforma Agraria; del Departamento del Distrito Federal y de los Institutos Mexicano del Seguro Social y de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (artículos 5o. y 6o. de la Ley General de Población).

Es válido apuntar que actualmente las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y la de Programación y Presupuesto son una misma, con motivo de la política gubernamental de adelgazamiento del sector público.

37 / Guillermo Cabanellas. Diccionario de Derecho Usual. (Editorial Heliasta, S.R.L., Buenos Aires Argentina Bo. Ed. 1974) p. 475

38 / Diccionario Pequeño Larousse Ilustrado, (Valentín Gómez 3530 Buenos Aires R 13, Quinta Edición, 1968) p. 712

Dicho lo anterior, estamos en condiciones de establecer que el Consejo Nacional de Población es el conjunto de representantes de las distintas Secretarías de Estado y de organismos oficiales que de alguna forma se vinculan con los problemas poblacionales del país y que se reúnen para deliberar sobre la planeación demográfica de carácter nacional.

3 Extranjero.

Como antecedente histórico deseamos citar que "Entre los pueblos más antiguos y sobre todo de mayor cultura jurídica el extranjero era el bárbaro, el mísero o el enemigo que por provenir de otro pueblo o ciudad, se encontraba expresamente excluido de la protección y de los derechos que las leyes determinaban para sus ciudadanos"(39)

Pensamos que reviste especial importancia el término de extranjero, debido a que en torno a esta figura durante los últimos tiempos en el Estado mexicano se ha legislado profusamente, ya por aspectos económicos, ya por protección intelectual a nuestros nacionales o bien por seguridad nacional etc.

Extranjero-ra proviene del "antigo francés y provenzal estrangier y este del latín extranearius, extraño"

"Que es o viene de país de otra soberanía. Natural de una nación con respecto a los naturales de cualquier otra"(40)

Establece Manuel Ossorio(41) que, extranjero es la persona que se encuentra transitoria o permanentemente en

39 / Enciclopedia Jurídica Omeba, p. 700

40 / Op. cit. Diccionario de la Lengua Española, p. 623

41 / Op. cit. Manuel Ossorio, p. 307

país cuya nacionalidad no posee por ser súbdito de otro país o apátrida.

El artículo 33 de la Constitución Política mexicana consigna que son extranjeros los que no posean las calidades determinadas en el artículo 30 y este último se refiere a que la nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o naturalización.

A. Son mexicanos por nacimiento :

I Los que nazcan en territorio de la República, sea cual fuere la nacionalidad de sus padres;

II Los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas sean de guerra o mercantes.

B. Son mexicanos por naturalización

I. Los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relaciones carta de naturalización, y

II. La mujer o el varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o con mujer mexicanos y tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional.

Bien, por una parte, podemos comentar con respecto a la opinión de Manuel Ossorio, que creemos que el sentido de ésta va dirigida sólo a individuos o personas físicas; lo mismo sucede en los presupuestos que indica la constitución.

Por tal motivo, consideramos importante incluir la definición del Maestro Carlos Arellano García(42) misma que reconoce como sujeto extranjero a la persona moral: "Tiene el carácter de extranjero la persona física o moral que no reúne los requisitos establecidos por el sistema jurídico de un Estado determinado para ser considerada como nacional".

42./ Op. cit. Arellano, p. 344

4 Calidad Migratoria.

Para establecer el concepto de calidad migratoria, es de rigor acudir por separado al significado de las palabras que la componen :

Calidad .- Del latín *qualitas*(43) que significa entre otras acepciones "carácter" y por éste entendemos "índole o condición de una persona"(44).

Migratorio-ra .- Del latín *migrater*, que emigra, perteneciente o relativo a la migración de personas(45) esta definición a su vez nos remite a la palabra migración que se refiere a la acción y efecto de pasar de un país a otro para establecerse en él(46).

En este sentido se presupone que la persona que pasa de un país a otro sin ser el propio tendrá el carácter de extranjero. En el caso de México se han establecido ciertas condiciones y características para autorizarles su internación y permanencia en territorio nacional.

En conclusión, estimamos que por calidad migratoria puede entenderse como la condición con la que un extranjero ingresa al país ya sea para establecerse o no en él.

La Ley General de Población precisa dos calidades migratorias para autorizar el ingreso de extranjeros al país: no inmigrante e inmigrante (Art. 41).

43 / Op. cit. . Diccionario Larousse, p.181

44 / Ibid., p. 196

45 / Op. cit. Diccionario de la Lengua Española, p. 242

46 / Idem.

En el apartado siguiente ahondaremos en el tema migratorio, con lo que creemos se tendrá una mejor comprensión de lo hasta aquí expuesto.

5 No inmigrante, Inmigrante e Inmigrado.

La idea de incluir en un sólo apartado estos conceptos, es la de estudiarlos de manera global debido a la íntima relación que tienen entre sí.

Para referirnos a los conceptos que nos ocupa, se hace obligado acudir a la palabra raíz, la cual es emigrar.

De acuerdo con Guillermo Cabanellas(47) emigrar consiste en abandonar la patria para residir en el extranjero, además de ser un fenómeno social económico y político.

Por otro lado "emigración y migración son términos que aparecen ya en la segunda edición del Diccionario de la Real Academia Española de 1783, son considerados sinónimos, lo que como veremos no es aceptado por la doctrina en general"(48)

En 1921 se llevó a cabo la llamada Conferencia de Roma con el objeto de definir los términos "emigrante e inmigrante".

"La conferencia consideró como emigrante al que sale de su país con el fin de hallar trabajo ... inmigrante a todo extranjero que llega a un país en busca de trabajo y con intención, explícita o presumible de establecerse en él de manera permanente; (por otra parte) consideró únicamente como trabajador a todo extranjero

47_/ Op. cit., Cabanellas, p. 36

48_/ Op. cit., Omeba, p. 890

que llega a un país con el sólo objeto de trabajar en él temporalmente"(49) a este tipo de migración Guillermo Cabanellas(50) la definió como emigración golondrina en la cual los emigrantes no tienen el propósito de establecerse permanentemente en otro país, sino el de cumplir ciertos trabajos y regresar luego a su patria".

Otra opinión relativa al tema, es la de Florentino Díaz quien dice(51) "que el fenómeno migratorio internacional es un "desplazamiento de población de una a otra soberanía nacional" que "ofrece siempre dos caras para el mismo fenómeno" el cual debe considerarse "siempre y a la vez, desde el punto de vista de la colectividad emisora - país de migración-y desde la vertiente de la colectividad receptora o país de inmigración".

"En general podemos aceptar como "emigración" la acción de dejar un lugar para trasladarse a otro; "inmigración" la de llegar y establecerse en ese otro lugar y "migración" la comprensión de los dos anteriores"(52).

Bajo esta perspectiva, se comprende que los términos inmigrante, no inmigrante, e inmigrado implican necesariamente siempre un movimiento migratorio o sea un traslado de individuos de un territorio a otro.

Para regular sobre el fenómeno migratorio, los Estados han establecido determinados requisitos para permitir la internación de extranjeros en el ámbito territorial de su soberanía.

49 / Ibid. p. 891-892

50 / Op. cit. Cabanellas p. 36

51 / Op. cit. Omeba p. 893

52 / Ibid. p. 893

En el caso de México, se reconocen a las calidades migratorias (no inmigrante e inmigrante) como el género y las características migratorias como la especie.

La calidad de no inmigrante la legislación mexicana la subdivide en diez características a saber: Turista; Transmigrantes; Visitantes; Consejeros; Asilado Político; Refugiado; Estudiante; Visitante distinguido; Visitantes locales; y Visitantes provisionales (Artículo 42 de la L G P)

Dentro de la calidad de inmigrante se consideran las siguientes ocho características: Rentista; Inversionista; Profesional; Cargos de confianza; Científico; Técnico; Familiares; Artistas y Deportistas (Artículo 48 de la L G P).

Los requisitos que impone el legislador a los extranjeros para su internación a nuestro país varían según sea el fin o alcance de la solicitud presentada por éstos.

Con base en lo planteado, estimamos que se han aportado los elementos suficientes para que de manera fácil se puedan asimilar los rasgos distintivos que se manifiestan en los siguientes conceptos.

Inmigrante.

Conforme al artículo 44 de la Ley General de Población, publicada en el Diario Oficial de 7 de Enero de 1974, se entiende por inmigrante "el extranjero que se interna legalmente en el país con el propósito de radicarse en él, en tanto adquiera la calidad de inmigrado".

Una observación al texto transcrito es que adopta sólo de manera parcial la definición que se dio en la Conferencia de Roma, ya que como se recordará, en ella para que se considerara al individuo como inmigrante era condición

necesaria que éste saliera de un país con la intención de obtener trabajo.

Inmigrado.

El término inmigrado como ya se dijo, implica una acción de traslado de un lugar a otro, dicho de otra manera, implica un movimiento migratorio.

El Artículo 52 de la Ley arriba citada, establece que inmigrado "Es el extranjero que adquiere derechos de residencia definitiva en el país". Dentro de algunas consideraciones que se dan para adquirir este derecho, se encuentra la de la permanencia en el país por cinco años consecutivos y que durante ese lapso no se haya ausentado el extranjero por más de 18 meses (Artículo 53 de la L G P y 125 fracción I del Reglamento respectivo).

Se estima que con esta condición el legislador consideró que es tiempo suficiente para que el extranjero se asimile a nuestro país y se pueda sumar de manera plena al desarrollo nacional.

No Inmigrante.

Por lo que toca a la acepción de no inmigrante, el artículo 42 de la multicitada ley establece que "Es el extranjero que con permiso de la Secretaría de Gobernación se interna en el país temporalmente dentro de alguna de las siguientes características ...".

La diferencia fundamental con el concepto de inmigrante, como podemos confrontar, es que la internación del extranjero se realiza con la idea de que su estancia sea temporal, y no permanente como en el caso comparado.

6 Visitante.

El diccionario(53) indica que la palabra visitante puede usarse como adjetivo o sustantivo y que se puede entender como "Que visita".

Nuevamente aludimos a nuestra Ley General de Población debido a que visitante es una de las diez características con las que se regula el ingreso de los extranjeros que visitan al país dentro de la calidad de no inmigrante. "Visitante.- Para dedicarse al ejercicio de alguna actividad lucrativa o no, siempre que sea lícita y honesta, con autorización para permanecer en el país hasta por un año ..." (Artículo 42 fracción III).

Queremos advertir en este caso, que la palabra visitante la usó el legislador como un adjetivo calificativo para distinguir a estos individuos como a quienes admite de manera temporal en el país.

7 Consejero.

El Diccionario de la Lengua Española(54) indica que "Consejero es la persona que aconseja o sirve para aconsejar".

Como se ve, la definición que comentamos no dice nada para los fines que perseguimos; si tomamos en cuenta la función que desempeña esta persona podríamos confundirnos con quien se conoce como asesor debido a que también este funje como consejero(55), además que aconsejar y asesorar

53/ Op. cit. Larousse p. 1068

54/ Op. cit. Diccionario de la Lengua Española p. 362

55/ Op. cit. Larousse p. 101

son acciones que pueden ser reconocidas como sinónimos(56).

Para establecer una idea concreta de lo que debemos entender por "consejero" se requiere señalar que la Ley General de Población considera con esta característica migratoria a quien le autoriza la entrada al país para asistir a asambleas y sesiones de consejo de administración (Artículo 42 fracción IV).

Efectuada la observación, es pertinente aclarar qué es un Consejo de Administración: Manuel Ossorio(57) advierte que es el órgano permanente y colegiado que rige una sociedad anónima; y podríamos agregar, "que una de sus características predominantes es que su dirección es pluripersonal o sea colegiada"(58).

Por otra parte, la Ley General de Sociedades Mercantiles señala que la administración de la sociedad anónima estará a cargo de uno o varios mandatarios y que cuando sean dos o más constituirán el Consejo de administración (Artículo 142 y 143).

Para concretar una definición de este término, es menester retomar algunos de los elementos citados. Por consiguiente bajo nuestro punto de vista, consejero, es el individuo que integra el órgano directivo de una persona moral con el carácter de mandatario con el fin de ejercer los actos de administración o de representación que se le encarguen.

56/ Andrés Santamaria, Diccionario de Sinónimos y Antónimos e ideas afines (Editorial Ramón Sopena, 1979) p. 22

57/ Op. cit. Manuel Ossorio. p. 156

58/ Op. cit. Omeba. p. 908

B Rentista.

En opinión de Guillermo Cabanellas(59) es quién vive de sus rentas o más particularmente, quien no realiza ninguna actividad productiva y se limita a percibir los ingresos que le proporcionen sus bienes, entregados a administración ajena o a cobrar los dividendos de sociedades y los cupones de los valores públicos o privados.

En cuanto al aspecto de improductividad coincide Manuel Ossorio al señalar que el rentista no despliega ninguna actividad económica.

En términos similares la Ley General de Población en el artículo 48 fracción I describe esta característica migratoria: "Para vivir de sus recursos traídos del extranjero; de los intereses que le produzcan 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 ...".

Con referencia a la improductividad económica, el legislador trata de aprovechar la permanencia de estos individuos en beneficio de la nación al dejar abierta la posibilidad de "... 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".

59/ Op. cit., Cabanellas. p. 539

60/ Op. cit., Ossorio. p. 662

9 Inversionista.

Con el propósito de conocer mejor el término, acudimos al concepto de inversión(61) y que se define como la "acción de emplear capital en negocios productivos". En tanto del inversionista(62) dicese que es la persona natural o jurídica que hace una inversión de caudales.

Actualmente como es del conocimiento público, una de las vertientes de las políticas del gobierno federal para el desarrollo económico del país, esta orientada a la captación de recursos provenientes del exterior, por tal motivo, a la persona física que tenga intención de aplicar sus recursos económicos en territorio nacional, tiene la posibilidad de internarse en el país con la característica de inversionista (Artículo 48 fracción II de la L G P) "para invertir su capital en la industria, comercio y servicios de conformidad con las leyes nacionales ...".

10 Profesional.

El Diccionario de la Real Academia Española(63) nos ofrece el significado gramatical del término y señala que es un adjetivo perteneciente a la profesión y además dicese de la persona que ejerce una profesión. Al mismo tiempo indica que por profesión debe entenderse la acción o efecto de profesar; y el empleo, facultad u oficio que una persona tiene y ejerce con derecho a retribución.

61 / Op. cit., Larousse. p. 591

62 / Op. cit., Diccionario de la Lengua Española. p. 785

63 / Ibid., p. 1108

Es interesante incluir la opinión de Guillermo Cabanellas el significado señalado en último lugar. Pero antes se requiere advertir que su opinión la emitió previo a que la Real Academia Española modificara su concepto, la afirmación se desprende del texto que en seguida se transcribe:

Dice Cabanellas(64) "Para la Academia, profesión es: "Empleo, facultad u oficio que cada uno tiene y ejerce públicamente" (confróntese el último renglón del nuevo concepto que da la Academia). Aún respetando siempre sus definiciones se advierte la omisión de dos notas fundamentales, como la permanencia, casi coincidente con la vida útil de la persona; y la de retribución, o los ingresos, como compensación del esfuerzo y por la necesidad (excepto de algunos potentes) de hacer frente a los gastos personales y familiares".

Con el concepto claro de profesión, se está en posibilidad de concluir que, profesional es el individuo que ejerce una profesión u oficio de manera permanente con derecho a la retribución que corresponda.

11 Dirección, Administración, y Cargos de confianza.

Dentro de la característica migratoria de "cargos de confianza" se admite la internación del extranjero para asumir cargos de dirección; de administración; y otros de absoluta confianza.

Para precisar el significado de estos términos

64 / Op. cit., Cabanellas. p. 387

comenzaremos por aludir al cargo de Dirección.

En primera instancia consideramos recomendable dejar asentado qué significa cargo. Guillermo Cabanellas(65) entre otras acepciones dice que "es la obligación de hacer o cumplir" y por lo tanto hacerse cargo quiere decir "tomar posesión de una función, comenzar o desempeñar un mando".

La opinión del Instituto de Investigaciones Jurídicas(66) con respecto al término "dirección" es en el sentido de que este "proviene del latín directio-onis: acción y efecto de dirigir. Gobernar, regir dar reglas para el manejo de una dependencia o empresa. En cuanto a sociedades o empresas su dirección alude a la persona o personas que las dirigen y formulan reglas para su manejo".

Continúa la cita en el sentido de que "Dichas personas, que siempre son individuos y no sociedades, es decir personas físicas y no morales en la práctica se denominan indistintamente directores o gerentes ...

".....
Se trata pues de directores o gerentes a los que corresponde la representación general de la sociedad o empresa; sin embargo, es frecuente que al lado del director general (o del gerente general) existan directores con representación limitada, a los que se denomina indistintamente, subdirectores (o subgerentes) o directores o gerentes, del personal, de asuntos, etc. ...".

Dicho lo anterior se esta en posibilidad de establecer

65/ Ibid., p. 345

66/ Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo III D. UNAM. p. 299

que: Cargo de Dirección, es aquel que ocupa una persona física con el fin preponderante de dar reglas o dirigir el manejo de un organismo público o privado y a quien corresponde la representación ya sea general o parcial de la persona moral que lo contrató.

Cargo de Administrador único.

Manuel Ossorio(67) por su parte establece que administración es el "Ordenamiento económico de los medios que se dispone y uso conveniente de ellos para proveer a las propias necesidades" y por administrador entiende que es la "Persona física o jurídica que administra sus propios bienes o ajenos".

Con respecto al término "administración" Joaquín Escribete(68) lo define como "La dirección, gobierno y cuidado que uno tiene a su cargo de los bienes de una herencia de un menor, de un demente, de un pródigo, de un establecimiento o de cualquier particular; de modo que todo tutor, curador, albacea o executor testamentario tiene una administración. La administración es en realidad un mandato y por consiguiente produce las mismas obligaciones y derechos de este contrato".

Conforme a la definición planteada, puede pensarse que el extranjero que pretenda ejercer en nuestro país el cargo

67/ Op. cit., Ossorio. p. 37

68/ Joaquín Escribete, Diccionario de Legislación y Jurisprudencia (Cárdenas Editor y Distribuidor, primera Edición, México, 1979). p. 90

de administrador único que no sea en una empresa esta en posibilidad de internarse en territorio nacional al amparo de la característica migratoria de cargo de confianza. Sin embargo, no es así, debido a que el legislador de manera clara restringió su ingreso al circunscribir el ejercicio del cargo de administrador en empresas o instituciones establecidas en la República (artículo 48 fracción IV).

Cargo de Confianza.

Al inicio de este apartado, nos referimos al significado del término cargo, por lo que ahora sólo haremos alusión al de confianza.

El Diccionario de la Lengua Española(89) señala que: la palabra confianza viene de confiar. Y agrega "Dícese de la persona con quien se tiene trato íntimo o familiar". En una segunda acepción establece "Dícese de la persona en quien se puede confiar".

De acuerdo a lo asentado, como cargo de confianza consideramos que es el que otorga el contratante al contratado con base en la confianza que le inspira, para desarrollar una función o desempeñar un mando.

Esta idea podría tomarse como válida sino hubiera legislación al respecto; afortunadamente la Ley Federal del Trabajo en su artículo 60. nos describe lo que se considera como cargo de confianza. "La categoría de trabajador de confianza depende de la naturaleza de las funciones desempeñadas y no de la designación que se de al puesto.

49 / Op. cit., Diccionario de la Lengua Española p. 357

"Son funciones de confianza las de dirección, inspección, vigilancia y fiscalización, cuando tengan carácter general, y las que se relacionen con trabajos personales del patrón dentro de la empresa o establecimiento".

12 Artista.

Invocamos la definición que nos da el Diccionario de la Lengua Española(70) y que consideramos se apega más al tema de nuestro trabajo "Persona que actúa profesionalmente en un espectáculo teatral, cinematográfico, circense, etc. interpretado ante el público".

A fin de complementar este concepto, nos atrevemos a agregar que también se puede considerar como artista la persona que se dedica al ejercicio de alguna de las actividades conocidas como bellas artes, ya sea que estas se realicen con fines lucrativos o no.

13 Deportistas.

El Diccionario de la Lengua Española(71) contempla dos significados para este término:

Primero, "Persona aficionada a los deportes o entendida en ellos"

Segundo, "Persona que por afición o profesionalmente practica algún deporte"

70/ Ibid., p. 135

71/ Ibid., p. 454

Es conveniente conocer también el concepto de deporte debido a que como se observa en las definiciones citadas en ambas se hace referencia a este vocablo.

Valserra(72) considera que es "toda función desinteresada, noble e higiénica, cuyos fines consisten en dar esparcimiento al espíritu a la vez que da energía a la voluntad y belleza pujante al cuerpo".

Majada(73) estima que "son aquellos ejercicios físicos practicados individualmente o por equipos con ánimo de lucro o sin él, por lo general al aire libre para lograr un fin de diversión propia o ajena (profesionalismo) y un desarrollo corporal armónico, ejercicios sometidos a reglas determinadas y en que la voluntad de los particulares puede dar origen a negocios jurídicos válidos".

Como es de verse, esta definición es sumamente completa debido a que incorpora en ella la mayoría de los elementos que intervienen en la práctica de un deporte.

Respecto de los deportistas profesionales, el Instituto de Investigaciones Jurídicas(74) indica que son las "Personas que se dedican a alguna actividad, ejercicio físico o juego practicados individualmente o en equipo invariablemente remunerados y con sujeción a una relación de trabajo". Asimismo, apunta que "la Ley Federal del Trabajo no determina el concepto de deportista profesional. Esta tarea se dejó a la doctrina y a la interpretación judicial; sin embargo el artículo 202 posibilita la asimilación de

72 / Op. cit., Omeba. p. 789

73 / Idem.

74 / Op cit., Instituto de Investigaciones Jurídicas p. 103

otras actividades deportivas a las realizadas por "deportistas profesionales tales como jugadores de futbol, baseball, frontón, luchadores" etc. "

Con respecto a los deportistas profesionales y amateurs sólo deseamos adicionar que una de las principales diferencias que existe entre ellos es que mientras el profesional recibe invariablemente una contra prestación económica por sus servicios; el amateur practica su actividad deportiva sin recibir retribución monetaria alguna con carácter de salario, pero, puede obtener apoyos con el fin de estimularlo en la práctica y superación en el campo deportivo en el que se desarrolle .

14 Refugiado.

Por ser una figura jurídica nueva dentro de la legislación mexicana, consideramos importante para su cabal comprensión incluir las siguientes definiciones.

El Instituto de Investigaciones Jurídicas(75) explica que "En un sentido lato suelen usarse sin distinciones vocablos tales como emigrado, exiliado, refugiado, y asilado, añadidos del calificativo político que los convierte en adjetivos sustantivos. Ellos sirven para designar, desde antiguo a personas desplazadas de su país de origen, por razones de inconformidad con el ordenamiento vigente en su lugar natal o de residencia o víctimas de él que buscan en territorio extranjero condiciones de vida menos angustiosas y más seguras".

75 / Instituto de Investigaciones Jurídicas, Asilo y Protección Internacional de Refugiados en América Latina, UNAM, 1982 p. 89

En otra obra publicada por el mismo Instituto(76) expone en forma superior que refugiados son las "Personas que a consecuencia de conflictos internos o externos u otro acontecimiento que alteren seriamente el orden público de su país de origen, de violaciones masivas y persistentes de los derechos humanos, de persecuciones por motivos de orden político o del temor de ser perseguidos por otros motivos, huyen de su país para buscar refugio y protección fuera del mismo".

Es preciso destacar que en ambas definiciones intervienen factores semejantes que obligan al individuo a emigrar a otro territorio que no es el suyo; como son:

- a) Conflictos internos o externos
- b) Persecuciones políticas
- c) Búsqueda de protección y condiciones más seguras de vida.

Se hace forzoso señalar, que, la inclusión de la figura de refugiado en la fracción VI del artículo 42 de la Ley General de Población vino a regular un fenómeno que hasta antes de la reforma de 1990 se le daba un carácter de asilo territorial.

15 Transmigrante.

Cuando hicimos referencia a los términos de No Inmigrante, Inmigrante, e Inmigrado, dijimos que tenían la connotación de emigrar y concluimos que estas implicaban necesariamente un movimiento migratorio, o sea, un traslado de individuos de un territorio a otro.

76 / Op. cit., Instituto..., Tomo VII Letra P p. 384

77 / Op. cit., Diccionario de la Lengua Española. p. 1331

Bajo esta misma índole la Real Academia Española(77) considera al término " transmigrar", pues estima que es la acción y efecto de pasar a otro país para vivir en él especialmente una nación entera o parte considerable de ella.

Es de destacar, que el legislador mexicano no se ajustó precisamente al sentido de esta definición, como se advierte en el artículo 42 fracción II al referirse a los extranjeros que adquieran la calidad migratoria de no inmigrantes bajo la característica de transmigrantes.- "En tránsito hacia otro país y que podrá permanecer en territorio nacional hasta por 30 días".

El artículo transcrito tiene dos rasgos característicos:

- 1) Que la internación del extranjero es con el propósito de no radicar en el país, y
- 2) La estancia esta limitada a un corto periodo . y que transcurrido éste tiene la obligación de salir.

Dicho lo anterior, queda claro que mientras la Real Academia Española establece la intención del transmigrante de vivir en el país al que se traslada, la Ley General de Población lo admite siempre bajo la condición de que su estancia en territorio nacional sea efímera.

77/ Op. cit., Diccionario de la Lengua Española. p. 1331

CAPITULO III

ANALISIS DOCTRINAL

Uno de los objetivos de las reformas y adiciones de 1990 a la Ley General de Población, está orientado(78) a "ajustar los criterios y mecanismos para la admisión de extranjeros en el país ..."; por lo que consecuentemente es necesario, aún de manera breve, hacer mención de la condición jurídica del extranjero y del derecho que la regula.

Como antecedente de la "Condición Jurídica de los Extranjeros" apunta Ricardo Rodríguez(79) que "No solamente los romanos consideraban a los extranjeros como enemigos en la antigüedad, el mismo hecho lo hallamos consignado en la historia de los demás pueblos, en aquella remota edad; por manera que la condición jurídica de los extranjeros era entonces nula, no existía, como natural consecuencia del abismo que separaba a unas naciones de las otras, dividiéndose en lo que pudieran llamarse sus relaciones externas en nacionales y enemigas, hostis, cuyo anómalo estado de cosas preponderó, con muy limitadas excepciones, hasta que por lo

78/ Dictamen a la Iniciativa del Ejecutivo (Diario de los Debates Cámara de Senadores, 26 Junio 1990). p. 4-5
79/ Op. cit., Ricardo Rodríguez., p.53-54

menos en Roma comenzaron a modificarse aquellas condiciones por medio de los tratados o bien bajo el influjo del desarrollo que adquirió el *jus gentium*, que fue uno de los factores en los cuales se inspiró la memorable Constitución de Caracalla, que extendió el *jus civile* a todos los súbditos del Gran Imperio Romano''.

''Comenzando con los egipcios, bien sabemos que cuando los extranjeros llegaban a pedirles auxilio u hospitalidad, los reducían a la más cruel esclavitud ... ''.

''Los escitas degollaban a los extranjeros, ofreciéndolos en sacrificio ante los altares de Diana.

Los Lacedonios habían cerrado completamente sus puertas a los extranjeros, prohibiendo Licurgo toda sociedad, el lazo matrimonial con ellos y aún el comercio según refiere Plutarco.

''En Atenas, los extranjeros eran considerados como enemigos, sin embargo, para que alguno pudiera obtener el título de ciudadano, se necesitaba el voto de seis mil personas ó haber prestado grandes y señalados servicios a la república; finalmente, Solon añadía a la naturalización una nueva condición: el que la pretendía debía separarse para siempre de su patria estableciéndose en Atenas con toda su familia ''

Como es de observarse, el trato que se dio a los extranjeros, en la antigüedad, no tiene punto de comparación con el que se le da hoy en día, debido a que estos tienen garantizados un mínimo de derechos humanos, de tal manera(80) que ''la protección jurídica-internacional se concreta en el

reconocimiento de derechos y en la exigencia de obligaciones, por el Estado con respecto a los súbditos de otros Estados''.

Por otra parte, relativo a la internación de personas a otro Estado del cual no son nacionales opina L. Oppenheim(81) que ''Es evidente que el Estado, por no estar obligado a recibir en su territorio súbditos extranjeros, puede fijar las condiciones necesarias para su admisión ''.

Si bien es cierto que los Estados no están obligados a aceptar en su territorio a individuos que tienen el carácter de extranjeros; si tienen otra obligación en opinión de Alfred Verdross(82) ''Todos los derechos de los extranjeros que se fundan en el derecho internacional común parten de la idea de que los Estados están obligados entre sí a respetar en la persona de los extranjeros la dignidad humana. Y a ello se debe el que hayan de concederles los derechos inherentes a una existencia humana digna de tal nombre ''.

En otro orden de ideas, respecto de la rama del derecho que regula la ''Condición Jurídica de los Extranjeros '' es un punto que ha sido objeto de profundas discusiones entre los especialistas, situación que nos inclina a plasmar tan sólo de manera esquemática su contenido.

De tal forma que conforme a la doctrina europea el contenido del Derecho Internacional Privado es el siguiente(83) ''Derecho de la nacionalidad; condición jurídica de extranjeros; conflicto de leyes y conflicto de competencia judicial''.

81 / Op. cit., Oppenheim, p. 246

82 / Alfred Verdross. Derecho Internacional Público. (Editorial Biblioteca Jurídica Aquilar, traducción de Antonio Truvel y Sierra) p. 343

83 / Op. cit., Pereznieto, p. 13

Por su parte Alfred Verdross(84) señala que "El derecho internacional privado sólo contiene normas de colisión que determinan qué derechos habrá de aplicarse a una relación de derecho privado con elementos extranjeros". Confirma esta idea la Enciclopedia Jurídica Omeba(85) al indicar que el "Derecho Internacional Privado se ocupa de la extraterritorialidad del derecho, que constituye uno de sus temas capitales y se refiere a las relaciones de derecho privado donde intervienen elementos extranjeros.

".....
A su vez la extraterritorialidad del Derecho se rige por los principios del Derecho internacional privado sobre la ley a aplicar según el sistema de solución adoptado por el país donde debe resolverse el problema".

En cuanto al Derecho internacional de Extranjería la obra arriba citada(86) indica que "el problema esencial del Derecho internacional de extranjería se refiere al trato o condición del extranjero en el Estado de residencia, que pertenece a un capítulo especial del Derecho Internacional Público y se vincula con aspectos del Derecho Público y privado de cada uno de los Estados de la comunidad internacional. Sus normas procuran la protección jurídico-internacional del extranjero en función de su personalidad humana.

".....
el derecho de extranjería se refiere exclusivamente al extranjero que conserva esta condición en el Estado de

84 / Op. cit., Alfred Verdross, o. 340-341

85 / Op. cit., Omeba, p. 699

86 / Loc. cit

residencia, a diferencia de la extraterritorialidad del Derecho que comprende relaciones jurídicas en las cuales pueden intervenir tanto extranjeros como nacionales ''.

Características del Derecho de Extranjería(87) :

''1.- La observancia de ciertos derechos en su favor y cuya observancia determina el nacimiento de una obligación internacional para los Estados.

''2).-Requiere que el titular de los derechos y obligaciones cuyo régimen de garantías contempla, revista la calidad y condición del extranjero súbdito de otro Estado. (concluye esta cita con que) ''En general el problema del trato al extranjero ha sido considerado por el Derecho Internacional Público a través de las condiciones esenciales requeridas por el extranjero en cuanto persona humana, para una existencia digna y civilizada en la comunidad internacional''.

Verdross(88) agrega que ''la mayor parte de las normas del Derecho Internacional de extranjería son de carácter meramente particular y se hallan generalmente en tratados bilaterales de comercio y establecimiento.

''.....
El derecho de extranjería internacional se divide en tres secciones la admisión de los extranjeros, la situación de los extranjeros en el país y la expulsión de los mismos.

''El derecho de extranjería, internacional o interno, consiste (por el contrario del Derecho Internacional Privado que contiene normas de colisión) en normas materiales que regulan las correspondientes situaciones vitales.

87/ Ibid., p. 698

88/ Do. cit., Verdross, p. 341

“El derecho de extranjería puede rebasar el ámbito del derecho de extranjería internacional. Este es el caso cuando los Estados confieren a los extranjeros mayores derechos que los que impone el Derecho internacional. El derecho interno de extranjería no ha de ser nunca inferior al mínimo prescrito por el Derecho Internacional”.

Como se ve, existen opiniones encontradas en relación al derecho que debe regular la condición del extranjero debido a que en determinado régimen jurídico es uno u otro el derecho que se ocupa de este aspecto, tomando en consideración los puntos de conexión entre éste y la condición de extranjero.

Establecidos los antecedentes de la condición jurídica de extranjero y los lineamientos de su estudio a través del derecho, conviene conocer los puntos de vista de autores extranjeros y nacionales.

1 Autores Extranjeros.

A Adolfo Miaja de la Muela.

Acerca del trato a extranjeros el autor(89) cita a Weiss quien distingue tres grupos de legislaciones:

“1.- Legislaciones que más restringían los derechos del extranjero: Inglaterra y los Estados Unidos.

2.- Legislaciones continentales europeas, subdivididas en tres categorías: a) Países de reciprocidad diplomática; b) Países de reciprocidad legislativa; c) Países que en

89 / Adolfo Miaja de la Muela. Derecho Internacional Privado (Quinta Edición, Madrid, 1970) p. 140-141

principio equiparan extranjeros y nacionales en materia de derechos civiles.

3. - Legislaciones hispanoamericanas en las que la asimilación jurídica con el nacional se encuentra aún más acentuada .

“.....
 ... la clasificación de Weiss ha perdido una gran parte de su valor. Países inspirados en un principio igualitario, como es el caso de España, han establecido importantes restricciones a ciertas actividades del extranjero, aparte de las materias que siempre han venido regidas por un criterio de reciprocidad. Y en los Estados en que este criterio es fundamental para la concesión o denegación de derechos civiles a los extranjeros, tampoco se ha entendido que se les excluya de todos los que no quepan dentro del procepto legal”.

En la citada clasificación aún cuando ésta ha perdido su valor como dice el autor, consideramos que nuestra legislación se ubica dentro del segundo grupo; en las que la asimilación jurídica con el nacional se encuentra muy acentuada; en este sentido se pronuncia nuestra Carta Magna al establecer en su artículo 33 que los extranjeros tienen derecho a las garantías que otorga el Capítulo I Título primero. Dicho de otra manera, los extranjeros gozan de las mismas garantías individuales que otorga la Constitución al nacional.

Afirma el autor(90) que “Es interesante también precisar la diferencia de matiz existente entre los criterios

90 / Ibid., p. 142-143

de reciprocidad diplomática y legislativa. El primero concede a los extranjeros los derechos que constan en los tratados internacionales celebrados con país a que el extranjero pertenezca''.

Es el caso que regula la Ley General de Población vigente en el artículo 37 que dice '' La Secretaría de Gobernación podrá negar a los extranjeros la entrada al país o el cambio de calidad o característica migratoria por cualesquiera de los siguientes motivos, cuando:

I.- No exista reciprocidad internacional ...''.

El segundo caso al que se refiere la cita que comentamos es el que sigue ''La reciprocidad legislativa consiste en conceder al extranjero los mismos derechos que en el país a que pertenece se reconozcan a los nacionales del Estado donde aquel extranjero pretenda ejercitar alguno''.

Esta otra situación también la contempla nuestra Ley General de Población al establecer en su artículo 57 que a los diplomáticos y agentes consulares extranjeros acreditados en el país, así como a otros funcionarios que se encuentren en la República por cuestión de representación oficial, les dará por razones de reciprocidad, las facilidades que en los países extranjeros correspondientes otorguen en esta materia a los que hubieren sido representantes mexicanos.

En opinión del autor ''ninguno de los dos sistemas es perfecto, pues en muchas ocasiones los derechos del extranjero vienen a quedar inciertos. El sistema de reciprocidad diplomática es, además, muy difícil de mantener en su pureza y, sin necesidad de modificar el texto fundamental que lo establece, a medida que las circunstancias son más favorables o adversas para el extranjero, de hecho goza éste o no ciertos derechos subjetivos

''Como puede observarse, lo que menos importa prácticamente para la situación del extranjero en un país es el punto de partida de equiparación o de reciprocidad que adopte la legislación del mismo. En rigor todas las legislaciones mezclan ambos principios ...

''Más gravedad revisten las restricciones a los derechos de los extranjeros impuestas en virtud de exigencias de la defensa nacional o de la protección de las condiciones de trabajo de los propios ciudadanos. El Derecho internacional no puede condenarlos más que en cuanto se haga de ellas un uso abusivo muy difícil de deslindar del normal. ''En cambio las basadas en diferenciaciones raciales merecen un juicio desfavorable y es desear que sean radicalmente suprimidas ''.

Con relación al tema de la condición de extranjero, el autor(91) indica que los Estados tienen la facultad en materia de extranjería para dictar sus propias normas (situación que atiende nuestra Constitución en el artículo 73 fracción XVI, como facultad del Congreso para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros ...) y agrega que ''... cada Estado dicta sus propias normas, que unas veces contendrán la asimilación de los extranjeros con los nacionales en cada punto concreto y otras ordenarán una discriminación por lo que determinadas facultades o derechos subjetivos resultan inaplicables a quienes no ostentan la condición de nacionales ...''.

En este sentido, el artículo 33 de la Constitución

91/ Ibid., p. 118

otorga a los extranjeros las garantías individuales de las que gozan los nacionales, y a la vez les impone la restricción de inmiscuirse en los asuntos políticos del país.

En cuanto a la libertad de emigración y sus restricciones Miaja de la Muela(92) comenta que "Ningún país del mundo mantiene herméticamente cerradas sus puertas a los extranjeros. Los mismos Estados comunistas permiten franquear su "telón de acero" a aquellos que políticamente le son afines. Nadie se atreve a proclamar un principio contrario a la libertad de emigración; lo que ocurre es que va acompañado de este principio de tales excepciones y restricciones que, en ocasiones, acaba por quedar desvanecido ante ellas.

".....
Las medidas restrictivas de la emigración pueden consistir en los siguientes procedimientos:

- 1.- Procedimiento de selección y exclusión
- 2.- Tasas de entrada y
- 3.- Pasaportes"

Por lo que toca a la cuestión de la nacionalidad el autor(93) explica que "Para la doctrina francesa, la nacionalidad es uno de los tres grandes temas que, en unión de la condición de los extranjeros y del conflicto de leyes, integran el Derecho internacional privado. Aunque en Alemania, Italia y países anglosajones se reduce nuestra disciplina al último de estos problemas, es imposible

92/ Ibid., p. 126

93/ Ibid., p. 7

prescindir por completo del exámen de las cuestiones acerca de la nacionalidad, sobre todo dentro de aquellos ordenamientos cuyas normas de conflicto adoptan el vínculo nacional como punto de conexión para el Estado y capacidad de las personas y para las relaciones familiares.

"Reducida a su expresión más sencilla, la nacionalidad consiste en un vínculo entre una persona y una organización política, productor de obligaciones jurídicas y derechos subjetivos recíprocos".

Este comentario nos parece importante, debido a que nuestra legislación en materia de extranjería toma como punto de partida el vínculo nacional, así lo establece el artículo 33 de la Constitución "Son extranjeros los que no posean las calidades determinadas en el artículo 30 ..." en este último artículo se determina que la nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o naturalización.

Relativo a la calidad de extranjero el autor(94) comenta que "El concepto de extranjería es puramente negativo: es extranjero en un país el individuo o la persona jurídica al que sus leyes no le confieren la calidad de nacional, sea en otro Estado o se encuentre en situación de apátrida".

Es importante advertir en el concepto doctrinal de Miaja de la Muela que, a diferencia de otros autores, incluye en este parecer además de las personas físicas a las personas morales o jurídicas como el las llama; situación que permite al sistema jurídico que las reconoce como tales, involucrarlas en los derechos y obligaciones que emanan del marco jurídico que las regula.

94 / Ibid., p. 115

B. Víctor Romero Del Prado.

El autor(95) de una manera somera en su obra, hace referencia a la condición jurídica de los extranjeros, en ella señala que "Los Estados consideran a los extranjeros como sujetos de derecho, como dotados de capacidad jurídica y es función de la soberanía el determinar, concretar que derechos concede al extranjero y cuáles reserva exclusivamente al nacional". Y agrega que(96) "Cada país es soberano en la reglamentación de la condición de los extranjeros, pero no en forma tan absoluta que pueda proceder arbitrariamente, abusando de su soberanía (cita el autor que para Pillet) "el Estado tiene obligaciones impuestas por el derecho de gentes, por la comunidad internacional, o en otros términos, su libertad tiene límites "y si se atreviere a tratar mal a los extranjeros o simplemente a autorizar con su no intervención semejantes excesos, ciertamente se expondría a reclamaciones a las cuales sin retardo debería dar una satisfacción. Ello es de práctica corriente y la costumbre diplomática sirve aquí de señal indudable de existencia de un derecho internacional constante, limitando la libertad del Estado".

Se agrega Max Sorensen(97) a esta opinión al determinar que "El individuo se encuentra bajo la jurisdicción del Estado dentro de cuyo territorio reside, y tiene el deber de

95/ Víctor N. Romero Del Prado. Manual de Derecho Internacional Privado. (Tomo I. Editorial la Ley, Buenos Aires, 1944) p. 207

96/ Ibid., p. 217-218

97/ Max Sorensen. Manual de Derecho Internacional P&blico. (Fondo de Cultura Económica, México, 1973) p. 453

cumplir con las leyes de dicho Estado mientras resida en él. "Sin embargo, al mismo tiempo el individuo queda bajo la jurisdicción personal del Estado del cual es nacional, y debe lealtad a dicho Estado dondequiera que esté. A cambio de ello, tiene el derecho de ser protegido por el Estado del cual es nacional. Cuando sus derechos no sean respetados por el Estado de la residencia, el Estado de la nacionalidad puede hacerse cargo del caso y ejercer el derecho de protección diplomática, de acuerdo con el derecho internacional".

C Carlos Alberto Lazcano.

Al inicio de este capítulo hicimos alusión a las ramas del derecho que regulan la condición jurídica de los extranjeros, y en él destacamos la doctrina francesa en la que uno de sus principios se basa en la extraterritorialidad del Derecho, situación que acepta Carlos Alberto Lazcano(98) al indicar que "Cuando una relación sale del derecho local, en todo o en parte se aplica el derecho internacional privado cuyos problemas se identifican con la extraterritorialidad del derecho. Por eso el derecho internacional privado es la disciplina que analiza y resuelve las cuestiones extraterritoriales".

Referente a la condición jurídica del extranjero el autor(99) explica que "El trato al extranjero es

98 / Carlos Alberto Lazcano. Derecho Internacional Privado (La Plata Editora Platense, 1965) p. 49

99 / Ibid., p. 50-53

históricamente interesante: hubo civilizaciones como las de la India, Asiria, Caldea, Egipto, Israel, Fenicia, y Persia que a determinada altura de su evolución tuvieron contactos pacíficos con otros pueblos y regularon el trato al extranjero, sea por el reconocimiento de un conjunto de derechos más limitados que aquellos que se concedían a los nacionales.

''.....
 Fue en la Edad Moderna cuando comenzó realmente la aplicación del derecho extranjero. Pero se hizo por interés, cortesía o utilidad recíprocos, sistema expuesto por los estatutarios holandeses del siglo XVII. Eso dio motivo a que se suscribieran tratados de reciprocidad para el reconocimiento de los derechos individuales''.

En lo que atañe a la reciprocidad, explica el autor(100) esta ''puede ser de hecho, legislativa o diplomática, según se base en la práctica de las naciones, en la leyes o en los tratados'' .

Acerca de los derechos del extranjero indica el autor que ''Un pueblo puede admitir la extraterritorialidad en forma limitada y en cambio conceder al extranjero un amplio trato jurídico a veces igual al de sus nacionales y viceversa''.

Se comenta en este caso, que nos encontramos con el principio de equiparación con el nacional.

Por su parte Max Sorensen(101) abunda en el tema al señalar que ''Una vez que han sido legalmente admitidos en el territorio, los extranjeros tienen ciertos derechos mínimos

100 / Ibid. p. 78

101 / Op. cit Sorensen, p. 463

necesarios para el disfrute de la vida privada ordinaria. El derecho internacional no permite a ningún Estado privar a los extranjeros de sus derechos de contratar y adquirir bienes muebles, o de los derechos matrimoniales y de familia. "Aparte de estos derechos el Estado puede afectar a los extranjeros con ciertas incapacidades o medidas restrictivas de diferente severidad, para conservar su seguridad nacional o el orden público y para proteger los intereses de sus propios nacionales".

En sentido positivo a la cita que antecede se pronuncia Carlos Alberto Lazcano(102) al explicar que "La ley que se aplica al trato del extranjero es siempre la del territorio donde aquel se halla. Poco importan sus derechos en el país de origen".

Visto desde este ángulo y aplicando el derecho interno, el legislador mexicano impuso por seguridad nacional la incapacidad al extranjero de adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas en una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas (Artículo 27 fracción I de la Constitución).

Con respecto a la figura de refugio y asilo Carlos Alberto Lazcano(103) explica que "El derecho de asilo es la protección jurídica que dispensa un Estado a un delincuente que entra en un territorio después de huir de aquel de donde delinquiró.

"Esta es la concepción tradicional, que la doctrina moderna divide hoy en dos aspectos: el asilo propiamente dicho, que se presta en legaciones, embajadas y otros lugares sometidos

102 / Op. cit., Lazcano, p. 50

103 / Ibid. p. 694

al derecho diplomático; y el refugio consistente en el amparo que se concede dentro de un territorio soberano, extrañio al país que persigue al acusado o condenado para someterlo a su propia Ley''.

Con respecto al concepto de asilo que nos da el autor, consideramos que la división que se hace en cuanto al asilo del presunto delincuente en la embajadas o legaciones y al amparo que se da al acusado dentro de su territorio es meramente casual ya que el refugio puede darse también en las embajadas.

Por otra parte, es importante hacer notar la diferencia que existe en el contenido de la definición que comentamos y la que da el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados de acuerdo con el maestro Carlos Arellano García(104) ''Según la definición que figura en los estatutos de la oficina, son refugiados las personas que se encuentran fuera del país de su nacionalidad debido a que tienen temor bien fundado de ser perseguidos por motivo de raza, nacionalidad u opinión política y por ese temor, no pueden o no están dispuestos a recurrir a la protección del gobierno de su nacionalidad''.

Como se observa en la definición de Carlos Alberto Lazcano, se confunde la figura del asilado con el refugiado, debido a que el primero, en opinión del mismo, se presume es un delincuente y el segundo como lo hemos visto es una persona que no ha delinquido pero que es perseguida por las razones expuestas.

104 / Carlos Arellano García, Derecho Internacional Público Vol. II (Editorial Porrúa, 1983) p. 679

D. Haroldo Valladao Teixeira.

Relativo a la condición de extranjero y de los derechos que gozan estos en país diferente al suyo, el autor(105) explica que como derecho positivo vigente por fuerza de la Convención de la Habana sobre condición de los extranjeros, fue ratificada por dos tercios de los Estados americanos, inclusive los Estados Unidos de América, con este artículo So. "Los Estados deben de reconocer a los extranjeros domiciliados y transeúntes en su territorio todas las garantías individuales que reconocen a favor de sus propios nacionales y el goce de los derechos civiles esenciales, sin perjuicio en cuanto concierne a los extranjeros, de las prescripciones legales relativa a la extensión y modalidades del ejercicio de dichos derechos y garantías".

El autor(106) de manera insistente hace notar las instancias en que se manifiesta el reconocimiento de los derechos civiles para los extranjeros y su capacidad de ejercerlos, de tal manera, que indica que el Instituto de Derecho Internacional en la sesión de 1929 en Nueva York, proclamó en la Declaración de los Derechos Internacionales del hombre que "es deber de todo Estado reconocer a todos los individuos derechos iguales a la vida, a la libertad a la propiedad y conceder a todos en su territorio, plena y entera protección de este derecho, sin distinción de nacionalidad, de sexo, de raza, de lugar o de religión".

105/ Haroldo Valladao, Derecho Internacional Privado (Edición Primera, 1987, Edit. Trillas) p. 467

106/ Ibid., p. 462

Se hace imprescindible acotar en relación a lo asentado, que nuestra Constitución Política se adelantó algunos años a la Declaración de los Derechos Internacionales del Hombre, al incluir en su contexto jurídico todos los derechos que a la postre fueron aprobados en la citada Declaración.

E J. P. Niboyet.

Referente a la condición de extranjero J. P. Niboyet(107) considera que "Cada país es dueño de reglamentar dentro de sí la condición de los extranjeros en la forma que estime conveniente. Pero ningún país es libre, no obstante para proceder arbitrariamente en este aspecto, abusando de su soberanía. Conforme a las normas actuales del Derecho de Gentes, es decir, del Derecho común internacional, se reconoce a los extranjeros un cierto mínimo de derechos que ningún Estado podría rehusarles sin correr el riesgo de colocarse fuera de la comunidad internacional".

Creemos que es indiscutible que todo Estado reconocido internacionalmente sea capaz de ejercer su soberanía para que a través de su sistema jurídico confiera derechos y obligaciones a las personas que defina como extranjeros.

Asimismo, el autor(108) agrega que "Un Estado no puede impedir en su territorio el acceso a los extranjeros. Pero este principio incuestionablemente admitido tiene algunas limitaciones ...

107/ Niboyet, J. P. Principios de Derecho Internacional Privado (Editora Nacional, México, 1965. Traducción de Andrés Rodríguez Ramón) p. 124

108/ Ibid., p. 130-132

"a) Es evidente, ante todo, que las medidas de policia sanitaria están perfectamente justificadas. También puede un Estado restringir en su territorio la inmigración extranjera para que no llegue a constituir un peligro nacional ..."

Expresada esta misma idea en diversa forma dice Max Sorensen(109) que "Ningún Estado tiene obligación de admitir a extranjeros en su territorio. El Estado puede prohibir la entrada de extranjeros en su territorio o aceptarlos sólo en los casos y las condiciones que estime adecuado prescribir".

Debemos hacer notar en cuanto a lo expuesto por los autores que en ambas ideas existe la posibilidad de que un Estado pueda impedir la entrada de extranjeros con un sentido razonado, sin que ello implique la violación de las normas del Derecho Internacional.

Para definir los derechos que habrán de adquirir los extranjeros en un Estado Niboyet(110) divide a los individuos en dos categorías "los nacionales y los no nacionales o extranjeros. El objeto de la nacionalidad es, precisamente, el de establecer esta separación. Una vez efectuada esta primera clasificación es preciso determinar cuáles son los derechos de que los no nacionales, es decir, los extranjeros, gozan en cada país".

Con relación a esta idea dice Charles G. Fenwick(111) que "... el Estado es quien determina el alcance de los privilegios civiles que los extranjeros puedan disfrutar en común con sus ciudadanos, privilegios que en general han constituido el propósito determinante de su presencia dentro de un estado.

109 / Op. cit., Sorensen, p. 461

110 / Op. cit., Niboyet, p.2

111 / Op. cit., Fenwick, p. 313

“.....
 En las condiciones normales de la vida, el ciudadano de un estado que se pone bajo la jurisdicción de otro, ya sea como visitante transitorio, o como residente más o menos permanente no puede hacer reclamaciones para que se le permita disfrutar de una situación especial. Sus derechos fundamentales son los mismos que los de los ciudadanos del país, salvo en lo que respecta a los derechos civiles y políticos especiales reservados a éstos y sus derechos procesales son también los mismos”.

En congruencia con la tesis planteada por Fenwick se hace notar nuestra Constitución al establecer en su artículo 33 los derechos que tienen los extranjeros, mismos que son equiparados a los del nacional; pero referente a sus derechos políticos, estos se encuentran restringidos al exponer claramente que “Los extranjeros no podrán, de ninguna manera, inmiscuirse en los asuntos políticos del país”.

Por lo que toca a la nacionalidad, debemos recordar que para Niboyet(112) es punto medular para definir los derechos que habrán de tener los extranjeros en un Estado y por tal motivo es conveniente comentar qué entiende él por nacionalidad: “La nacionalidad es el vínculo político y jurídico que relaciona a un individuo con un Estado”.

Creemos oportuno señalar que, esta definición no incluye a las personas morales o jurídicas como las llama Miaja de la Huelga, hecho que en nuestra modesta opinión debería de tomarse en cuenta.

2 Autores Mexicanos.

112/ Op. cit., Niboyet, p. 77

A José Luis Siqueiros.

Al referirse a la condición jurídica de los extranjeros, el autor en su obra incluye algunos aspectos que considera relevantes, mismos que son tomados en cuenta en la elaboración de este trabajo.

Nos intruye el maestro José Luis Siqueiros(113) que nuestro país ha tenido una participación muy activa en el ámbito internacional; firmando la "Convención sobre Condición jurídica de los Extranjeros, en la Habana el 20 de febrero de 1928 estableciendo en el citado instrumento en el artículo 5o. la obligación de los Estados de reconocer a los extranjeros, domiciliados o transeúntes en su territorio, todas las garantías individuales que reconocen a favor de sus propios nacionales, así como el goce de los derechos civiles esenciales sin perjuicio, por lo que concierne a los propios extranjeros, de sujetarse a las prescripciones legales relativas, a la extensión y modalidades de dichos derechos y garantías".

Asimismo, "como miembro de la Asamblea General de las Naciones Unidas, México aprobó la Declaración Universal de los Derechos Humanos como un ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse; los derechos y libertades fundamentalmente consignados en la citada Declaración, es satisfactorio reconocerlo, están incluidos en el ámbito interno de la legislación mexicana sin distinción alguna por motivo de raza, color, sexo, idioma, religión, origen o cualquier otra condición".

Nos sumamos a la opinión del autor, en el sentido de que efectivamente nuestra legislación incorporó estos derechos en

113_/ Op. cit., Siqueiros. p. 36

sus instrumentos jurídicos años antes que se firmaran las Declaraciones referidas. Es necesario mencionar que este comentario es un tanto reiterativo debido a que ya fue expresado al abordar la exposición del autor Haroldo Valladao.

Agrega el maestro José Luis Siqueiros(114) con respecto a las restricciones que en materia política tienen los extranjeros que "Tanto la Convención de la Habana de 1928 como la Declaración Americana de Bogotá en 1948 establecen el deber de toda persona de abstenerse de actividades políticas privativas de los ciudadanos del Estado en que sea extranjera".

Abunda el autor(115) en materia de restricciones a extranjeros, al indicar que "El principio general de equiparación entre nacionales y extranjeros queda sujeto a las restricciones y limitaciones que la Constitución Política sus leyes reglamentarias y la legislación ordinaria establecen".

Un ejemplo de este principio lo encontramos en los siguientes artículos constitucionales:

Artículo 32.- "Los mexicanos serán preferidos a los extranjeros en igualdad de circunstancias ..."

Artículo 11.- "Todo hombre tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos, semejantes. El ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal

114 / Ibid., p. 37-38

115 / Ibid., p. 36

o civil, y a las de la autoridad administrativa, por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre migración, inmigración y salubridad general de la República, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país''.

B Ricardo Rodríguez.

Sabido es que la condición jurídica del extranjero en la mayoría de los Estados modernos ha sido objeto de estudio con el fin de determinar los derechos que habrán de disfrutar los individuos que ostentan esta condición.

Sin embargo, apunta el maestro Ricardo Rodríguez(116), que "a pesar de nuestra adelantada civilización todavía se pregunta en la mayor parte de los Estados europeos; si el extranjero podrá asimilarse en sus derechos privados con el nacional, es decir, si puede acordarse al hombre el goce de todas las prerrogativas que le son necesarias para la conservación de su existencia física, intelectual y moral..."

Relativo a este cuestionamiento, opina el autor(117), que "la idea del Estado no se explica hoy como un todo homogéneo; y aunque libre de extraños elementos en ella entran también diversos factores, los ciudadanos de otros países porque ya los extranjeros no son considerados como en la antigüedad, hostis o enemigos; sus derechos están perfectamente definidos a la par que los del nacional, en las legislaciones de nuestra actual adelantada edad, en que la

116 / Do. cit., Ricardo Rodríguez, p. 354

117 / Ibid., p. 120

ley de la reciprocidad y la acción internacional tienden a consagrar la universalidad del derecho en el que entra como sujeto primordial de él, el hombre sin distinción de nacionalidad''.

También el autor(118) quiere dejar constancia de las bondades de nuestra legislación al explicar que ''... es indudable que México concede a los extranjeros el pleno goce de sus derechos civiles sin condición de reciprocidad, sin pedir nada a los Estados que hagan o no semejantes concesiones, porque ha creído que esos derechos son obligadas proyecciones de los derechos del hombre, que son ilegislables y se imponen como inherentes a la humana personalidad''.

Concatenado a lo expuesto, es oportuno comentar que Niboyet(119) clasifica a los países en cuanto al otorgamiento de derechos a los extranjeros en: ''1o. Países que conceden a los extranjeros el disfrute de derechos sin declararse previamente partidarios de un sistema determinado'' ''2o. Países que adoptan el sistema de la reciprocidad diplomática'' ''3o. Los que adoptan el sistema de reciprocidad legislativa'' y '' 4o. Países que adoptan el sistema de asimilación a los nacionales'' y (explica que estos son los) '' que proclaman la asimilación de los extranjeros a los nacionales en lo que se refiere al goce de los derechos privados. Este sistema que de una manera general, concede todos los derechos a los extranjeros, mientras que un texto no establezca limitaciones, lo adoptan las legislaciones más modernas''.

118/ Ibid., p. 389

119/ Op. cit., Niboyet, p. 134-135

Por nuestra parte, consideramos que la legislación mexicana es partidaria de este último sistema, o sea el de la asimilación de los extranjeros con los nacionales, situación que se desprende de lo dispuesto por el artículo 10. Constitucional: "En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece".

Pero no obstante lo expuesto, en determinados casos se adoptan los sistemas de reciprocidad legislativa y diplomática como se observa en los artículos 37 y 57 de la Ley General de Población, los que se refieren de manera general; el primero, a la posibilidad de negar la entrada o el cambio de calidad o característica migratoria entre otros motivos por falta de reciprocidad internacional; el segundo, se refiere a la posibilidad de otorgar facilidades por razones de reciprocidad para adquirir derechos de residencia a los diplomáticos y agentes consulares acreditados en el país que terminen su función, en caso de que estas mismas sean otorgadas a quienes hubieren sido representantes mexicanos en los países correspondientes.

C Carlos Arellano García.

El asunto de la "Condición Jurídica de los Extranjeros" es tratado por los especialistas desde diferentes puntos de vista, de tal manera, como ya quedo establecido, la doctrina francesa se inclina porque la condición jurídica de los extranjeros y la nacionalidad se estudie a través del Derecho Internacional Privado.

Sobre la materia el Dr. Carlos Arellano García(120) realiza interesantes reflexiones, y estima que "el tema central del Derecho Internacional Privado es el llamado conflicto de leyes, o sea la determinación de la vigencia espacial de las normas jurídicas de más de un Estado aplicables a una situación concreta en virtud de los puntos de conexión correspondientes; por lo que no se vincula sólo con los conflictos de leyes sino también con la nacionalidad ya que para hablarse de condición jurídica de extranjero, debe previamente determinarse quien es nacional y quien es extranjero".

En este sentido, el maestro Carlos Arellano nos invita a realizar una distinción del carácter que tienen los individuos frente al Estado del que son subordinados, dicho de otra manera, determinar cuál es el punto de conexión jurídica de la persona física o moral con el Estado.

Apunta el autor(121), que "... según la Constitución mexicana, el concepto legislativo de extranjero se obtiene por exclusión, en cuanto a las personas físicas, pudiéndose decir que son extranjeros los que no tienen la calidad de mexicanos. Por tanto, las personas físicas carentes de nacionalidad (apátridas), en nuestro país, caen dentro de la calificación de extranjeros y les es aplicable todo lo que se diga en relación con la condición jurídica de los extranjeros".

Visto lo anterior, se establece que el Estado mexicano determina quienes son sus nacionales y quienes no y por

120/ Op. cit., Arellano García, Derecho Internacional Privado, p. 347
121/ Ibid., p. 395

consiguiente distingue cuales son los derechos y obligaciones que habrán de gozar éstos.

Esta observación la confirma el maestro Carlos Arellano(122) al explicar que "la condición jurídica de los extranjeros estará integrada por los diversos derechos y obligaciones imputables en un Estado a las personas físicas o morales que no tienen el carácter de nacionales".

Para evitar cualquier duda sobre la condición de extranjero el autor propone una definición que a la letra dice "Tiene el carácter de extranjero la persona física o moral que no reúne los requisitos establecidos por el sistema jurídico de un Estado determinado para ser considerada como nacional".

Cabe hacer la observación que, al igual que Miaja de la Muela en la definición de extranjero incluye en ésta a la persona jurídica y no sólo a las personas físicas como se distingue en la exclusión que se hace en el artículo 33 Constitucional.

Con respecto al derecho de los extranjeros concluye el distinguido maestro(124) que "... los Estados están en posibilidad de estatuir, en su Derecho Interno sobre la condición jurídica de los extranjeros, y al hacerlo no tienen más límites que la no afectación de un mínimo de derechos que el Derecho Internacional consagra a favor de los extranjeros. Si se atenta contra este límite, surgirá la responsabilidad internacional por infracción a las reglas del Derecho de

122 / Ibid., p. 345

123 / Ibid., p. 344

124 / Ibid., p. 350

Gentes obligatorias para los Estados como sujetos de la comunidad internacional''.

Respecto a lo inmediatamente expuesto, en este mismo sentido se pronuncia Niboyet(125) al explicar que ''En principio, cada Estado determina, con absoluta soberanía en su territorio, la condición de extranjeros y decimos en ''principio'' por que esta regla no se admite más que con la reserva de un cierto *minimum*, el cual se considera necesario para no infringir las reglas del Derecho de Gentes y para no exponerse a sus sanciones''.

En referencia al otorgamiento de los derechos de los extranjeros en México, en el apartado precedente opinamos que, nuestro país adopta los sistemas de asimilación de los extranjeros con los nacionales y en algunos casos el de la reciprocidad legislativa y diplomática. Opinión que se ve reforzada con la que hace el Dr. Carlos Arellano García(126), al establecer que ''El conocimiento de los derechos y obligaciones de las personas físicas y morales en el Derecho vigente mexicano ha de obtenerse de una búsqueda minuciosa en los tratados internacionales, en la Constitución y en las leyes federales''.

En otro orden de ideas, el mismo autor, estudia el tema de los refugiados, problema que por su propia naturaleza es de especial interés.

La figura jurídica del refugiado en su concepción moderna inviste, a quienes se les reconoce como tales, de una

125/ Op. cit., Niboyet, p. 37

126/ Op. cit., Arellano García. Derecho Internacional Privado. P. 392

amplia protección.

Notoriamente en ocasiones para distinguirlos se llegan a utilizar vocablos que no siempre son los adecuados por ejemplo, exiliado, emigrado, asilado, etc.

Por ser el asilado una figura íntimamente ligada con el refugiado y por confundirse con más frecuencia con éste, consideramos importante incluir en nuestro trabajo algunas consideraciones del autor a fin de diferenciar plenamente estos dos conceptos.

Nos ilustra el maestro Carlos Arellano García(127) al indicar que "Desde el punto de vista de una mera significación gramatical, el asilo alude al lugar en donde encuentran refugio los perseguidos. Para que tal refugio pueda operar es preciso que ese lugar sea privilegiado y ese privilegio significa que el sitio sea inviolable por quienes ejercen la persecución pues si no fuera así no se produciría el amparo o la protección necesarios a los perseguidos".

A efecto de no dejar duda sobre lo que significa asilo el autor(128) propone el siguiente concepto genérico de asilo:

"El asilo es una institución jurídica en virtud de la cual un país denominado "asilante" brinda refugio a una persona física denominada "asilada" para proteger la vida, la libertad, la integridad corporal o la dignidad de la persona asilada, de persecuciones de carácter político, procedentes del país donde tiene su residencia habitual el asilado y el

127 / Carlos Arellano García. Los Refugiados y el Derecho de Asilo. México, 1987. p. 12

128 / Ibid.. p. 30-31

lugar del refugio puede ser otorgado en la sede de una misión diplomática ordinaria, en la residencia de los jefes de misión, en los locales habilitados por los jefes de misión para habitación de los asilados cuando el número de estos exceda de la capacidad normal de los edificios, en los navíos de guerra y aeronaves militares, en servicios o en campamentos militares, o en el territorio del país asilante, por el tiempo en que subsista el peligro respectivo''.

Al amparo de la misma cita y relativo a la definición transcrita, el autor realiza interesantes reflexiones.

''a) El asilo no es simplemente un derecho, es una institución jurídica. Esto significa que haya un conjunto de relaciones -jurídicas-derechos y obligaciones-correspondientes a todas las personas que intervienen en el ...

''b) En la actualidad, quien concede el asilo es un país, un Estado, ya no una iglesia, un templo o un monasterio ...

''c) El asilo tiene un fundamento típicamente humanitario ...

''d) La protección en el asilo produce respecto de él actos que hemos denominado ''persecuciones de carácter político'' y con esta frase hemos querido excluir a los delincuentes del orden común ...

''e) ... el asilado no ha de ser fozosamente nacional del Estado perseguidor, puede ser un extranjero ya radicado en tal Estado ...

''f) Puede ser variado el lugar del refugio.

g) El asilo es temporal''.

Con base en lo inmediatamente expuesto, es cómodo tratar de precisar que el asilo corresponde siempre a una persona física que huye por cuestiones políticas o de otra índole,

siempre y cuando no sean delitos del fuero común, de un país que no necesariamente es el de origen y que esta protección puede ser brindada por un Estado en su territorio, embajada o en lugar diverso en el cual pueda ejercer su jurisdicción.

Algunos autores al referirse al asilo difieren en esencia con el maestro Carlos Arellano, como es el caso de Carlos Alberto Lazcano(129) quien dice que "El derecho de asilo es la protección jurídica que dispensa un Estado a un delincuente que entra en su territorio después de huir de aquel en donde delinquiró".

Como se ve en este caso, el Estado proporciona refugio a un delincuente del orden común, sujeto que es excluido de la definición que comentamos y que de acuerdo con la Declaración Universal de Derechos Humanos(130) de 1948 el derecho de asilo "no podrá ser invocado contra una acción judicial realmente originada por delitos comunes o por actos opuestos a los propósitos y principios de las Naciones Unidas".

En otra opinión explica Max Sorensen(131) que "Como ejercicio de su soberanía, todo Estado tiene derecho a admitir en su territorio a las personas que desee, sin motivar queja alguna por parte de otro Estado. Ningún Estado está obligado por el derecho Internacional a negar la admisión de cualquier extranjero en su territorio, ni a entregarlo a un Estado extranjero ... Por esto, un Estado

129 / Op. cit., Lazcano, p. 694

130 / op. cit., Arellano, Los Refugiados y el Derecho de Asilo, p. 59-60

131 / Op. cit., Sorensen, p. 469-470

puede al menos provisionalmente, servir de asilo al extranjero que ha sido expulsado o que ha huido del Estado de su origen o de su residencia''.

En cierto aspecto Sorensen coincide con el maestro Carlos Arellano al establecer que un Estado en ejercicio de su soberanía puede dar asilo a personas que huyen de un país sea suyo de origen o no.

En otro sentido, difiere al no considerar que los motivos que obligan a la salida de los presuntos asilados sean estos de carácter político.

Por lo que toca al ejercicio de la soberanía de los Estados para la admisión de extranjeros en su territorio, el autor(132) cita a Oppenheim quien afirma que ''El hecho de ejercer el Estado su supremacía territorial sobre todas las personas que se encuentren en su territorio, sean súbditos propios o ajenos, excluye la posibilidad de que la jurisdicción de los Estados extranjeros sobre sus nacionales sea ejercitada en el territorio de otro país. Por consiguiente el Estado extranjero constituye un asilo al menos provisional para cualquier individuo que siendo perseguido en el país de origen cruce sus fronteras ...''

Destaca en este juicio al igual que en el de Max Sorensen, la posibilidad de que el Estado proteja, asile, refugie a cualquier individuo que solicite esta clase de ayuda al menos provisionalmente sin distinguir alguno.

Sobre el parecer expresado por Oppenheim, decimos que éste no establece diferencia alguna entre refugiado y

132/ Op. cit., Arellano, Los Refugiados ... p. 16

asilado, debido a que sólo indica que cuando un Estado extranjero pretenda ejercer su jurisdicción en algún súbdito propio o extraño el sólo hecho de cruzar sus fronteras constituirá un asilo al menos provisional.

Por lo que atañe al carácter de refugiado que puedan asumir determinados individuos, para su cabal entendimiento, vale la pena incluir la definición del ACNUR que nos presenta el autor, misma que ha sido citada en el inciso "C" del presente apartado, y que textualmente dice "Según la definición que figura en los estatutos de la oficina, son refugiados las personas que se encuentran fuera del país de su nacionalidad debido a que tienen el temor bien fundado de ser perseguidos por motivo de raza, nacionalidad u opinión política y por ese temor no pueden o no están dispuestos a recurrir a la protección del Gobierno de su nacionalidad".

De lo expuesto se nota que existen diferencias y similitudes entre el carácter de asilado y refugiado. En cuanto a las similitudes se encuentran la emigración de un lugar a otro; la existencia de un sujeto perseguidor; los perseguidos se encuentran desprotegidos por su país de origen o de residencia, etc. . Para el caso de las diferencias, nos atrevemos a señalar que la principal causa de la persecución, en el asilo ésta es siempre de índole política, mientras que en el refugio es por motivos de raza, nacionalidad u opinión política (entre otras). Consideramos oportuno comentar que el legislador mexicano al conceptuar la figura del refugiado, a las causas enunciadas incluyó la palabra u otras circunstancias, cuestión que presume una amplia gama de condiciones que pueden provocar la salida del país de origen o de otro Estado y que afectan a las personas que solicitan refugio.

Ha pasado un tiempo considerable desde que los Estados y los Organismos internacionales se preocuparon por atender el éxodo o emigración de individuos en busca de protección o refugio, provocado por causas principalmente violentas. Debido a ello el Maestro Carlos Arellano García(133) estima que "La protección humanitaria en favor de los perseguidos es una necesidad inaplazable y las normas jurídicas han de acoplarse a la evolución fáctica. Las nuevas experiencias requieren de una nueva redefinición de la tradición del asilo y de nuevos acuerdos supranacionales. Deberán examinarse objetivamente los problemas comparativamente con las reglas de carácter jurídico existentes en aras de conseguir un alivio a las condiciones de asilado".

Conforme a esta última referencia, consideramos que nuestro país se ha preocupado muy seriamente por el fenómeno de los refugiados, debido a que éste en la actualidad ya no es exclusivo de Europa, sino también de América, caso concreto lo tenemos con los refugiados guatemaltecos en la frontera sur del territorio nacional.

Por ser un problema actual y con posibles graves consecuencias internacionales, México ha revisado su legislación por lo que ha promovido incluir en su marco de derecho una nueva figura jurídica, como es la del "refugiado", misma que sustenta un profundo contenido humanitario y social a través de la cual, se ofrece a los perseguidos la posibilidad de vivir en condiciones realmente dignas y de respeto.

133/ Ibid., p. II

Con este hecho el legislador mexicano redefinió la figura del refugiado separándola del asilado, características que como hemos visto son diferentes, aunque en ambas se coloque en el centro del interés jurídico como valor supremo al hombre mismo.

D Leonel Pereznieto Castro.

Para abordar el tema de la condición jurídica del extranjero en el derecho positivo mexicano, el Maestro Pereznieto(134) considera determinar quienes son extranjeros a la luz de nuestro derecho y para ello dice que "La Constitución Federal de nuestro país, como cualquier otra Constitución de naturaleza semejante, supone, entre otros ámbitos de validez, el personal, y ha establecido ciertos requisitos que, una vez satisfechos, tiene como consecuencia que un individuo sea considerado como mexicano".

Los requisitos de que habla el autor, si recordamos, estos se encuentran en los artículos 30 y 33 constitucionales los que con un sentido de exclusión determinan quienes son extranjeros y quienes mexicanos.

Referente a las restricciones impuestas por nuestra legislación a los extranjeros, el autor(135) considera, que las más importantes "se encuentran determinadas por el artículo 33 constitucional" (para comentar esta disposición la subdivide en dos supuestos)

134 / Op. cit., Pereznieto, p. 85-86

135 / Loc. cit.

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

Por considerar que es de interés el comentario que hace el maestro, nos permitimos transcribirlo de manera textual.

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

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

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

"Nosotros pensamos que si bien pudieran ser válidas las argumentaciones del constituyente en su época, en la actualidad resulta difícil que un extranjero, o grupos de extranjeros pudiesen crearle eventualmente, a nuestro gobierno, serios problemas de carácter político; los sistemas

de seguridad del gobierno mexicano lo han demostrado ampliamente, por lo demás cuando fuese el caso estarán abiertos nuestros tribunales para juzgar a los responsables; conforme a las disposiciones penales que lo prevén. Por tales razones nos pronunciamos en contra de una discrecionalidad de este tipo que en nuestra opinión atenta contra la libertad de los extranjeros en México, sobre todo por el uso que se le ha dado; creemos y nos adherimos a la opinión del maestro Hector Fix Zamudio, en el sentido de que debe ser suprimida esta discrecionalidad y otorgarle al extranjero el derecho de amparo por lo "menos".

No cabe duda que son interesantes las reflexiones y la postura que adopta el maestro Leonel Pereznielo frente a la facultad de expulsión que tiene el Poder Ejecutivo Federal, sin embargo, con todo respeto sustentamos el criterio de que esta facultad no sólo no debe ser suprimida sino debe ser fortalecida, debido a que es una llave de seguridad para los intereses de la nación.

El autor argumenta que resulta difícil que un extranjero o grupos de extranjeros pudiesen crearle eventualmente serios problemas a nuestro país. Esto es cierto, pero pensamos que no es imposible, luego entonces, es necesario mantener vigente la facultad discrecional de expulsión.

En cuanto a las libertades que gozan los no nacionales, hacemos notar que nuestra Constitución consagra en favor de los extranjeros las mismas garantías individuales que a los nacionales, lo que les garantiza una completa seguridad jurídica dentro del territorio mexicano.

Por otra parte cabe señalar que, efectivamente, es discrecional la facultad de expulsión y que esta puede ser ejercida por el Ejecutivo de la Unión cuando lo considere

prudente, pero su ejercicio no puede ser arbitrario ni tampoco abusar de ésta en aras de la soberanía del país, primero porque nuestra legislación así lo establece y segundo porque correría el riesgo de un reclamo internacional, o sea que su libertad tiene límites de acuerdo al Derecho de Gentes, por lo tanto su actuación en este sentido debe ser absolutamente fundada y motivada para no caer en una infracción del Derecho Internacional, situación que procura al extranjero una amplia protección jurídica.

Podríamos preguntar cuál es el fundamento jurídico de la facultad de expulsión que tiene el Ejecutivo Federal, la respuesta la encontramos según Adolfo Miaja de la Muela(136) "... en el derecho de conservación del Estado que le faculta para eliminar elementos extranjeros que estima indeseables, aunque no hayan cometido hechos tipificados por sus leyes penales". Apoya su comentario en la opinión de De Boeck quien dice que "El fundamento jurídico del derecho de expulsión respecto a extranjeros se encuentra en el derecho del Estado, que los ha acogido, a prevenirse contra peligros de toda suerte, higiénicos, morales, sociales y políticos a los cuales su presencia en el territorio la expondría".

Referente a la segunda restricción a la que alude Leonel Pereznielo(137) es a la prohibición de inmigrarse en los asuntos políticos del país, coincidimos con el autor al considerarlo razonable "... en la medida en que deben ser únicamente los mexicanos quienes decidan sobre su destino

136 / Op. cit., Miaja de la Muela, p. 163-164

137 / Op. cit., Pereznielo, p. 89

político además de que esta disposición es congruente con el Derecho Internacional de Extranjería". Vale la pena recordar que tanto en la Convención de la Habana de 1928 como en la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre suscrita en Bogotá en 1948(138) se limitó la participación de los extranjeros en materia política, actividad privativa de los ciudadanos del país que los acoge.

138 / Supra

CAPITULO IV

LAS REFORMAS Y ADICIONES DE 1990 A LA LEY GENERAL DE POBLACION

Para dar inicio a este capítulo, consideramos recomendable efectuar un breve recordatorio de la forma en que esta integrado el Poder Legislativo, por ser el encargado de generar las leyes que habrán de formar parte del marco jurídico en el que se desarrolla nuestro país.

El artículo 50 constitucional establece que "El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos cámaras, una de Diputados y otra de Senadores".

La Cámara de Diputados estará integrada hasta por 500 diputados; 300 que son elegidos por el principio de votación mayoritaria y 200 que son electos según el principio de representación proporcional. Son electos en su totalidad cada 3 años (artículos 51 y 52 constitucionales).

La Cámara de Senadores es el otro órgano que conforma al Congreso de la Unión, integrado por dos representantes por cada Estado y dos por el Distrito Federal nombrados por elección directa, renovándose la mitad cada tres años (art. 50 const.).

Cabe hacer notar, que anteriormente todos los Senadores

permanecían en su encargo seis años y, por otra parte señalar que como función principal se encuentra la de colegislar, dicho de otra forma, colaborar con la Cámara de Diputados en la creación de las Leyes.

Debido a que en lo subsecuente con frecuencia usaremos los términos Cámara de Origen y Cámara Revisora y por la importancia que estos conceptos revisten para el tema del presente capítulo, hemos decidido para la mejor comprensión, apoyarnos en el sencillo pero completo resumen de las disposiciones constitucionales relativas a la materia que sobre ellas nos ofrece el Diccionario del Instituto de Investigaciones Jurídicas(139).

''Cámara de Origen I.- Nombre que se da a la Cámara del Congreso de la Unión encargada de conocer y discutir en primer término, los proyectos e iniciativas de Ley o decreto, cuya resolución no sea de la competencia exclusiva de una sola de las cámaras.

''Cámara Revisora II.- Nombre que se da a la Cámara del Congreso de la Unión encargada de conocer y discutir en segundo término (después de la cámara de origen) los proyectos o iniciativas de la Ley o decreto, cuya resolución no sea de la competencia exclusiva de una sola de las cámaras.

''.....
 III.- En el procedimiento de formación de una ley cuya resolución no sea exclusiva de una sola cámara, las cámaras

139 / Op. cit., Instituto de Investigaciones Jurídicas, Tomo II C-CH, p. 36-37

del Congreso de la Unión son designadas como Cámara de Origen y Cámara Revisora. A la cámara revisora le corresponde ser la segunda en conocer, discutir y en su caso aprobar, las iniciativas de leyes o decretos que presenten las entidades que gozan de esta prerrogativa constitucional.

''Asimismo, a la cámara revisora le corresponde conocer en segundo lugar, es decir, después de la cámara de origen las observaciones que en su caso hiciera el Presidente de la República al proyecto aprobado por las cámaras. ''Indistintamente puede fungir como cámara revisora la de diputados o la de senadores pero tratándose de proyectos relativos a empréstitos, contribuciones o impuestos y reclutamiento de tropas el Senado debe ser necesariamente cámara revisora. Además de estas tres excepciones contenidas en el inciso h) del artículo 72 de la Constitución, el penúltimo párrafo del artículo 111 de la misma Carta Fundamental, que establece el procedimiento de destituciones de funcionarios judiciales, prevé que el Ejecutivo debe enviar la solicitud de destitución a la Cámara de Diputados y si ésta lo aprueba pasará a la de Senadores, razón por la cual el Senado funge necesariamente como cámara revisora en este procedimiento''.

Dejada sentada la base para la mejor comprensión del contenido del presente capítulo, pasamos pues al primer inciso que lo integra.

1 Texto de la Iniciativa del Poder Ejecutivo.

Por considerar que es importante para la investigación y para dejar constancia de los alcances pretendidos por el Ejecutivo Federal, se incluye el texto original de la

iniciativa de reformas que el 29 de mayo de 1990 turnó a la Cámara de Senadores, a quien correspondió en este caso adoptar el carácter de Cámara de Origen.

"Iniciativa.

"CC. Secretarios de la
Cámara de Senadores del
H. Congreso de la Unión
P r e s e n t e s .

"Una de las prioridades de la política de la presente Administración, contempladas en el Acuerdo Nacional para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida, contenido en el Plan Nacional de Desarrollo de 1989-1994, es atender y proponer las acciones tendientes a resolver el problema que significa la existencia de enormes contrastes y desequilibrios en la distribución territorial de nuestra población algunos de ellos seculares y otros de más reciente aparición, que constituyen uno de los rezagos más sobresalientes del perfil demográfico del país.

"Para la atención adecuada de este problema, el Plan propugna establecer los criterios y objetivos demográficos que normen el desarrollo nacional y el de los centros urbanos, con el fin tanto de promover la retención de población en aquellas áreas que cuenten con potencial de desarrollo, como de fomentar la consolidación de destinos alternos para los flujos migratorios que se dirijan hacia zonas de alta concentración demográfica.

''Con el fin de hacer más efectiva la regulación de los fenómenos que afectan la población en cuanto a su volumen, estructura, temática y distribución en el territorio nacional, con el objeto de que participe equitativamente de los beneficios del desarrollo, se estima necesaria la incorporación al Consejo Nacional de Población, que tiene a su cargo la planeación demográfica del país, de un representante de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología y otro del Departamento del Distrito Federal, ambos con carácter permanente.

''La integración propuesta obedece a que la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología tiene a su cargo entre sus principales atribuciones, la de formular y conducir las políticas generales de asentamientos humanos, y proyectar la distribución de la población y de reordenación territorial de los centros de población que implica una importante acción de orientación de los flujos migratorios. De igual manera, el Gobierno del Distrito Federal, enfrenta la mayor concentración urbana en el país, con una dificultad para satisfacer las necesidades de bienes y servicios básicos y una migración que aún no ha sido disminuida al grado de ser tolerable.

''Por tales motivos y no obstante que la Ley General de Población establece que cuando se trate de asuntos de la competencia de otras dependencias y organismos del sector público, el Presidente del Consejo podrá solicitar de sus titulares, que acudan a la sesión o sesiones correspondientes o nombren un representante para desahogar aquéllos, se considera indispensable que la Secretaría de Desarrollo

Urbano y Ecología y el Departamento del Distrito Federal, se integren como miembros regulares del Consejo Nacional de Población.

"La presente iniciativa también pretende incorporar a los preceptos jurídicos regulados por la Ley General de Población, la figura de refugiado como nueva característica de la calidad migratoria de no inmigrante, diferente a la de asilado político contenida en el Artículo 42 del referido ordenamiento jurídico.

"En efecto a principios de la década de los ochenta, surgió en América Latina un fenómeno social hasta hoy no considerado o previsto jurídicamente en nuestro país: el fenómeno de los refugiados, cuya definición fue aprobada por la Declaración de Cartagena, suscrita el 19 de noviembre de 1984.

"Esta figura jurídico-política incluye el principio de la no devolución de la persona al país de origen y se ha aplicado, principalmente, a los casos de los campesinos guatemaltecos refugiados en México.

"Tradicionalmente, la política exterior de México se ha caracterizado por su respeto y defensa a los derechos humanos, en particular al derecho de asilo. Nuestro país ha practicado de manera invariable estos principios otorgando asilo a quienes sufren persecuciones por motivos políticos, y en otros casos ha dado abrigo a quienes han huido de sus países de origen por que su vida, seguridad o libertad se han visto amenazadas por la violencia generalizada.

"Lo anterior lleva a considerar la conveniencia de crear un instrumento jurídico que permita la permanencia legal de estas personas en nuestro país para garantizar así la protección que nuestro orden jurídico les otorga.

"Como es sabido la promoción de la Inversión extranjera se ha convertido en un elemento común de las políticas económicas de los países industrializados o en rápida industrialización, independientemente de su organización política y económica.

"Entre los objetivos y estrategias comprendidos en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, contemplados en el Acuerdo Nacional para la Recuperación Económica con Estabilidad de Precios, se establece en el apartado correspondiente a la Modernización Económica, que uno de los propósitos fijados para alcanzar los fines perseguidos en la materia con los recursos disponibles para el crecimiento, es el de promover un flujo de inversión extranjera que apoye nuestras metas mediante la aportación de recursos financieros para la inversión en territorio nacional la creación de empleos, el acceso a mercados externos y la difusión de tecnologías.

"Por ello, el Plan con el objeto de fomentar la inversión extranjera directa en forma conveniente para el país, dispone que los reglamentos y procedimientos de autorización de las nuevas inversiones permitidas por la ley sean automáticos, expeditos y transparentes; simplificando trámites, definiendo requisitos con precisión y dando fluidez institucional a los mismos; en consecuencia, se requiere la simplificación de las

disposiciones, normas y trámites que regulan e inciden directa o indirectamente en los procedimientos de autorización respectivos.

"En la presente iniciativa se propone la adecuación de las disposiciones jurídicas de la Ley General de Población referentes a las características y modalidades de los extranjeros que pretenden ingresar al país para realizar algún tipo de inversión permitida por la ley de la materia. Proponemos precisar los requisitos y las reglas que se aplicarán tanto a los inversionistas, hombres de negocios, técnicos, asesores y otros análogos para que puedan dedicarse al ejercicio de alguna actividad lucrativa, siempre que sea lícita y honesta.

"Por otra parte y dado el tiempo transcurrido desde la expedición de la Ley General de Población, a la fecha se vuelve indispensable por razones obvias indizar las sanciones pecuniarias que prevé la ley.

"Por lo anterior expuesto y con fundamento en la fracción I del Artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por el digno conducto de ustedes, me permito someter a la consideración del H Congreso de la Unión, la siguiente iniciativa de

DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA LA LEY GENERAL DE POBLACION

ARTICULO PRIMERO.- Se reforman los artículos 60., primer párrafo, 35, 47, 56, 63, 64, 66, 67, 106, 118 y 121 de la Ley General de Población para quedar como sigue:

''ARTICULO SEXTO.- El Consejo Nacional de Población estará integrado por un representante de la Secretaría de Gobernación, que será el titular del ramo y que fungirá como Presidente del mismo, y un representante de cada una de las Secretarías de Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Programación y Presupuesto, Desarrollo Urbano y Ecología, Educación Pública, Salud, Trabajo y Previsión Social, Reforma Agraria, y del Departamento del Distrito Federal, que serán los titulares de las mismas o los Subsecretarios o Secretarios Generales que ellos designen. Por cada representante propietario se designará un suplente que deberá tener el mismo nivel administrativo que aquél, o el inmediato inferior.

.....''

''ARTICULO 35.- Los extranjeros que sufran persecuciones políticas o aquellos que huyan de su país de origen, en los supuestos previstos en la fracción VI del Artículo 42, serán admitidos provisionalmente por las autoridades de migración, con la obligación de permanecer en el punto de entrada mientras la Secretaría de Gobernación resuelve cada caso''.

''ARTICULO 47.- El Inmigrante que permanezca fuera del país más de dieciocho meses en forma continua o con intermitencias no podrá solicitar el cambio de su calidad a Inmigrado, en tanto no transcurra de nuevo íntegramente el plazo que exige el Artículo 53. Cuando el Inmigrante permanezca más de dos años fuera del país, perderá su calidad migratoria, salvo en los casos excepcionales que determine la Secretaría de Gobernación''.

''ARTICULO 56.- El Inmigrado podrá salir y entrar al país libremente, pero si permanece en el extranjero más de tres años consecutivos perderá su calidad migratoria, lo mismo que si en un lapso de diez años estuviere ausente más de cinco. Los periodos de diez años se computarán a partir de la fecha de la declaratoria de Inmigrado en la forma y términos que establezca el Reglamento''.

''ARTICULO 63.- Los extranjeros que se internen al país en calidad de Inmigrantes y los No Inmigrantes a que se refieren las fracciones III -por lo que respecta a científicos-, V, VI y VII, del Artículo 42 de esta Ley, están obligados a inscribirse en el Registro Nacional de Extranjeros dentro de los treinta días siguientes a la fecha de su internación''.

''ARTICULO 64.- Los extranjeros, cuando sean requeridos por la Secretaría de Gobernación, deberán comprobar su legal internación y permanencia en el país; y cumplirán los demás requisitos que señalen esta Ley y sus Reglamentos''.

''ARTICULO 66.- Los extranjeros, independientemente de su calidad migratoria, por sí o mediante apoderado podrán, sin que para ello requieran permiso de la Secretaría de Gobernación, adquirir valores de renta fija o variable y realizar depósitos bancarios, así como adquirir bienes inmuebles urbanos y derechos reales sobre los mismos, con las restricciones señaladas en el Artículo 27 Constitucional, en la Ley para promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera y demás leyes aplicables.

El extranjero Transmigrante por su propia característica

migratoria, en ningún caso estará facultado para adquirir los bienes a que se refiere este mismo precepto legal''.

''ARTICULO 87.- Las autoridades de la República, sean federales, locales o municipales, así como los notarios públicos, los que substituyan a éstos o hagan sus veces y los corredores de comercio están obligados a exigir a los extranjeros que tramiten ante ellos asuntos de su competencia, que previamente les comprueben su legal estancia en el país y que en los casos que establezca el Reglamento, acrediten que su condición y calidad migratoria les permiten realizar el acto o contrato de que se trate, o en su defecto, el permiso especial de la Secretaría de Gobernación. En los casos que señale el Reglamento, darán aviso a la expresada Secretaría en un plazo no mayor de quince días, a partir del acto o contrato celebrado ante ellas''.

''ARTICULO 106.- El que haya sido expulsado, solamente podrá ser readmitido por acuerdo expreso del Secretario o Subsecretario de la Secretaría de Gobernación''.

''ARTICULO 118.- Se impondrá pena de dos a diez años de prisión y multa hasta el equivalente a diez mil salarios mínimos diarios vigentes en el Distrito Federal, a la persona que por cuenta propia o ajena lleve nacionales mexicanos a internarse al extranjero en forma ilegal.

Igual pena se impondrá al que sin permiso legal de autoridad competente, por cuenta propia o ajena pretenda introducir o introduzca ilegalmente a uno o varios extranjeros a territorio mexicano o a otro país, o los

albergue o transporte por el territorio nacional con el propósito de ocultarlos para evadir la revisión migratoria''.

''ARTICULO 121.- Las sanciones administrativas a que esta ley se refiere, se impondrán por las unidades administrativas que se señalan en el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación''.

ARTICULO SEGUNDO.- Se reforman las fracciones III y IV, y se recorren en su orden las fracciones VI a IX, para pasar a ser VII a X, respectivamente, y se adiciona una fracción VI al Artículo 42 de la Ley General de Población, para quedar como sigue:

''ARTICULO 42.-

I y II

III.- VISITANTES.- Para dedicarse al ejercicio de alguna actividad lucrativa o no, siempre que sea lícita y honesta, con autorización para permanecer en el país hasta por un año. Cuando el extranjero visitante, durante su estancia viva de sus recursos traídos del extranjero, de las rentas que éstos produzcan o de cualquier ingreso proveniente del exterior, o su internación tenga como propósito conocer alternativas de inversión o para realizar éstas, o se dedique a actividades científicas, técnicas, de asesoría, artísticas, deportivas o similares, o para ocupar cargos de confianza, podrán concederse hasta cuatro prórrogas más por igual temporalidad cada una, con entradas y salidas múltiples.

IV.- CONSEJERO.- Para asistir a asambleas y sesiones del consejo de administración de empresas con una temporalidad de un año prorrogable hasta por cuatro veces más por igual temporalidad cada una, con entradas y salidas múltiples y en cada ocasión con estancias máximas de 30 días improrrogables dentro del país.

V.-

VI.- REFUGIADO.- Para proteger su vida, seguridad o libertad cuando hayan sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, o la violación masiva de derechos humanos en su país de origen, que le hayan obligado a huir en busca de protección. No quedan comprendidas en la presente característica migratoria aquellas personas que sean objeto de persecución política prevista en la fracción anterior. La Secretaría de Gobernación renovará su permiso de estancia en el país, cuantas veces juzgue conveniente. Si el refugiado viola las leyes nacionales, sin perjuicio de las sanciones que por ello les sean aplicables perderá su característica migratoria y la misma Secretaría le podrá otorgar la calidad que juzgue procedente para continuar su legal estancia en el país. Asimismo, si el refugiado se ausenta del país, perderá todo derecho a regresar en esta calidad migratoria, salvo que haya salido con permiso de la propia Secretaría. En el supuesto de que el Ejecutivo de la Unión estimase necesario hacer uso de la facultad exclusiva que le otorga el Artículo 33 Constitucional, el refugiado no podrá ser devuelto a su país de origen.

VII. a X

ARTICULO TERCERO.- Se reforman las fracciones I, II, III y IV, y se adiciona una fracción VIII al Artículo 48 de la Ley General de Población, para quedar como sigue:

"ARTICULO 48.-

I.- 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. El monto mínimo requerido será el que se fije en el Reglamento de esta Ley. 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.

II.- INVERSIONISTAS.- Para invertir su capital en la industria comercio y servicios, de conformidad con las leyes nacionales, y siempre que se matenga durante el tiempo de residencia del extranjero el monto mínimo que fija el Reglamento de esta Ley.

Para conservar esta característica el inversionista deberá acreditar que mantiene el monto mínimo de inversión a que se refiere el párrafo anterior.

III.- PROFESIONAL.- Para ejercer una profesión. En

el caso de que se trate de profesiones que requieran título para su ejercicio se deberá cumplir con lo ordenado por las disposiciones reglamentarias del Artículo 5o. Constitucional en materia de profesiones.

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

V a VII

.....

VIII.- ARTISTAS Y DEPORTISTAS.- Para realizar actividades artísticas, deportivas o análogas, siempre que a juicio de la Secretaría dichas actividades resulten benéficas para el país**.

ARTICULO CUARTO.- Para la fijación del monto de las sanciones pecuniarias que resulten aplicables según el Capítulo VII de la Ley General de Población, los importes establecidos se convertirán a días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, a la fecha en que se cometa el delito o la infracción, a razón de un día por cada diez pesos, a excepción hecha de las sanciones previstas en el Artículo 118, que serán las que han quedado señaladas en el presente Decreto.

TRANSITORIO

UNICO.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Reitero a ustedes las seguridades de mi más alta y distinguida consideración.

Sufragio efectivo. No reelección.
Palacio Nacional, a 29 de mayo de 1990
El Presidente Constitucional de
los Estados Unidos Mexicanos.

Carlos Salinas de Gortari''

Como consecuencia del proceso legislativo al que se sometió la citada iniciativa, ésta sufrió modificaciones fundadas en los estudios y en la coincidencia de criterios sustentados por los legisladores tanto de la Cámara de Origen como de la Revisora.

2 Dictamen de la Cámara de Origen.

La iniciativa de reformas y adiciones a la Ley General de Población que envió el Ejecutivo Federal a la Cámara de Senadores, fue analizada cuidadosamente por las Comisiones Segunda de Gobernación y Primera Sección de Estudios Legislativos, las cuales conforme al proceso legislativo establecido, el 26 de junio de 1990 presentaron ante el Pleno del Senado el Dictamen correspondiente, el cual esta

integrado por seis capítulos a saber(140) :

- Capítulo I. Fundamento Constitucional
- Capítulo II. Contenidos de la Iniciativa
- Capítulo III. La Figura del Refugiado
- Capítulo IV. Sanciones
- Capítulo V. Criterios y Mecanismos de Migración
- Capítulo VI. Consejo Nacional de Población

Respecto al Capítulo I las Comisiones, fundamentan la competencia del Congreso de la Unión para conocer de la iniciativa propuesta en el artículo 73 fracción XVI Constitucional que se refiere a la facultad que tiene el Congreso para dictar leyes en materia de nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República.

Es válido apuntar como quedó establecido en el preámbulo de esta capítulo, que cualquiera de las dos Cámaras, tanto la de Senadores como la de Diputados, están en posibilidad de asumir el carácter de Cámara de Origen salvo en los casos en que las iniciativas de Ley o Decretos versen sobre empréstitos, contribuciones o impuestos o sobre reclutamiento de tropas, quien deberá conocer primero de ellos será la Cámara de Diputados (artículo 72 inciso h Constitucional).

En cuanto al capítulo II(141), las Comisiones establecen que las reformas y adiciones se orienta a cuatro objetivos básicos:

140 / Diario de los Debates. Cámara de Senadores, 26 de junio de 1990. p. 4

141 / Loc. cit.

- ''a) Incorporar al orden jurídico vigente en materia de migración la figura, hoy ausente, del refugiado;
- ''b) Establecer un régimen actualizado y más preciso de sanciones para quienes pretendan internar o internen ilegalmente personas a territorio nacional o faciliten su traslado o ingreso a otro país desde el territorio nacional sin la correspondiente revisión migratoria;
- ''c) Adecuar los criterios y mecanismos para la admisión de extranjeros en el país de acuerdo a las nuevas circunstancias del desarrollo nacional y
- ''d) Reforzar el Consejo Nacional de Población con la incorporación a esa institución de otras dependencias del sector público''.

El capítulo III que contempla la figura del refugiado, explican las Comisiones(142), que la iniciativa del Ejecutivo Federal "... viene a llenar una laguna de la mayor importancia en el orden jurídico vigente. Se trata no sólo de una figura necesaria para el manejo adecuado de un fenómeno nuevo en nuestro país, como es el de los refugiados que llegaron a México a mediados de la década de los ochentas provenientes de Guatemala y de otros países hermanos de América Central, sino, de una institución consecuente con la histórica tradición de asilo de nuestro país para el que perseguido políticamente y con la defensa universal, en la que también hemos sido vanguardia, de los derechos humanos''.

Explican las Comisiones, que la iniciativa recoge el espíritu y términos de la Declaración de Cartagena de 1984

142. / Diario de los Debates, Cámara de Senadores, 26 de junio de 1990, p. 5

suscrita por nuestro país en la que se incorpora(143) "... el principio de la no devolución, es decir, el principio de que ninguna persona que haya asumido la calidad de refugiado podrá ser devuelta contra su voluntad a su país de origen o enviada a otro en el que su seguridad, su vida o su libertad pudieran verse amenazadas".

Sin embargo, las Comisiones consideraron que el espíritu y términos que inspiraron estas adiciones a nuestro orden jurídico no se observa íntegramente en ellas, por lo que propusieron complementarias a fin de que se apegaran más a la Declaración de Cartagena, así como a la Convención de 1951 sobre el Estatuto de Refugiados y su protocolo de 1967. De esta forma la iniciativa quedó complementada en los siguientes términos(144)

Artículo 42 "fracción VI.- Refugiado.- Para proteger su vida, seguridad o libertad cuando hayan sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión externa, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público en su país de origen que lo hayan obligado a huir en busca de protección.

El refugiado no podrá ser devuelto a su país de origen o enviado a algún otro en el que su seguridad, su vida o su libertad se vean amenazadas.

143 / Loc. cit.

144 / Loc. cit.

"La Secretaría de Gobernación podrá dispensar la sanción a que se hubiere hecho acreedor por su internación ilegal al país al extranjero a quien se otorgue esta característica migratoria".

Por nuestra parte queremos apuntar que la idea del legislador en el sentido de atender con mayor amplitud el espíritu de la Convención Sobre el Estatuto de Refugiados se ve un tanto limitada al referirse sólo al extranjero que huye de su país de origen, cuando creemos que debió decirse al extranjero que huye del país donde antes tuviera su residencia habitual, como lo señala el artículo 10. inciso 2o. de la citada Convención(145) "A A los efectos de la presente Convención el término "refugiado" se aplicará a toda persona:

".....
2. Que, como resultado de acontecimientos ocurridos antes del primero de enero de 1951 y debido a fundados temores de ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él".

En la citada norma se hace alusión al extranjero que reside habitualmente en un país que no necesariamente es el

145 / Op. cit.. Arellano Garcia. Los Refugiados y el Derecho de Asilo. p. 69

suyo. Puede darse el caso que un extranjero en un país diferente al natal ve en peligro su vida o su libertad y, por ese motivo tenga que huir buscando refugio en nuestro país y no porque no sea originario del Estado donde se genera el conflicto por ese sólo hecho se le negará el beneficio del refugio.

Por lo antes señalado, nos pronunciamos porque en su oportunidad se reconsidere el texto de la fracción que comentamos para cambiar la palabra país de origen por la de donde reside habitualmente.

Respecto a la adición(146) que se hizo al artículo 35 "Los extranjeros que sufran persecuciones políticas o aquellos que huyan de su país de origen, en los supuestos previstos en la fracción VI del artículo 42, serán admitidos provisionalmente por las autoridades de migración mientras la Secretaría de Gobernación resuelve cada caso, lo que hará del modo más expedito". Consideramos que fue una medida atinada del legislador debido a que en la modificación propuesta obligaba al extranjero perseguido a permanecer en el puerto de entrada, lo que daba la ocasión de posibles conflictos entre nuestro país y sus vecinos.

Con esta acción el legislador recoge concretamente la idea plasmada en la ya aludida Convención(147) en la cual "Se manifiesta el deseo de todos los Estados en el sentido de que se evite que el problema de los refugiados sea causa de tirantez entre Estados".

146 / Diario de los Debates Cámara de Senadores, 26 junio de 1990. p. 5

147 /Op. cit., Arellano, Los refugiados ... p. 69

Capítulo IV Sanciones.- En este capítulo se observa que las comisiones encargadas del estudio de la iniciativa del Ejecutivo Federal, van más allá del espíritu de la propuesta de este último para combatir con mayor eficacia a la mafia de los conocidos como "polleros" o "enganchadores" que trafican con seres humanos (que agobiados por la falta de recursos económicos y por las pocas posibilidades de acceder a niveles de vida más dignos acuden a éstos exponiéndose en el mayor de los casos a vejaciones y explotaciones de la peor naturaleza); es decir para combatir(148) "... a quienes ejercen el negocio ilícito de introducir albergar, transportar y ayudar a cruzar ilegalmente las fronteras a extranjeros para internarlos en el país o a nacionales o extranjeros para llevarlos o internarlos en otro país, evadiendo los controles de migración".

Con este fin el Ejecutivo Federal propuso la siguiente redacción para el artículo 118 "Se impondrá pena de dos a diez años de prisión y multa hasta por el equivalente a diez mil días de salario mínimo conforme, a quien por sí o por medio de otro u otros pretenda llevar o lleve nacionales mexicanos a internarse en el extranjero en forma ilegal.

"Igual pena se impondrá a quien por sí o por medio de otro u otros, sin permiso legal de autoridad competente, pretenda introducir o introduzca ilegalmente a uno o varios extranjeros a territorio mexicano o a otros países, o los albergue o transporte en el territorio nacional con el propósito de ocultarlos para evitar la revisión migratoria".

148 / Diario de los Debates. Cámara de Senadores 26 de junio, 1990 p. 6

A las Comisiones arriba mencionadas les pareció necesario(149) "... precisar más los elementos constitutivos del tipo delictivo que se comenta, pues la redacción propuesta puede aún dar paso a la impunidad de los verdaderos delincuentes en este negocio, que suelen no aparecer físicamente en las actividades que constituyen el tipo y, adicionalmente, puede dar lugar a injusticias con quienes son contratados sin conocer el fondo del asunto o quienes concurren a él accidentalmente, sin la intención de contribuir a la comisión de un delito".

Con base en tales razonamientos, como señalamos al principio de este inciso, el legislador va más al fondo del problema y determina que es necesario complementar la propuesta de modificación al artículo comentado. Posición que compartimos debido a que es imprescindible determinar un tipo legal más amplio para encuadrar en él la conducta de quienes participan en este hecho delictivo; y además estrechar el círculo legal para castigar con mayor eficacia a quienes se han favorecido con esta clase de actividades, nutriéndose impunemente el mayor de las veces de la miseria de los hombres de nuestro campo mexicano principalmente, y también de los hombres del campo de las naciones vecinas.

El texto complementario de los legisladores(150) de la Cámara de Origen es el siguiente:

"A quien a sabiendas proporcione los medios, se preste o sirva para llevar a cabo las conductas descritas en los

149/ Loc. cit.
150/ Ibid., p. 7

párrafos anteriores, se le impondrá pena de uno a cinco años de prisión o multa hasta el equivalente de cinco mil días de salario mínimo conforme al que este vigente en el Distrito Federal''.

Otra propuesta del Ejecutivo Federal que consideramos importante citar, es la que se refiere a la actualización de las penas económicas (Artículo 4o. del Proyecto de Decreto enviado a la Cámara de Origen; Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del 29 de mayo de 1990, pag. 23) que establece la Ley General de Población en su capítulo VII; su contenido es el siguiente:

''Para la fijación del monto de las sanciones pecuniarias que resulten aplicables según el Capítulo VII de la Ley General de Población los importes establecidos se convertirán a días de salario mínimo vigente en el Distrito Federal, a la fecha en que se cometa el delito o la infracción a razón de un día por cada diez pesos a excepción hecha de las sanciones previstas en el artículo 118 que serán las que han quedado señaladas en el presente Decreto''.

Las Comisiones después de estudiar el contenido del texto anterior, decidieron(151) adoptarlo íntegramente sólo que no como artículo cuarto como estaba considerado en la iniciativa, sino, como artículo segundo transitorio del Proyecto de Decreto puesto a consideración de la Asamblea de la Cámara de Senadores en su sesión del 26 de junio de 1990.

Es menester subrayar para evitar cualquier eventual confusión, aún cuando ya se alude en el cuerpo del texto que

(151) Loc. cit.

parafraseamos; que, las sanciones derivadas de este artículo son aplicables a todos aquellos sujetos que incurran en cualesquiera de las hipótesis que se establecen en los artículos del 93 al 123 (preceptos que conforman el Capítulo VII de la Ley General de Población). Sin embargo, las sanciones que resulten por el ejercicio ilícito del tráfico de indocumentados nacionales o de extranjeros para el interior o fuera del país, o de quienes cometan alguna de las conductas que se encuadren en el tipo legal claramente especificado en el artículo 118 del Proyecto ya aprobado, serán penalizados conforme a las sanciones que este mismo artículo establece para tal fin.

Capítulo V. Criterios y Mecanismos de Migración.

Exponen los legisladores de la Cámara de Origen(152) que "La iniciativa propone reformas y adiciones sobre los criterios y mecanismos para la admisión en el territorio nacional de no inmigrantes e inmigrantes que, desde el punto de vista de las Comisiones actualizan el derecho migratorio a las nuevas exigencias del desarrollo nacional"; en ese mismo sentido manifiestan que "Se trata en lo esencial de una simplificación en el tratamiento de las gestiones migratorias, consecuentes con el propósito de ampliar los flujos comerciales de México con el exterior, así como los flujos tecnológicos y financieros".

Por nuestra cuenta deseamos comentar que, a la distancia resulta evidente de acuerdo con los cambios que se han manifestado en las esferas políticas, sociales y económicas

152 / Loc. cit.

en distintas partes del orbe, que las reformas propuestas a la Ley General de Población por el Ejecutivo Federal, discutidas y aprobadas en su oportunidad por el Congreso de la Unión, resultan ser un instrumento que seguramente servirán de punto de apoyo para la reactivación y recuperación económica y productiva del país.

También debemos decir, que es justificable modificar nuestro marco jurídico para permitir llevar a cabo los cambios que convengan instrumentar en beneficio de toda la nación, de ahí la necesidad de impulsar medidas concretas para contribuir a mejorar los niveles de vida de todos los mexicanos.

Pero, es oportuno insistir una y otra vez, en que si las modificaciones de esta naturaleza se hacen de manera compulsiva e irracional, podríamos tener resultados contraproducentes debido a que si éstas se orientan a minar la soberanía nacional o a lesionar los derechos de los mexicanos estaremos en la posición de vivir amargas experiencias. No esta sujeto a discusión que nuestro país necesita recursos de diversa índole para su recuperación económica, pero es verdad que los resultados de estas medidas reformistas si se llevan a niveles exagerados o bien concretamente llegasen a nuestra Magna Carta tendremos resultados fuertemente negativos que seguramente lamentaremos por mucho tiempo.

Capítulo VI. Consejo Nacional de Población.- En el marco de la modernización que sufre el país sería poco entendible que se soslayara al Consejo Nacional de Población debido a que es la instancia que lleva el peso de regular el desarrollo demográfico del país, de tal manera que en la iniciativa federal se propuso incorporar a este órgano a la

Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología así como al Departamento del Distrito Federal, por su parte(153) "Las Comisiones Dictaminadoras consideran que esta propuesta es congruente con los fines del Consejo, puesto que una de sus principales funciones es determinar los criterios que deben orientar una distribución más eficiente de la población en el territorio nacional ... " (por otra parte) "... consideran necesario que además de las instituciones mencionadas se incorporen también a este Consejo el Instituto Mexicano del Seguro Social y al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado. Se trata en ambos casos de instituciones con fuerte incidencia en las acciones de salud y con espacios muy amplios de contacto con la población. De ahí la conveniencia de su participación en las funciones del Consejo Nacional de Población donde su contribución sería de la mayor importancia en la definición y un mayor manejo de la política demográfica del país".

Las razones que fundamentan las Comisiones para incorporar al IMSS y al ISSSTE, así como a la SEDUE y al DDF, consideramos son de un gran peso específico, debido a que si queremos que el país se desarrolle integralmente, no podemos dejar de lado un aspecto de desarrollo tan importante como lo es el de la población.

Es imperativo que las diversas instancias que de alguna forma se vinculan con este elemento, se interrelacionen coordinadamente para establecer un equilibrio entre el crecimiento de la población y la oferta de servicios, ya que

si deseamos un crecimiento económico sostenido es necesario, a nuestro juicio, disminuir el crecimiento demográfico con acciones de revisión y evaluación los programas de control natal que actualmente operan en el territorio nacional sin perder de vista nuestra propia idiosincrasia y el respeto absoluto a la libertad y dignidad del ser humano.

En otro orden de ideas, resulta necesario destacar, que el Proyecto de Decreto de las Comisiones encargadas del estudio para reformar y adicionar a la Ley General de Población sometido en primera lectura a la consideración de la H Asamblea del Senado sufrió algunas modificaciones en el dictamen de segunda lectura llevada a cabo en la sesión del 28 de junio de 1990; modificaciones a las que haremos alusión en el apartado siguiente.

3 Diario de los Debates de la Cámara de Senadores.

En sesión pública ordinaria, celebrada el jueves 28 de junio de 1990 en la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos continuó la actividad legislativa en la que entre otros asuntos se discutió en segunda lectura el dictamen del Proyecto de Decreto que reforma y adiciona a la Ley General de Población presentado por las Comisiones Unidas Segunda de Gobernación y Primera Sección de Estudios Legislativos, mismo al que se le dio Primera Lectura el 26 de junio de 1990.

Durante la asamblea aludida en primer orden intervinieron por una parte a nombre de las Comisiones Dictaminadoras el C. Senador Fernando Silva Nieto para proponer modificaciones a la Ley de referencia y por otra parte, en el mismo sentido el C. Senador Porfirio Muñoz Ledo.

En este acto, después de los razonamientos expuestos, fundados y motivados por los legisladores, el Dictamen se aprobó en lo general; y en lo particular, razón por lo que el Proyecto fue turnado a la Cámara de Diputados para los efectos constitucionales.

Como puntos destacados en esta sesión, podemos mencionar la incorporación al cuerpo del Dictamen de algunas variantes previo al debate respectivo. Y como apuntó el C.Senador Fernando Silva Nieto(154) "... se trata, señores Senadores de modificaciones que sentimos fundamentales y que han sido acordadas por concenso respetuosamente deseo pedir, a nombre de las Comisiones Dictaminadoras a esta Asamblea se sirva dispensar a estas adiciones del trámite previsto en el artículo 125 del Reglamento Interior y dé por incorporadas estas modificaciones del cuerpo del dictamen, para pasar a su discusión en lo general y en lo particular".

Las modificaciones aludidas hacen referencia a los artículos 42 fracción I y 48 fracción II. Respecto al artículo 42 fracción I, se incorpora en su parte final el siguiente párrafo(155) "... atendiendo al sentido humanitario y de protección que orienta la institución del refugiado".

En lo que atañe a esta adición debemos manifestar que, con la incorporación de la figura del refugiado a nuestra esfera jurídica y con la redacción final del texto del artículo que la contempla, se confirma una vez más que México

154/ Diario de los Debates, Cámara de Senadores, 28 junio 1990 p. 3

155/ Loc. cit.

mantiene el inalterable sentido humanitario respecto de quienes tienen que huir del país del que habitualmente residen por motivos de diversa índole.

El sentido humanitario y de protección que se confiere a los refugiados, se ha puesto de manifiesto en la actitud asumida por el pueblo mexicano en repetidos momentos de su historia; ya con los refugiados españoles; ya con chilenos; ya con guatemaltecos y salvadoreños quienes no han tenido obstáculos para rehacer sus vidas en nuestro país en espacios protegidos por las autoridades respectivas.

Por lo que incumbe a la adición al artículo 48 fracción II que se refiere a la inversión de capital de los extranjeros con calidad de inmigrante, consideramos que ésta viene a ser una condicionante como se advierte en el texto(156) al que hacemos alusión " ... siempre que contribuya al desarrollo económico y social del país".

Resulta evidente que el espíritu del legislador al estudiar el aspecto de la inversión extranjera va más allá de pretender autorizar simplemente una inyección económica al país, dada la situación de desarrollo que prevalece en éste se hace necesario que la inversión de capital se oriente a la superación de los rezagos históricos que sufrimos en nuestra economía, así como a mejorar las dramáticas condiciones sociales en que viven actualmente un alto número de mexicanos en diversas zonas del país. De ahí la importancia, lo trascendente de la adición incorporada por los legisladores en el artículo que comentamos.

Asimismo, en este sentido se pronuncia el C. Senador Porfirio Muñoz Ledo(157) al estimar que "... la presencia del inversionista extranjero está vinculada a su contribución al desarrollo económico y social del país ..." Considera que esta adición es buena debido a que podría mal interpretarse el texto anterior en el sentido "... de que no se busca la inversión para el bien del país, sino para otros objetivos ...".

Con relación a la figura de los refugiados comenta el Senador(158) que "Reconocemos en suma que la labor de las Comisiones Unidas Segunda de Gobernación y Primera de Estudios Legislativos, ha adoptado una postura solidaria con la persona refugiada y que ha atendido la necesidad de buscar soluciones humanas a sus problemas, dando prioridad a la preservación de la vida y la integración personal por encima de otras consideraciones"

A lo indicado por el Senador, queremos manifestar nuestra total aprobación a la posición asumida por nuestros legisladores en lo que concierne a la figura del refugiado (salvo a lo que se refiere al país de origen como ya se comentó oportunamente). Sin embargo, hasta ahora se ha soslayado un problema de gran importancia y que en este ejercicio legislativo no fue abordado; es el caso de los hijos de los refugiados que nazcan en el territorio nacional; nos parece que su situación jurídica no es del todo clara.

De acuerdo con nuestra Constitución Política en el artículo 30 inciso A fracción I se establece que se es

157/ Ibid., p. 7
158/ Ibid., p. 5

mexicano por el hecho de haber nacido en el territorio de la República sea cual fuere la nacionalidad de sus padres. De acuerdo con esta disposición los hijos de refugiados nacidos en el país son mexicanos.

La cuestión que planteamos es la siguiente: ¿Estos infantes serán registrados en las oficinas del Registro Civil de la Localidad en donde se haya determinado la permanencia de los padres refugiados? ¿Se les expedirá el acta respectiva?. En caso de que esto no suceda, estaremos en la situación que se conoce como apátridas o sea personas sin nacionalidad.

Al respecto el especialista Adolfo Miaja de la Muela(159) explica que "Por regla general, las legislaciones internas suelen ofrecer fáciles remedios a los escasos supuestos de apatridia que resulten de la combinación de normas sobre nacionalidad inspiradas en distinto criterio, a caso con la excepción que representan los países de ius sanguinis puro respecto del apátrida nacido en su territorio, pero es preciso tener presente que los Estados en cuyo suelo radica un gran número de apátridas no están dispuestos a concederles en masa su nacionalidad y que muchas veces son los mismos apátridas los que su condición de emigrados políticos, no quieren recibirla, al sentirse en el exilio tan fervorosos amantes de su antigua patria como adversarios del Gobierno que en ella detenta el poder".

Agrega el mismo autor(160) que "Con la denominación de conflictos de nacionalidad suelen designarse las situaciones

159/ Op. cit., Miaja de la Muela, p. 101
160/ Ibid., p. 94

en las que se encuentra un individuo carente de este vínculo, o en el que dos o más Estados atribuyen cada uno su nacionalidad...

"En rigor, de conflicto solamente cabe hablar en los supuestos de doble o múltiple nacionalidad. La apatridia, la carencia de nacionalidad, no supone conflicto entre dos legislaciones, pero si es siempre el resultado de que ninguna respecto a las cuales el apátrida se encuentra o ha estado en contacto le atribuye en este momento su nacionalidad".

Consideramos necesario destacar que si bien es cierto que los padres de los hijos, nacidos en el país no son apátridas, sino extranjeros a los que se les reconoce su nacionalidad y su estancia legal en el territorio nacional con una característica migratoria como lo es la de refugiado, también es cierto que la nacionalidad es una conexión entre las personas y el Estado; y por lo tanto para que esta sea reconocida se requiere regularizar la situación de quienes nazcan en el país a fin de determinar claramente los derechos y obligaciones que el Estado impone.

4 Dictamen de la Cámara Revisora.

La Comisión de Población y Desarrollo de la Cámara de Diputados en su función de Cámara Revisora en la iniciativa del Ejecutivo Federal para reformar y adicionar la Ley General de Población, el 5 de julio de 1990 sometió a la consideración del Pleno de la Cámara el Dictamen correspondiente, mismo que no sufrió variación alguna con respecto al que recibió de la Cámara de Origen, debido a que como lo manifestó el Diputado Gerardo de Jesús Arellano(161)

161/Diario de los Debates de la Cámara de Diputados. julio 5, de 1990, p. 20

"... expusimos diferentes ideas y comentarios sobre la iniciativa del Ejecutivo que fueron recogidas por el Senado en un ejemplo de que la concordancia y el diálogo pueden ser un camino para la solución de los problemas en este país. "La legisladora entendió este camino y recogió toda la serie de opiniones y comentarios que se le hizo a la iniciativa del Ejecutivo".

Bajo el mismo tenor se expresó el Diputado Miguel A. Quiroz Pérez(162) quien dijo que "La concertación y la coincidencia que se dio en el Senado de la República por la nobleza de los temas que trata la iniciativa nos sirvió para llegar por primera vez, en los trabajos de esta Cámara a conciliar los distintos criterios y conjugarlos para presentar a esta Asamblea, un dictamen que si bien no refleja unanimidad de opiniones, es un auténtico trabajo legislativo que reafirma o para reafirmar la tradición política de solidaridad y fraternidad internacionales de nuestro país".

Es importante destacar que al dictamen presentado por la Comisión de Población y Desarrollo se dispuso la segunda lectura por acuerdo general de la Asamblea de la Cámara, las razones que sirvieron de fundamento para tal cuestión fueron las que expresó el C. Diputado Fructuoso López Cárdenas(163) "En virtud de que el dictamen de las reformas a la Ley General de Población ha sido suficientemente discutido por los miembros de los diversos grupos parlamentarios, quienes han hecho aportaciones valiosas con comentarios incluidos en el cuerpo del propio dictamen, y además existe el consenso en

162 / Ibid., p. 21

163 / Ibid., p. 13

lo general respecto de las reformas que se contienen en el dictamen, con fundamento en el artículo 59 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, vengo a proponer se califiquen de urgente y obvia resolución.

Solicitando en consecuencia la dispensa de la segunda lectura ... ''

No es necesario ahondar más para concluir que el Proyecto de Reformas y Adiciones a la Ley General de Población fue aprobado en lo general y en lo particular en la Cámara Revisora, por lo que en consecuencia son incorporadas estas disposiciones a nuestro marco legislativo vigente no sin antes haberse debatido los artículos que fueron impugnados oportunamente.

5 Diario de los Debates de la Cámara de Diputados.

Durante la sesión de la Cámara de Diputados el 5 de julio de 1990 fue presentado ante el Pleno el dictamen del Proyecto de Reformas y Adiciones a la Ley General de Población.

En este ejercicio fueron impugnados principalmente los artículos 48 y 66 del Proyecto de Decreto.

El C. Diputado Ruben Venadero(164) consideró que los artículos "...48 y 66 de la iniciativa de ley son artículos que para nosotros perfilan una solución que puede ser peligrosa para nuestro país ...'' (explica que) ''La inversión extranjera en nuestro país, consideramos nosotros, ni históricamente ni hoy asegura un mayor dinamismo y si puede originar una situación mayor de especulación económica.

''Pero sobre todo lo que más nos preocupa es lo siguiente, compañeros diputados: También se plantea en esta iniciativa de ley la posibilidad de que estos inversionistas o los extranjeros pueden acceder a puestos de confianza y de mando en nuestra sociedad ...'', el mismo Diputado cuestiona ''... ¿Esto no significa abrir la puerta a la posibilidad de que los mexicanos sean desplazados o estén cerrados los caminos para mejorar sus posiciones y se conviertan en ciudadanos de segunda? ''.

Por otra parte el propio Diputado(165) plantea que ''... aún cuando recogemos y pensamos que es positiva la ley, el artículo 48 y 66 le abre la puerta a inversionistas extranjeros que no necesariamente van a conculcar con nosotros a conculgar con nosotros en la idea de un proyecto nacional del país, y que si se abre la puerta a la posibilidad de ceder soberanía y de dejar no solamente puestos de mando en la economía y sociedad sino puestos de mando que después puedan reclamar cuotas de poder político''.

Frente a esta exposición, nuestra postura es un tanto ecléctica, debido a que compartimos con el Sr. Diputado el temor de ver con la inversión extranjera socabada por un lado nuestra soberanía como nación, y por el otro, los derechos de los mexicanos en el ámbito laboral.

Sin embargo para reactivar la economía nacional se hace necesario pensar en la inversión extranjera como medio para tal fin, aún cuando esto conlleve un riesgo para el país; riesgo que puede reducirse en caso de que se elabore un estricto Reglamento que proteja nuestra economía y sociedad.

Por otra parte, coincidimos en que el inversionista extranjero no necesariamente va a conculcar con nosotros con nuestra propia idea de proyecto nacional; también así lo entiende el Maestro Carlos Arellano García(166) al explicar que "6) Las inversiones extranjeras atienden básicamente el ánimo de lucro, no les interesa el desarrollo regional sino en función de ellas mismas, no tiene relevancia para ellas las necesidades sociales del país receptor"; además en el caso de las empresas inversionistas estas pueden "... estar ligadas a intereses políticos del exterior y servir de medio de presión política"

Para contrarrestar los efectos negativos de la inversión extranjera el mismo autor(167) en el Capítulo V de este trabajo nos ilustra con algunas formulas para conseguir tal objetivo, motivo por el cual se considera innecesario repetir las.

En cuanto a que los mexicanos nos veamos desplazados o nos convirtamos en ciudadanos de segunda en el ámbito laboral; creemos que existe ese riesgo ,pero también se presenta la necesidad de procurar fomentar la preparación de la fuerza de trabajo del país y por consecuencia estar en igualdad de condiciones con el extranjero, para en caso de que se considere lesionado el derecho de los ciudadanos mexicanos, se esté en posibilidad de invocar al artículo 32 constitucional en el que se consagra el derecho de preferencia de los mexicanos ante los extranjeros en igualdad de

166 / Op. cit., Arellano. p. 521

167 / Infra

circunstancias para toda clase de concesiones y para todos los empleos.

6 Texto del Decreto del 17 de julio de 1990 mediante el cual se Reforma y Adiciona la Ley General de Población.

Conforme a la política modernizadora del Presidente de la República Lic. Carlos Salinas de Gortari, es obvia la necesidad de adecuar las normas jurídicas que regulan los aspectos económicos del país para que estas contribuyan a mejorar los niveles de vida de los mexicanos; se hace necesario contar con un marco jurídico apropiado que avale legalmente los cambios que convenga instrumentar para establecer una conveniente relación tanto a nivel nacional como con la comunidad internacional.

Para alcanzar estos objetivos, el Ejecutivo Federal turnó al Congreso de la Unión una iniciativa para reformar y adicionar la Ley General de Población iniciativa a la que se incorporaron todas las sugerencias que fueron consideradas como viables y que contribuyeron a enriquecer a ésta.

El Congreso de la Unión después de analizar y debatir oportuna y cuidadosamente el Proyecto de referencia lo aprobó para quedar como sigue:

DECRETO

“El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, decreta:

SE REFORMA Y ADICIONA LA LEY GENERAL DE POBLACION

ARTICULO PRIMERO.- Se reforman los artículos 6o.; primer párrafo; 42, fracciones III y IV; 47; 48; fracciones I, II, III y IV, adicionándole una fracción VIII; 56; 63; 64; 66; 67; 106, y 121 de la Ley General de Población, para

quedar como sigue:

“ARTICULO 60.- El Consejo Nacional de Población estará integrado por un representante de la Secretaría de Gobernación, que será el titular del ramo y que fungirá como Presidente del mismo, y un representante de cada una de las Secretarías de Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Programación y Presupuesto, Desarrollo Urbano y Ecología, Educación Pública, Salud, Trabajo y Previsión Social, Reforma Agraria, del Departamento del Distrito Federal y de los Institutos Mexicano del Seguro Social y de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, que serán sus respectivos titulares o los Subsecretarios, Secretarios Generales o Subdirector General, según sea el caso, que ellos designen. Por cada representante propietario se designará un suplente que deberá tener el mismo nivel administrativo que aquél, o el inmediato inferior.

.....

“ARTICULO 42.-

I y II

III.- VISITANTES.- Para dedicarse al ejercicio de alguna actividad lucrativa o no, siempre que sea lícita y honesta, con autorización para permanecer en el país hasta por un año. Cuando el extranjero visitante, durante su estancia viva de sus recurso traídos del extranjero, de las rentas que éstos produzcan o de cualquier ingreso proveniente del exterior, o su internación tenga como propósito conocer alternativas de inversión o para realizar éstas, o se dedique a actividades científicas, técnicas, de asesoría, artísticas, deportivas o similares, o para ocupar cargos de confianza, podrán

concederse hasta cuatro prórrogas más por igual temporalidad cada una, con entradas y salidas múltiples.

IV.- CONSEJERO.- Para asistir a asambleas y sesiones del consejo de Administración de empresas, con una temporalidad de un año, prorrogable hasta por cuatro veces más por igual temporalidad cada una, con entradas y salidas múltiples y en cada ocasión con estancias máximas de 30 días improrrogables dentro del país''.

''ARTICULO 47.- El inmigrante que permanezca fuera del país más de dieciocho meses en forma continua o con intermitencias, no podrá solicitar el cambio de su calidad a Inmigrado, en tanto no transcurra de nuevo íntegramente el plazo que exige el artículo 53. Cuando el Inmigrante permanezca más de dos años fuera del país, perderá su calidad migratoria salvo en los casos excepcionales que determine la Secretaría de Gobernación''.

''ARTICULO 48.-

I.- 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. El monto mínimo requerido será el que se fije en el Reglamento de esta Ley. 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.

II.- INVERSIONISTAS.- Para invertir su capital en la industria, comercio y servicios de conformidad con las leyes nacionales, siempre que contribuya al desarrollo económico y

social del país y que se mantenga durante el tiempo de residencia del extranjero el monto mínimo que fije el reglamento de esta ley.

Para conservar esta característica el inversionista deberá acreditar que mantiene el monto mínimo de inversión a que se refiere el párrafo anterior.

III.- PROFESIONAL.- Para ejercer una profesión. En el caso de que se trate de profesiones que requieran título para su ejercicio se deberá cumplir con lo ordenado por las disposiciones reglamentarias del artículo 50. Constitucional en materia de profesiones.

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

V a VII

VIII.- ARTISTAS Y DEPORTISTAS - Para realizar actividades artísticas, deportivas o análogas, siempre que a juicio de la Secretaría dichas actividades resulten benéficas para el país''.

''ARTICULO 56.- El inmigrado podrá salir y entrar al país libremente, pero si permanece en el extranjero más de tres años consecutivos, perderá su calidad migratoria, lo mismo que si en un lapso de diez años estuviere ausente más de cinco. Los periodos de diez años se computarán a partir de la fecha de la declaratoria de Inmigrado en la forma y términos que establezca el Reglamento''

"ARTICULO 63.- Los extranjeros que se internen al país en calidad de Inmigrantes y los No Inmigrantes a que se refieren las fracciones III -por lo que respecta a científicos-, V, VI y VII, del artículo 42 de esta Ley, están obligados a inscribirse en el Registro Nacional de Extranjeros dentro de los treinta días siguientes a la fecha de su internación".

"ARTICULO 64.- Los extranjeros, cuando sean requeridos por la Secretaría de Gobernación deberán comprobar su legal internación y permanencia en el país; y cumplirán los demás requisito que señalan esta Ley y sus Reglamentos".

"ARTICULO 66.- Los extranjeros independientemente de su calidad migratoria, por sí o mediante apoderado podrán, sin que para ello requieran permiso de la Secretaría de Gobernación adquirir valores de renta fija o variable y realizar depósitos bancarios, así como adquirir bienes inmuebles urbanos y derechos reales sobre los mismos, con las restricciones señaladas en el artículo 27 Constitucional, en la Ley para promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera y demás leyes aplicables.

El extranjero transmigrante por su propia característica migratoria, en ningún caso estará facultado para adquirir los bienes a que se refiere este mismo precepto legal".

"ARTICULO 67.- Las autoridades de la República, sean federales, locales o municipales, así como los notarios públicos, los que sustituyan a éstos o hagan sus veces y los corredores de comercio están obligados a exigir a los extranjeros que tramiten ante ellos asuntos de su competencia que previamente les comprueben su legal estancia en el país y que en los casos que establezca el Reglamento, acrediten que su condición y calidad migratoria les permiten

realizar el acto o contrato de que se trate, o en su defecto, el permiso especial de la Secretaría de Gobernación.

En los casos que señale el Reglamento, darán aviso a la expresada Secretaría en un plazo no mayor de quince días a a partir del acto o contrato celebrado ante ellas''.

''ARTICULO 106.- El que haya sido expulsado, solamente podrá ser readmitido por acuerdo expreso del Secretario o del Subsecretario de la Secretaría de Gobernación''.

''ARTICULO 121.- Las sanciones administrativas a que esta Ley se refiere, se impondrán por las unidades administrativas que se señalan en el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación''

''ARTICULO SEGUNDO.- Se adiciona un párrafo segundo al artículo 7o, se reforma el artículo 35 y se recorren en su orden las fracciones VI a IX, para pasar a ser VII a X, respectivamente y se adiciona una fracción VI al artículo 42 de la Ley General de Población, para quedar como sigue:

- ''Artículo 7o.-
- I.-
- II.-
- III.-
- IV.-

En el ejercicio de estas facultades, la Secretaría de Gobernación velará por el respeto a los derechos humanos y, especialmente, por la integridad familiar de los sujetos a esta ley''

''ARTICULO 35.- Los extranjeros que sufran persecuciones políticas o aquéllos que huyan de su país de origen, en los supuestos previstos en la fracción VI del artículo 42, serán admitidos provisionalmente por las autoridades de migración, mientras la Secretaría de Gobernación resuelve cada caso, lo que hará del modo más expedito''.

''ARTICULO 42. -

V. -

VI.-REFUGIADO.- Para proteger su vida seguridad o libertad cuando hayan sido amenazadas por violencia generalizada la agresión extranjera los conflictos internos, la violación masiva de derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público en su país de origen, que lo hayan obligado a huir a otro país. No quedan comprendidos en la presente característica migratoria aquellas personas que son objeto de persecución política prevista en la fracción anterior. La Secretaría de Gobernación renovará su permiso de estancia en el país, cuantas veces lo estime necesario. Si el refugiado 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 procedente para continuar su legal estancia en el país. Asimismo, si el refugiado se ausenta del país, perderá todo derecho a regresar en esta calidad migratoria, salvo que haya salido con permiso de la propia Secretaría. El refugiado no podrá ser devuelto a su país de origen ni enviado a ningún otro, en donde su vida, libertad o seguridad se vean amenazadas.

La Secretaría de Gobernación podrá dispensar la sanción a que se hubiere hecho acreedor por su internación ilegal al país, al extranjero a quien se otorgue esta característica migratoria, atendiendo al sentido humanitario y de protección que orienta la institución del refugiado''

''ARTICULO TERCERO.- Se reforma y adiciona el artículo 118 de la Ley General de Población, para quedar como sigue:

''ARTICULO 118.- Se impondrá pena de dos a diez años de prisión y multa hasta el equivalente a diez mil días de salario mínimo conforme al que esté vigente en el Distrito Federal, a quien por sí o por medio de otro u otros pretenda llevar o lleve nacionales mexicanos a internarse al extranjero en forma ilegal.

Igual pena se impondrá a quien por sí o por medio de otro u otros, sin permiso legal de autoridad competente pretenda introducir o introduzca ilegalmente a uno o varios extranjeros a territorio mexicano o a otro país, o los albergue o transporte por el territorio nacional con el propósito de ocultarlos para evadir la revisión migratoria.

A quien a sabiendas proporcione los medios se preste o sirva para llevar a cabo las conductas descritas en los párrafos anteriores, se le impondrá pena de uno a cinco años de prisión y multa hasta el equivalente a cinco mil días de salario mínimo conforme al que esté vigente en el Distrito Federal''.

ARTICULOS TRANSITORIOS

''PRIMERO.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

''SEGUNDO.- Para la fijación del monto de las sanciones pecuniarias que resulten aplicables según el Capítulo VII de la Ley General de Población, los importes establecidos se convertirán a días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, a la fecha en que se cometa el delito o la infracción, a razón de un día por cada diez pesos, a

excepción hecha de las sanciones previstas en el artículo 118, que serán las que han quedado señaladas en el presente Decreto**.

CAPITULO V

EXEGESIS DE LAS REFORMAS

1 La reforma del artículo 60. de la Ley General de Población.

Al Texto anterior del precepto.

"El Consejo Nacional de Población estará integrado por un representante de la Secretaría de Gobernación que será el titular del ramo y que fungirá como Presidente del mismo y un representante de cada una de las Secretarías de Educación Pública, Salubridad y Asistencia, Hacienda y Crédito Público, Relaciones Exteriores, Trabajo y Previsión Social, de la Presidencia y de la Reforma Agraria que serán los titulares de los mismos o los Subsecretarios que ellos designen. Por cada representante propietario se designará un suplente que deberá tener el mismo nivel administrativo que aquel o el inmediato inferior.

"Cuando se trate de asuntos de la competencia de otras dependencias u organismos del sector público, el Presidente del Consejo podrá solicitar de sus titulares que acudan a la sesión o sesiones correspondientes o nombren un representante para desahogar aquéllos.

''El Consejo podrá contar con el auxilio de consultorías técnicas e integrar las unidades interdisciplinarias de asesoramiento que estime pertinentes, con especialistas en problemas de desarrollo y demografía''.

B) Nuevo Texto del Precepto.

''El Consejo Nacional de Población estará integrado por un representante de la Secretaría de Gobernación, que será el titular del ramo y que fungirá como Presidente del mismo y un representante de cada una de las Secretarías de Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público Programación y Presupuesto, Desarrollo Urbano y Ecología, Educación Pública, Salud Trabajo y Previsión Social, Reforma Agraria, del Departamento del Distrito Federal y de los Institutos Mexicano del Seguro Social y de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado que serán sus respectivos titulares o los Subsecretarios Generales o Subdirector General según sea el caso, que ellos designen. Por cada representante propietario se designará un suplente que deberá tener el mismo nivel administrativo que aquél, o el inmediato inferior''.

''Cuando se trate de asuntos de la competencia de otras dependencias u organismos del sector público, el Presidente del Consejo podrá solicitar de sus titulares que acudan a la sesión o sesiones correspondientes o nombren un representante para desahogar aquéllos.

''El Consejo podrá contar con el auxilio de consultorías técnicas e integrar las unidades interdisciplinarias de asesoramiento que estime pertinentes, con especialistas en problemas de desarrollo y demografía''.

C) Diferencias entre ambos preceptos.

La diferencia entre estos preceptos tiene carácter cuantitativo y cualitativo, debido a que al nuevo precepto se incorporan cuatro organismos; dos por iniciativa del Ejecutivo Federal, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología y el Departamento del Distrito Federal; y dos por recomendación del Congreso de la Unión, los Institutos Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE).

Respecto a la Secretaría de Programación y Presupuesto que es incorporada al Consejo Nacional de Población aún cuando no forma parte de la iniciativa, consideramos que es debido a que ésta en calidad de autoridad substituta asumió parte de las funciones de la extinta Secretaría de la Presidencia, misma que durante su vigencia en la administración pública fue parte integrante del citado Consejo.

D) Justificación de la Reforma.

Explica el Ejecutivo de la Unión(168) que "La integración propuesta obedece a que la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología tiene a su cargo entre sus principales atribuciones, la de formular y conducir las políticas generales de asentamientos humanos, y proyectar la distribución de la población y la ordenación territorial de los centros de población que implica una importante acción de

168 / Diario de los Debates de la Cámara de Senadores, 29 de mayo de 1990, p. 20

orientación de los flujos migratorios. De igual manera, el Gobierno del Distrito Federal, enfrenta la mayor concentración urbana en el país, con una dificultad para satisfacer las necesidades de bienes y servicios básicos y una migración que aún no ha sido disminuida al grado de ser tolerable''.

Tanto la Cámara de Origen(169) como la Revisora(170) manifestaron su conformidad con lo expuesto, pero además consideraron necesario incorporar al Consejo al IMSS y al ISSSTE debido a que ''Se trata en ambos casos de instituciones con fuerte insidencia en las acciones de salud y con espacios muy amplios de contacto con la población, ... donde su contribución sería de la mayor importancia en la definición y un mejor manejo de la política demográfica del país''.

E) Otros comentarios.

Es preocupación constante en las distintas instancias legislativas, establecer una adecuada y permanente distribución de la población en el territorio nacional, así como mantener un apropiado índice demográfico, a través de políticas que permitan alcanzar el grado óptimo de desarrollo de la nación.

Por lo que resulta congruente que la reforma pretenda

169 / Diario de los Debates de la Cámara de Senadores, 26 de junio de 1990, p. 7

170 / Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, 5 de julio de 1990, p. 10

fortalecer al Consejo Nacional de Población, quien tiene como facultad principal 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 (Artículo 5o. de la Ley General de Población).

2 La reforma del artículo 42 fracción III de la Ley General de Población.

A) Texto anterior del precepto.

''No Inmigrante es el extranjero que con permiso de la Secretaría de Gobernación se interna en el país temporalmente dentro de alguna de las siguientes características:

''Fracción III.- Visitantes.- 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 sólo vez por igual temporalidad excepto si durante su estancia vive de sus depósitos traídos del extranjero, de las rentas que estos produzcan o de cualquier ingreso proveniente del exterior o para actividades científicas, técnicas, artísticas, deportivas o similares, en que podrán concederse dos prórrogas más''.

B) Nuevo texto del precepto.

''No Inmigrante es el extranjero que con permiso de la

Secretaría de Gobernación se interna en el país temporalmente dentro de alguna de las siguientes características:

“Fracción III. - Visitantes. - Para dedicarse al ejercicio de una actividad lucrativa o no, siempre que sea lícita y honesta, con autorización para permanecer en el país hasta por un año. Cuando el extranjero visitante, durante su estancia viva de sus recursos traídos del extranjero, de las rentas que éstos produzcan o de cualquier ingreso proveniente del exterior o su internación tenga como propósito conocer alternativas de inversión o para realizar éstas, o se dedique a actividades científicas, técnicas, de asesoría, artísticas, deportivas o similares, o para ocupar cargos de confianza, podrán concederse hasta cuatro prórrogas más por igual temporalidad cada una, con entradas y salidas múltiples”.

C) Diferencias entre ambos preceptos.

En este sentido apuntamos que, mediante la reforma, el permiso de internación temporal que otorga la Secretaría de Gobernación a los extranjeros con esta característica migratoria se amplía; pasa de seis meses a un año y las posibles prórrogas por los mismos periodos de dos a cuatro; en tanto que el permiso para dedicarse a actividades claramente determinadas también se amplía al incorporar a él las de asesoría y asunción de cargos de confianza.

D) Justificación de la reforma.

Indica el legislador(171) que mediante este tipo de

171/ Diario de los Debates de la Cámara de Senadores, 26 de Junio de 1990, p. 7

reformas se actualiza el derecho migratorio conforme a las necesidades del desarrollo nacional y que el propósito es ampliar los flujos comerciales de México con el exterior y además dar al extranjero mayores facilidades de ingreso y estancia en el país.

E) Otros comentarios.

Es evidente que para alcanzar el desarrollo económico que tanto requiere la nación, es necesario revisar los mecanismos actualmente establecidos para facilitar la incorporación de extranjeros al aparato productivo del país.

Consideramos que esta medida revisora debe hacerse cuidadosamente sin menoscabo de los intereses de los nacionales; y sin trastocar lo dispuesto por el artículo 99 fracción III del Reglamento de la Ley de estudio, en el que da cierta seguridad a los intereses de los empleados mexicanos, al establecer que "Respecto a las personas a que se refiere la fracción III del artículo 42 de la Ley, se aplicarán las siguientes reglas ... Los extranjeros podrán ser admitidos para ejercer una actividad remunerada o lucrativa solamente en el grado que lo permita la protección de los nacionales ...".

Como se observa, con esta disposición de contenido restrictivo quedan salvaguardados los intereses de la actividad económica de quienes pudieran verse perjudicados por la reforma efectuada.

3 La reforma del artículo 42 fracción IV de la Ley General de Población.

A) Texto anterior del precepto.

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

"Fracción IV.- Consejero.- Para asistir a asambleas o sesiones de consejo de administración de empresas o para prestarle asesoría y realizar temporalmente funciones propias de sus facultades. Esta autorización será hasta por seis meses improrrogables, con permiso de entradas y salidas múltiples, y la estancia dentro del país en cada ocasión sólo podrá ser hasta de treinta días improrrogables".

B) Nuevo texto del precepto.

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

"Fracción IV.- Consejero.- Para asistir a asambleas y sesiones del consejo de Administración de empresas, con una temporalidad de un año, prorrogables hasta por cuatro veces más por igual temporalidad cada una con entradas y salidas múltiples y en cada ocasión con estancias máximas de 30 días improrrogables dentro del país".

C) Diferencias entre ambos preceptos.

El nuevo precepto tiene un contenido restrictivo, al

limitar el permiso de internación al ejercicio del mandato que tiene el consejero dentro del consejo de administración; a diferencia de la anterior disposición que además de la actividad señalada daba la opción de que el no inmigrante realizara actividades de asesoría o bien de otra índole propias de sus facultades.

Por otra parte se amplía el periodo de internación, mismo que pasa de seis meses improrrogables a un año, con posibles prórrogas hasta por cuatro veces más por el mismo tiempo.

D) Justificación de la reforma.

Al igual que en la anterior disposición el legislador(172) considera de suma importancia proporcionar al extranjero facilidades para su desplazamiento dentro y fuera del país de acuerdo a las exigencias del mismo desarrollo nacional.

E) Otros comentarios.

La cada vez más amplia participación de México en el comercio internacional, y con la perspectiva que se presenta en el terreno económico con motivo de la próxima firma del tratado trilateral de libre comercio, son motivos suficientes para justificar este tipo de reformas a las disposiciones que

172 / Loc. cit.

regulan la estancia y actividades de los extranjeros en el país.

Es importante resaltar, que el legislador al circunscribir la actividad del consejero a la asistencia de las sesiones del consejo de administración (consideramos) quiso delimitar exactamente su función, debido a que en el texto anterior, existía la posibilidad de que el consejero desempeñara funciones de asesor, que si bien pudieran parecer sinónimos en cuanto a su actividad no lo son, además que se desvirtuaba el objetivo para el cual era autorizada su internación.

Con el afán de apoyar lo dicho, queremos recordar la definición de consejero propuesta por nosotros en el Capítulo II referente a conceptos y que en ella pretendemos dar una idea clara de la función de esta figura: Consejero es el individuo que integra el órgano directivo de una persona moral, con el carácter de mandatario con el fin de ejercer los actos de administración o de representación que se le encarguen.

4 La reforma del artículo 47 de la Ley General de Población.

A) Texto anterior del precepto.

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

La propia Secretaría podrá autorizar la salida del país

por la temporalidad y veces que juzgue conveniente, sin la aplicación de lo dispuesto en este artículo y el 56, a los inmigrantes que hayan solicitado su calidad de inmigrado, mientras ésta no se resuelva''.

B) Nuevo texto del precepto.

El Inmigrante que permanezca fuera del país más de dieciocho meses en forma continua o con intermitencias no podrá solicitar el cambio de su calidad a Inmigrado en tanto no transcurra de nuevo íntegramente el plazo que exige el artículo 53. Cuando el inmigrante permanezca más de dos años fuera del país perderá su calidad migratoria salvo en los casos excepcionales que determine la Secretaría de Gobernación''.

C) Diferencias entre ambos preceptos.

Conforme al texto actual, se concede una mayor libertad al inmigrante para salir del país, debido a que mientras éste no se ausente más de dieciocho meses en forma continua o discontinua no pierde su calidad migratoria, como era el caso antes de la reforma.

Se infiere del texto vigente, que se concede un plazo de seis meses para que regrese el extranjero al país, con lo que esta en posibilidad de que se le considere para reiniciar el cómputo de cinco años que exige el artículo 53 para solicitar su calidad de inmigrado y sólo en caso contrario perderá su calidad de inmigrante.

A diferencia de la anterior disposición, en la actual

la Secretaría de Gobernación con carácter facultativo podrá efectuar excepciones en la estricta aplicación de este precepto.

D) Justificación de la reforma.

Como ha quedado establecido, el legislador pretende con estas reformas facilitar al extranjero la entrada y salida del país y así alentar si lo considera conveniente la internación de éstos, cuando traigan beneficios a los diferentes campos del quehacer nacional.

E) Otros comentarios.

La serie de facilidades que se otorgan al extranjero para su virtual ingreso al país, derivadas de las reformas y adiciones a la Ley General de Población, nos hacen recordar las que les dieron en la Ley de Migración del 30 de agosto de 1930; sólo que en aquella ocasión el interés no se fundaba principalmente en la posible aportación económica que hoy se toma en cuenta para el tan anhelado desarrollo nacional, sino además, el interés se concentraba en aumentar la población como se puede constatar transcribiendo de nueva cuenta el artículo 60 del ordenamiento citado.

**Se considera de público beneficio la inmigración individual o colectiva, de 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; y se faculta a la Secretaría de

Gobernación para fomentarla por cuantos medios juzgue conveniente, así como relevar de algún o algunos de los requisitos que fija esta Ley, a los que, viniendo en grupos y contando con elementos de provecho para la nación, puedan ser considerados por dicha Secretaría como inmigrantes benéficos y de radicación definitiva''.

Por otra parte, con relación al contenido de la disposición anterior, queremos destacar que el carácter restrictivo que presenta tiene su fundamento. Debemos considerar que el desarrollo económico y social del país presentaba esquemas diferentes a los que hoy vivimos, por lo tanto aún cuando ya se dejaba entrever la transformación sustantiva que con el paso de los años se ha presentado, el criterio del legislador con respecto a los inmigrantes estaba orientado a prolongar su estancia en el país en tanto no obtuvieran la calidad de inmigrados con el fin de que éstos se adaptaran de mejor manera a nuestro entorno social.

En este mismo sentido con respecto a la temporalidad fijada en el precepto que comentamos Leonel Pereznieto(173) apunta que "... el legislador consideró que si el inmigrante se encuentra en un periodo de asimilación a nuestra sociedad debe permanecer en ella el mayor tiempo posible, de ahí este tipo de restricciones''.

5 La reforma del artículo 48, fracción I de la Ley General de Población.

173/ Op. cit. Leonel Pereznieto, p. 101

A) Texto anterior del precepto.

"Las características de inmigrante son:

Fracción I.- 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 otros 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".

B) Texto actual del precepto.

"Las características de inmigrante son:

Fracción I.- 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. El monto mínimo requerido será el que se fije en el Reglamento de esta Ley. 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".

C) Diferencias entre ambos preceptos.

La diferencia entre ambas disposiciones es muy clara, debido a que el legislador plantea en la reforma que "El monto mínimo requerido será el que se fije en el Reglamento de esta Ley". Es de advertirse que la alusión al citado ordenamiento no se contempla en el cuerpo del texto anterior.

D) Justificación de la reforma.

La justificación a la reforma que nos ocupa, la encontramos en la exposición de motivos que acompañó a la iniciativa de Ley que el Ejecutivo Federal(174) envió al Congreso de la Unión; en el que explica que "la inversión extranjera se ha convertido en un elemento común de las políticas económicas de los países industrializados o en rápida industrialización" y que "Entre los objetivos y estrategias comprendidos en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 ... en el apartado correspondiente a la Modernización ... Económica es uno de sus propósitos ... el promover el flujo de inversión extranjera que apoye nuestras metas mediante la aportación de recursos financieros para la inversión en territorio nacional, ... y por ello el Plan dispone que los reglamentos y procedimientos de autorización de las nuevas inversiones permitidas por la ley, sean automáticos, expeditos y transparentes; simplificando trámites, definiendo requisitos con precisión y dando fluidez institucional a los mismos".

E) Otros comentarios.

Con respecto al requisito mínimo de inversión al que alude la reforma, es conveniente dejar establecido que éste consiste, de acuerdo con el artículo 114 fracción I del Reglamento vigente de la Ley General de Población, en el monto que le produzca al extranjero un ingreso no menor a seis mil pesos mensuales, más mil pesos por cada familiar que lo acompañe.

Como se ve, la cantidad que en estos momentos se requiere para obtener el rendimiento mencionado es verdaderamente ridícula, por lo que estamos completamente de acuerdo con la opinión del maestro Leonel Pereznieto(175) en el sentido de que las cantidades fijadas "... resultan demasiadas bajas, teniendo en cuenta que el objeto de una disposición de esta naturaleza debe alentar el aporte de capitales al país".

Por nuestra cuenta agregamos, que es imprescindible, para que realmente se cumpla en parte con la "Modernización Económica" a que alude el Ejecutivo Federal en su exposición de motivos y se obtenga el objetivo deseado, se indizen a la brevedad los montos requeridos al igual que se hizo con las sanciones económicas fijadas en el artículo 118 de esta Ley, a fin de que sean acorde con la realidad económica actual.

Finalmente es importante señalar que el rentista por su propia característica migratoria no despliega ninguna actividad productiva (tiene el impedimento para dedicarse a alguna actividad remunerada o lucrativa, art. 114 fracc. IV

175_/ Op. cit., Pereznieto, p. 96

del Reglamento) ; sin embargo existe la posibilidad de que éstos presten sus servicios en el campo de la ciencia o la cultura, previo permiso de la Secretaría de Gobernación en caso de que esta lo considere conveniente para el país.

6 La reforma del artículo 48 fracción II de la Ley General de Población.

A) Texto anterior del precepto.

“Las características de Inmigrante son:

Fracción II.- 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”.

B) Nuevo texto del precepto.

“Las características de Inmigrante son:

Fracción II.- Inversionista.- Para invertir su capital en la industria, comercio y servicios, de conformidad con las leyes nacionales, siempre que contribuya al desarrollo económico y social del país y que se mantenga durante el tiempo de residencia del extranjero el monto mínimo que fije el reglamento de esta ley.

“Para conservar esta característica el inversionista deberá acreditar que mantiene el monto mínimo de inversión a que se refiere el párrafo anterior”.

C) Diferencias entre ambos preceptos.

Con la reforma se incrementan las posibilidades para que el extranjero invierta su capital en nuestro país, por lo que se autoriza la inversión en el campo del comercio y los servicios, eliminándose la restricción del anterior precepto que lo limitaba a invertir sólo en el terreno de la industria.

Se incorpora una innovación que obliga al inversionista a mantener durante su estancia un monto mínimo que será el que fije el Reglamento.

D) Justificación de la reforma.

Como en el caso de la fracción I del artículo que comentamos, la justificación también la encontramos en la exposición de motivos de la iniciativa del Ejecutivo Federal, en el que explica que la inversión extranjera es un elemento común en las políticas económicas de los países industrializados o de rápida industrialización.

E) Otros comentarios.

La situación del inversionista extranjero ha sufrido constantes cambios en las Leyes Generales de Población que han estado vigentes en México, así encontramos que en la Ley de 1936, en el artículo 87 se prohibía al extranjero ejercer el comercio a excepción del de mera exportación. Dicha prohibición por lo general no era observada por el extranjero como es del conocimiento general, debido a que estos se dedicaron a actividades diferentes como es el caso del comercio de abarrotes, cantinas, ropa, etc.

Ley de 1947, artículo 48 fracción II, en esta nueva disposición se abrió el abanico de posibilidades de inversión, tratando de regular las situaciones que de hecho existían, y se permitió al extranjero invertir en cualquier rama de la industria, la ganadería o comercio de exportación. Ley de 1974, artículo 48 fracción II, esta disposición presentó un carácter restrictivo, al permitir al extranjero invertir sólo en el ramo de la industria. Consideramos que esta limitante se estableció con el fin de proteger los intereses de los nacionales y de tener un mayor control de la economía.

En otro orden de ideas, el tema de la inversión extranjera siempre ha sido de polémica, hay quienes opinan que ésta es benéfica para el país y otros opinan lo contrario.

A continuación nos permitimos exponer algunas de las ideas que el maestro Leonel Pereznieta(176) expresa en pro y en contra de la inversión extranjera:

- "La inversión extranjera aporta los capitales necesarios para el desarrollo del país.

"Esto sólo es cierto en principio, pues en la realidad se corre un doble riesgo: perder el control de las actividades económicas del país y a la larga la descapitalización de este.

- "Es importante, en la medida en que se dirige a los sectores de manufacturas y servicios y en consecuencia, agiliza y dinamiza a la economía.

"En la práctica la inversión extranjera da como resultado la

creación de monopolio y oligopolio en dichos sectores, además el desarrollo de tales sectores no siempre resulta acorde con las necesidades del país.

- "Es buena para la economía nacional por la cantidad de impuestos que genera, mismos que son aplicados por el Estado en el mejoramiento social de la comunidad (hospitales, escuelas, obras de infraestructura, etc.)

"La generación de impuestos es en realidad un espejismo, pues los montos que por dicho concepto deberían ser pagados sensiblemente son abatidos por diferentes vías como son: exceso de pagos de regalías, pago exorbitante de intereses por el capital importado; elevada repartición de ganancias, evasión de impuestos por ciertas técnicas contables (matriz-filial) etc.

- "Es necesaria porque fomenta fuentes de mano de obra y aporta normalmente modernas tecnologías.

Esta ventaja no resulta benéfica en la práctica ya que, estando dirigida este tipo de inversión a los sectores de la manufactura y los servicios, la creación de empleos no resulta tan importante, principalmente porque tiende a establecer una tecnología pensada para los países desarrollados en donde la mano de obra es escasa y calificada".

Por otra parte, desde diferentes ángulos el distinguido maestro Carlos Arellano García(177) efectúa un análisis del tema y en la mayoría de las ideas expuestas por Leonel

177. / Op. cit., Arellano. Derecho Internacional Privado . p. 521

Pereznieto coincide con ellas, pero además no sólo se limita a señalar los contras, sino que aporta posibles soluciones al aspecto negativo entre las que señala:

"A) Abstenerse de dar financiamiento interno nacional a la inversión extranjera pues, el fortalecimiento de la inversión extranjera sin la participación nacional reeditarán beneficios que saldrán al exterior.

"B) Identificar en la forma más cerca a la realidad la empresa nacional de la empresa extranjera con apariencia de nacional.

"C) Recordar la experiencia obtenida en materia de interposición diplomática para la protección de intereses de extranjeros.

"D) Revisar la política tributaria para evitar tratos de privilegio y eliminar la evasión de impuestos.

"E) Combatir prácticas monopolísticas que en otros países están sancionadas incluso con sanciones graves.

F) Evaluar la magnitud de la inversión extranjera y sus consecuencias benéficas o perjudiciales en la economía del país receptor".

Cabe apuntar por separado que el mismo autor(178) señala como desventaja que "las empresas extranjeras inversionistas pueden estar ligadas a intereses políticos del exterior y servir de medio de presión política".

Es necesario advertir que del punto "F" del párrafo anterior y de esta última inquietud, creemos que su esencia fue recogida durante los debates que se realizaron en la

178 / Loc. cit.

Cámara de Diputados(179) al considerar uno de los legisladores "... que no debe ser por la necesidad del capital sin ninguna reflexión y de manera compulsiva la razón o la base suficiente para darles seguridades amplias al inversionista extranjero para abrirles puertas de mando en nuestra sociedad y en nuestra economía.

".....
 ... y que si se abre la puerta a la posibilidad de ceder soberanía y dejar no solamente puestos de mando en la economía y en la sociedad, sino puestos de mando que también pueden reclamar cuotas de poder político"

Por último, queremos dejar establecido que comulgamos con las ideas expuestas por los autores citados y que en beneficio del país proponemos sean consideradas oportunamente en las instancias correspondientes.

7 La reforma del artículo 48 fracción III de la Ley General de Población.

"A) Texto anterior del precepto.

"Las características del Inmigrante son:

Fracción III.- Profesional.- Para ejercer una profesión sólo en casos excepcionales y previo el registro del título ante la Secretaría de Educación".

B) Nuevo texto del precepto.

''Las características de Inmigrante son:

Fracción III.- Profesional.- Para ejercer una profesión. En caso de que se trate de profesiones que requieran título para su ejercicio se deberá cumplir con lo ordenado por las disposiciones reglamentarias del artículo 5o. constitucional en materia de profesiones''.

C) Diferencias entre ambos preceptos.

Mediante la reforma introducida al nuevo precepto, se garantiza al extranjero profesional la libertad de ejercer la profesión que ostente, debido a que se eliminó la restricción por la que sólo se admitían en casos excepcionales y previo registro del título.

D) Justificación de la reforma.

Conforme a la ya múlticitada exposición de motivos, podemos considerar que el ingreso de estos extranjeros se justifica por las exigencias del desarrollo nacional, de donde surge la necesidad de precisar los requisitos y las reglas para que estos puedan dedicarse a alguna actividad lucrativa, siempre que sea lícita y honesta.

E) Otros comentarios.

La reforma ofrece una mayor posibilidad a los extranjeros que tengan una profesión y que quieran ejercerla en México (cubriendo previos requisitos) debido a que el actual texto no es limitativo como el anterior, en el que sólo se podía dar la posibilidad de internación con esta

característica migratoria en casos excepcionales. Sin embargo, esta posibilidad de internación aún se encuentra sujeta a la facultad discrecional que tiene la Secretaría de Gobernación en la fijación de cuotas de extranjeros cuya entrada podrá permitirse al país por zonas de residencia y sujetarse a las modalidades que juzgue pertinentes la inmigración de extranjeros según sea su posibilidad de contribuir al programa nacional; dándose preferencia a científicos y técnicos (Artículos 32 y 33 de la Ley General de Población).

Para consolidar las facilidades que se propone dar el legislador al extranjero profesional y obtener beneficios por la aportación de sus conocimientos, no sólo se requiere reformar las disposiciones de la Ley de la materia, sino además, las de la Ley Reglamentaria del artículo 5o. constitucional, debido a que como cita José Luis Siqueiros(180) el artículo 5o. de la Carta Magna "garantiza el derecho de todo individuo para dedicarse a la profesión... que le acomode, aunque tratándose de extranjeros existen limitaciones ... "La Ley de Profesiones", con aplicación en el Distrito y Territorios Federales, precisa que ningún extranjero podrá ejercer en dichas jurisdicciones las profesiones técnico-científicas objeto de la misma. Sin embargo la citada disposición ha sido declarada inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia en abundantes ejecutorias que ya forman jurisprudencia. Según

180) Op. cit., José Luis Siqueiros, p. 38

la tesis de nuestro más alto tribunal, si el extranjero comprueba tener la calidad migratoria apropiada y haber rivalidado o hecho sus estudios superiores en los planteles autorizados por la ley, la Dirección General de Profesiones no podrá negarle el ejercicio profesional".

Por nuestra parte, queremos apuntar, que las condiciones que impone la Suprema Corte de Justicia al extranjero que pretende ejercer una profesión, desalienta su participación en el desarrollo nacional debido a que consideramos que no es atractivo para ellos rivalidar o bien realizar sus estudios profesionales en escuelas o universidades de nuestro país, cuando en su lugar de origen la preparación en determinados casos es superior.

8 La reforma del artículo 48 fracción IV de la Ley General de Población.

A) Texto anterior del precepto.

"Las características de Inmigrante son:

Fracción IV.- Cargo 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 que el servicio de que se trate amerite la internación.

B) Texto actual del precepto.

"Las características de Inmigrante son :

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

C) Diferencias entre ambos preceptos.

La diferencia se presenta en que, en el nuevo texto el legislador incluyó específicamente los cargos de confianza de dirección y de administrador único; el resto del texto anterior quedó sin variante alguna.

D) Justificación de la reforma.

Conforme a la exposición de motivos a la que ya hemos aludido, se establece que entre los objetivos y estrategias comprendidas en el Plan Nacional de Desarrollo(181) "se pretende fomentar la inversión extranjera directa", por lo que al integrar este elemento de desarrollo económico nacional consecuentemente surge la necesidad de adecuar las disposiciones legales que habrán de regular la entrada y salida de quienes formarán parte del aparato productivo de nuestro país.

181. Diario de los Debates de la Cámara de Senadores, 29 de mayo del 1990, p. 21

ED Otros comentarios.

Creemos que no existe dificultad para entender cuáles son las características que distinguen los cargos de dirección o administrador único, y para el caso que la hubiera en el apartado de conceptos de este trabajo se hace una breve explicación de ellos.

Nuestra inquietud se presenta en la frase que continúa vigente en el nuevo texto y que dice "u otras de absoluta confianza en empresas o instituciones establecidas en la República".

Con el afán de disipar dichas inquietudes consideramos válido remitirnos de nueva cuenta al artículo 9o. de la Ley Federal de Trabajo en el que se establece que "La categoría de trabajador de confianza depende de la naturaleza de las funciones desempeñadas y no de la designación que se da al puesto.

"Son funciones de confianza las de dirección inspección vigilancia y fiscalización, cuando tengan carácter general, y las que se relacionen con trabajos personales del patrón dentro de la empresa o establecimiento".

Es necesario hacer notar que para que se pueda entender como trabajador de confianza el cargo que se otorgue a persona determinada tendrá que ser enteramente de carácter general y no particular como podría darse el caso, la nota es con el fin de no confundir actividades que podrían contener algún elemento de esta especie.

Sin embargo en el artículo 9o. de la Ley Federal del Trabajo y en la fracción que estamos comentando, se deja la puerta abierta para ampliar el concepto de confianza al

mencionarse respectivamente "... y las que se relacionen con trabajos personales del patrón dentro de la empresa o establecimiento" y por otra parte "... u otros de absoluta confianza en empresas o instituciones establecidas en la República ..."

Como se podrá observar en los textos de los párrafos enunciados, se deja latente de manera clara la posibilidad de desarrollar otras actividades consideradas por los contratantes como de confianza, cuestión que permite una eventual situación confusa con relación al permiso de internación con la característica migratoria de cargo de confianza.

9 La reforma del artículo 48 fracción VIII de la Ley General de Población.

A) Texto actual del precepto.

"Las características de Inmigrante son:

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

B) Justificación de la reforma.

Bajo la misma perspectiva de la exposición de motivos ya varias veces citada, y que tiene por objeto actualizar el derecho migratorio a las nuevas exigencias del desarrollo nacional y de facilitar la estancia en el país sin menoscabo

del control migratorio, se adicionó al artículo 48 una fracción, en la que se incorporan dos figuras que no contemplaba la legislación.

C) Otros comentarios.

Debido a que estas características migratorias son nuevas y el Ejecutivo Federal pretende definir los requisitos de internación a fin de dar fluidez y transparencia a los mismos, los legisladores(182) "... proponen que se regule de manera expresa en el reglamento los requisitos que se aplicarán tanto a inversionistas, hombres de negocios, técnicos, asesores y otros análogos, para que puedan dedicarse indiscriminadamente al ejercicio de una actividad lucrativa siempre que sea lícita y honesta ...".

10 La reforma del artículo 56 de la Ley General de Población.

A) Texto anterior del precepto.

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

B) Nuevo texto del precepto.

''El inmigrado podrá salir y entrar al país libremente, pero si permanece en el exterior más de tres años consecutivos, perderá su calidad migratoria, lo mismo que si en un lapso de diez años estuviere ausente más de cinco. Los periodos de diez años se computarán a partir de la fecha de la declaratoria de Inmigrado en la forma y términos que establezca el reglamento''.

C) Diferencias entre ambos preceptos.

Con relación a la disposición anterior, se aumenta la temporalidad de dos a tres años que se concede al extranjero inmigrado para que éste pueda permanecer fuera del país sin que pierda la calidad adquirida.

D) Justificación de la reforma.

Las Comisiones de la Cámara de Origen(183) que emitieron el Dictamen del Decreto de Reformas y Adiciones a la Ley General de Población consideraron de mayor importancia estas reformas (a los mecanismos para la admisión en territorio nacional de no inmigrantes e inmigrantes) por dar fluidez y certidumbre al extranjero en sus desplazamientos hacia dentro y fuera del país.

E) Otros comentarios.

El ampliar la temporalidad para que el extranjero inmigrado pueda desplazarse con mayor certidumbre fuera del país, el ordenamiento que comentamos se volvió menos restrictivo aún cuando éste conservó los mismos periodos limitativos para computar ausencias más largas .

Ya hemos comentado que el criterio del legislador es que el extranjero permanezca el mayor tiempo posible en el territorio nacional con el objeto de lograr una mayor asimilación a nuestro entorno social, motivo por el cual si éste se ausenta del país cinco años en un lapso de diez, se considera que no existe el interés de dicha asimilación.

11 La reforma del artículo 63 de la Ley General de Población.**A) Texto anterior.**

“Los extranjeros que se internen al país en calidad de Inmigrantes y los No Inmigrantes a que se refieren las fracciones III- por lo que respecta a técnicos y científicos-, V y VI del artículo 42 de esta Ley, están obligados a inscribirse en el Registro Nacional de Extranjeros dentro de los 30 días siguientes a la fecha de su internación”.

B) Texto actual.

“Los extranjeros que se internen en el país en calidad de Inmigrantes y los No Inmigrantes a que se refieren las fracciones III- por lo que respecta a científicos-, V, VI y

VII del artículo 42 de esta Ley, están obligados a inscribirse en el Registro Nacional de Extranjeros dentro de los 30 días siguientes a la fecha de su internación”.

C) Diferencias entre ambos preceptos.

El nuevo texto mantiene la característica impositiva que distingue al anterior, en cuanto a la obligación del registro que deben efectuar los extranjeros a que aiuden ambos preceptos, sólo que en la reforma se exceptúan de esta obligación al no inmigrante “Visitante”, al que durante su estancia en el país pretenda desarrollar actividades con el carácter de técnico. Pero además incorpora a esta obligación a los “Visitantes Distinguidos” que también tienen la calidad de no inmigrantes.

D) Justificación de la reforma.

Esta reforma igualmente es parte de la revisión de los mecanismos para la admisión de los extranjeros en nuestro territorio, razón por la cual en el Dictamen de la Cámara de Senadores(184) se explica que la iniciativa de reforma se orientó a “adecuar los criterios y mecanismos para la admisión de extranjeros a las nuevas circunstancias del desarrollo nacional”.

E) Otros comentarios.

Consideramos que es saludable para el país que el legislador imponga a los extranjeros científicos, investigadores o humanistas de prestigio internacional, periodistas u otras personas prominentes (todos ellos Visitantes Distinguidos) el requisito de registrarse en el Registro Nacional de Extranjeros, debido a que con esta medida se robustece el aparato de seguridad nacional y se mantiene un control más estricto de los extranjeros mencionados, mismos que pudieramos calificar de importantes.

12 La reforma del artículo 64 de la Ley General de Población.

A) Texto anterior.

“Los extranjeros en el momento de registrarse, comprobarán su legal internación y permanencia y las actividades a que se dediquen; y cumplirán los demás requisitos que señalen esta Ley y sus Reglamentos”.

B) Texto actual.

“Los extranjeros, cuando sean requeridos por la Secretaría de Gobernación, deberán comprobar su legal internación y permanencia en el país; y cumplirán los demás requisitos que señalen esta Ley y sus Reglamentos”.

C) Diferencia entre ambos preceptos.

Se desincorpora la obligación que tenía el extranjero para comprobar su legal internación y permanencia en el país

así como las actividades a que se dediquen en el momento de registrarse y a cambio se faculta en la nueva disposición a la Secretaría de Gobernación para solicitar sólo la comprobación de la legal estancia y permanencia en el territorio nacional.

D) Justificación de la reforma.

El legislador ha considerado como medida necesaria simplificar los requisitos de internación que los extranjeros habrán de cubrir para su legal ingreso a México, para de esta forma coincidir con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo entre los que se encuentra el fomentar, alentar la internación de los extranjeros que pretendan invertir o ejercer alguna actividad lucrativa lícita en México o que de una u otra forma proporcionen un beneficio para el país.

E) Otros comentarios.

La idea de simplificar los trámites migratorios impuestos a los extranjeros para su legal internación en el país se ve claramente reflejada en esta disposición, veamos por qué.

El artículo 63 de la Ley General de Población, mismo que acabamos de comentar, obliga a los extranjeros a inscribirse en el Registro Nacional de Extranjeros, quienes al solicitar su inscripción, el interesado deberá presentar su documentación, fotografías y aquellos otros documentos y datos que determine la Secretaría. Si el Registro comprueba que la documentación esta en regla procederá a la inscripción

anotando en el documento migratorio los datos correspondientes (artículos 143 y 144 del Reglamento).

Conforme a lo dispuesto por los artículos citados, se deriva que los extranjeros al acudir al Registro, necesariamente deben acreditar su legal estancia en el país así como las actividades a que se dediquen; por lo tanto, la misma obligación que se fijaba en el anterior texto del artículo 64 resultaba un tanto reiterativa, por lo que al suprimirla se simplifican notoriamente los requisitos migratorios.

13 La reforma del artículo 66 de la Ley General de Población.

A) Texto anterior.

“Los extranjeros, por sí o mediante apoderado, sólo podrán 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, previo permiso de la Secretaría de Gobernación, sin perjuicio de las autorizaciones que deban recabar conforme a otras disposiciones legales”.

B) Nuevo texto.

“Los extranjeros independientemente de su calidad migratoria, por sí o mediante apoderado podrán, sin que para ello requieran permiso de la Secretaría de Gobernación, adquirir valores de renta fija o variable y realizar

depósitos bancarios, así como adquirir bienes inmuebles urbanos y derechos reales sobre los mismos, con las restricciones señaladas en el artículo 27 Constitucional, en la Ley para promover la inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera y demás leyes aplicables.

''El extranjero transmigrante, por su propia característica migratoria, en ningún caso estará facultado para adquirir los bienes a que se refiere este mismo precepto legal''.

C) Diferencias entre ambos preceptos.

Es palpable la diferencia que existe entre los textos transcritos, debido a que el artículo reformado elimina el requisito previo de autorización por parte de la Secretaría de Gobernación para que los extranjeros puedan adquirir bienes inmuebles y demás derechos de los claramente especificados, limitando el ejercicio de este derecho sólo por las restricciones que se derivan de las disposiciones de las leyes aplicables.

D) Justificación de las reformas.

Consideramos que también es válida la justificación que se ha planteado en los puntos inmediatamente anteriores, en el sentido de que el legislador se propone adecuar los criterios y mecanismos migratorios para la admisión de los extranjeros en el país conforme a las nuevas exigencias del desarrollo nacional.

E) Otros comentarios.

Con relación a la inconstitucionalidad de que fue calificada por los estudiosos de la materia el contenido del texto anterior del precepto que comentamos, creemos que con las opiniones vertidas en el Capítulo I apartado 3 de este trabajo, es suficiente para externar que es plausible la decisión del legislador para reformarlo y de esta forma reivindicar las garantías individuales de que gozan los extranjeros en nuestro país.

En cuanto al nuevo texto del artículo 86, este presenta nuevas posibilidades de inversión extranjera en bienes inmuebles, en valores en la banca secundaria y para realizar depósitos bancarios sin necesidad del permiso previo de la Secretaría de Gobernación.

Durante el proceso legislativo(185) su contenido fue objeto de impugnación al sostenerse que con el se "... abre la puerta a inversionistas extranjeros que no necesariamente van a conculcar con nosotros en la idea de un proyecto propio nacional de país y que si se abre la puerta a la posibilidad de ceder soberanía ..."

Es hasta cierto punto válida la preocupación del legislador por proteger la soberanía del país, pero consideramos que este aspecto está realmente protegido por la propia Constitución y las demás leyes secundarias que se ocupan de regular este tipo de inversiones, por lo que

185_/ Diario de los Debates de la Cámara de Diputados. 5 de julio de 1990, p. 15

estimamos que el eliminar el requisito de autorización previa por parte de la Secretaría de Gobernación para efectuar estos actos jurídicos no debilita en nada la soberanía nacional y si fortalece la economía mexicana al facilitar el ingreso del capital al país.

14 La reforma del artículo 67 de la Ley General de Población.

A) Texto anterior del precepto.

''Las autoridades de la República, sean federales, locales municipales, así como los notarios públicos, los que substituyan a éstos o hagan sus veces, los contadores públicos y corredores de comercio, están obligados a exigir a los extranjeros que tramiten ante ellos asuntos de su competencia, que previamente les comprueben su legal residencia en el país y que sus condiciones y calidad migratoria les permiten realizar el acto o contrato 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 la expresada Secretaría en un plazo no mayor de quince días, a partir del acto o contrato celebrado ante ellas''.

B) Nuevo texto del precepto.

''Las autoridades de la República, sean federales, locales o municipales, así como los notarios públicos, los que

sustituyan a éstos o hagan sus veces y los corredores de comercio, están obligados a exigir a los extranjeros que tramiten ante ellos asuntos de su competencia, y previamente les comprueben su legal estancia en el país, y que en los casos que establezca el Reglamento acrediten que su condición y calidad migratoria les permiten realizar el acto o contrato de que se trate, o en su defecto, el permiso especial de la Secretaría de Gobernación.

"En los casos que señale el Reglamento, darán aviso a la expresada Secretaría en un plazo no mayor de quince días, a partir del acto o contrato celebrado ante ellas".

C) Diferencias entre ambos preceptos.

La nueva disposición excluye a los contadores públicos de los sujetos autorizados por la Ley para exigir a los extranjeros comprueben su legal estancia en el país, su condición y calidad migratoria para realizar actos o contratos cuando estos sean de su competencia.

Otra enmienda, la encontramos en que la acreditación de la condición y calidad migratoria se circunscribe a los casos en que establezca el Reglamento.

Asimismo, la excepción de la comprobación citada, en los casos de otorgamiento de poderes o testamento, es suprimida por el nuevo texto debido a que en éste se omite cualquier mención al respecto.

En cuanto a la obligación que tienen las autoridades competentes para dar aviso a la Secretaría de Gobernación dentro del plazo de quince días de todos los actos o contratos que celebren los extranjeros ante ellos, el nuevo

texto del artículo 67 la sostiene, pero de una manera concreta indica que este aviso se debe dar en los casos que señale el Reglamento.

D) Justificación de la reforma.

A fin de procurar facilitar al extranjero dedicarse al ejercicio de una actividad lícita y honesta y fomentar la inversión extranjera el Ejecutivo Federal(186) al enviar al Congreso de la Unión su iniciativa de reforma, consideró necesario "... definir requisitos con precisión ... En consecuencia se requiere la simplificación de las disposiciones, normas y trámites que regula o inciden directa o indirectamente en los procedimientos de autorización respectivos"

E) Otros comentarios.

Entendemos que la necesidad de una mayor apertura de inversión extranjera en nuestro país conforme a las políticas económicas que actualmente se observan, obligan a una revisión de las disposiciones jurídicas vigentes para obtener y facilitar la participación del capital extranjero en los diferentes rubros claramente permitidos por nuestras leyes, pero sin que esto nos conlleve a una serie de reformas indiscriminadas o irracionales que pongan en peligro la soberanía nacional.

Estimamos que la reforma al artículo 67 y las que hemos comentado en materia migratoria se han hecho con sensatez, y estas responden como dice el legislador(187) " ... a la necesidad de facilitar sin menoscabo del control migratorio, la estancia en el país de quienes ingresan para realizar algún tipo de inversión permitida por la ley de la materia; se revisan los requisitos y las reglas aplicables a inversionistas, hombres de negocios, técnicos, asesores y otros análogos para que puedan dedicarse al ejercicio de alguna actividad lucrativa, siempre que sea lícita y honesta".

15 La reforma del artículo 106 de la Ley General de Población.

A) Texto anterior del precepto.

"El que haya sido expulsado, solamente podrá ser readmitido por acuerdo expreso del Secretario, del Subsecretario o del Oficial Mayor de la Secretaría de Gobernación".

B) Nuevo texto del precepto.

"El que haya sido expulsado solamente podrá ser readmitido por acuerdo expreso del Secretario o del Subsecretario de la Secretaría de Gobernación".

187/ Cámara de Senadores. Diario de los Debates. 26 de junio de 1990. p. 7

C) Diferencias entre ambos preceptos.

De acuerdo al precepto anterior, la facultad de readmitir en el país al extranjero que haya sido expulsado podía ser ejercida por el Secretario, Subsecretario y Oficial mayor de la Secretaría de Gobernación. Mediante la reforma, esta facultad se ve restringida, y su ejercicio ahora se limita sólo al Secretario y Subsecretario de la misma Secretaría.

D) Justificación de la reforma.

Puede decirse que la justificación de la reforma se funda como ya se ha dicho en anteriores artículos comentados, que el legislador pretende actualizar el derecho migratorio a las nuevas exigencias del desarrollo nacional.

E) Otros comentarios.

Conforme al criterio que ha utilizado el legislador en la redacción de las reformas y adiciones que explicamos, en el sentido de otorgar al extranjero una mayor seguridad jurídica en el país; creemos que el limitar sólo al Secretario y Subsecretario de Gobernación el ejercicio de la facultad de readmitir en el territorio nacional al extranjero que ha sido expulsado, se reduce la posibilidad de una injusticia ya que por razón natural como dice Jorge Aurelio Carrillo(188) la administración tiende a abusar de las

facultades tan amplias que tiene en esta materia.

16 La reforma del artículo 121 de la Ley General de Población.

A) Texto anterior del precepto.

"Las sanciones administrativas a que esta Ley se refiere, se impondrán por acuerdo del Secretario, Subsecretario o del Oficial Mayor de la Secretaría de Gobernación, así como por los Directores Generales, Subdirectores Generales, Jefes y Subjefes de Departamento de la propia Secretaría, que tengan a su cargo o bajo sus órdenes servicios relacionados con las materias de la presente Ley.

B) Nuevo texto del precepto.

Las sanciones administrativas a que esta Ley se refiere, se impondrán por las unidades administrativas que se señalan en el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación.

C) Diferencias entre ambos preceptos.

Es notoria la diferencia que existe entre ambos preceptos, debido a que, en el artículo anterior se facultaba a las autoridades que expresamente se enunciaban en él para la aplicación de las sanciones administrativas; en cambio el actual, de manera análoga faculta para tal ejercicio a las unidades administrativas que señalan el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación.

D) Justificación de la reforma.

Consideramos que el juicio del legislador con respecto a las sanciones administrativas que se aplican por la violación a la Ley General de Población, se inclinó por mantener un orden jurídico y dejar claramente establecido y no sólo de manera limitativa quienes son los encargados de ejercer esta facultad.

E) Otros comentarios.

El sistema jurídico mexicano permite al Ejecutivo Federal reglamentar las disposiciones emanadas del Congreso de la Unión, por lo que no es de extrañarse, que el contenido del artículo 121 de la Ley General de Población nos remita a un ordenamiento legal producto del ejercicio de la facultad reglamentaria que tiene el Ejecutivo de la Nación.

17 La adición del artículo 7o. fracción IV de la Ley General de Población.

A) Texto anterior del precepto.

“Por lo que se refiere a los asuntos de orden migratorio a la Secretaría de Gobernación corresponde:

I.- Organizar y coordinar los distintos servicios migratorios;

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

III.- Aplicar esta Ley y su Reglamento; y

IV.- Las demás facultades que le confieran esta Ley y su Reglamento así como otras disposiciones legales o reglamentarias''.

B) Nuevo texto del precepto.

''Por lo que se refiere a los asuntos de orden migratorio a la Secretaría de Gobernación corresponder:

- I.-
- II.-
- III.-
- IV.-

En el ejercicio de estas facultades, la Secretaría de Gobernación velará por el respeto a los derechos humanos y especialmente, por la integridad familiar de los sujetos a esta ley''.

C) Diferencias ente ambos preceptos.

En relación al anterior precepto, se incorpora una nueva facultad para la Secretaría de Gobernación, que consiste en velar por los derechos humanos y la salvaguarda de la integridad familiar de los sujetos que prevé esta ley.

D) Justificación de la reforma.

El crecimiento del número de inmigrantes en el territorio nacional por diversas razones y contra la voluntad del Estado se ha visto acompañado por constantes agresiones; motivo

por el cual el legislador(189) consideró necesario incorporar al orden jurídico nacional "... la protección de los derechos humanos de quien ingresa al país en condiciones de excepción o sin las revisiones migratorias respectivas".

De esta manera el orden jurídico nacional incorpora un principio que ... es de fundamental observancia para la dignidad del ser humano y para la protección de las familias que acompañan a los inmigrantes, así como un principio de congruencia con el trato que el Estado mexicano desea para con sus nacionales en el extranjero"

E) Otros comentarios.

Debemos recordar que en diversas partes del planeta la inmigración es un fenómeno natural debido a que la gente va al lugar donde cree se encuentra protegida o bien para encontrar su bienestar. Actualmente se ha manifestado en México una fuerte corriente migratoria principalmente de hermanos latinoamericanos que buscan resolver sus problemas económicos o su seguridad personal. El paso ilegal cotidiano de cientos de indocumentados, como mencionamos, va acompañado de una serie de agresiones, situación que preocupa al Estado mexicano y que por tal motivo lo decide a aumentar la protección de la integridad de estos sujetos.

Es menester reconocer que con la incorporación de este

189 / Diario de los Debates de la Cámara de Senadores, 16 de junio de 1990, p. 6

tipo de reformas a la Ley General de Población se dan grandes pasos en la protección de los derechos humanos de quienes por diversos motivos se internan en el país ya sea cubriendo o nó los requisitos migratorios previamente establecidos.

18 La adición del artículo 35 de la Ley General de Población.

A) Texto anterior del precepto.

''Los extranjeros que sufran persecuciones políticas serán admitidos provisionalmente por las autoridades de migración con la obligación de permanecer en el puerto de entrada mientras la Secretaría de Gobernación resuelve cada caso''.

B) Nuevo texto del precepto.

''Los extranjeros que sufran persecuciones políticas o aquéllos que huyan de su país de origen, en los supuestos previstos en la fracción IV del artículo 42, serán admitidos provisionalmente por las autoridades de migración, mientras la Secretaría de Gobernación resuelve cada caso, lo hará del modo más expedito''.

C) Diferencias entre ambos preceptos.

La Ley General de Población con respecto a la admisión de perseguidos políticos y ahora con la reforma al artículo 42 fracción IV que se refiere a la figura del refugiado, adopta una postura más flexible al suprimir la obligación de

los extranjeros de permanecer en el puerto de entrada y, al incorporar la obligación de la Secretaría de Gobernación para resolver la admisión de éstos con la mayor prontitud.

D) Justificación de la reforma.

Las persecuciones de que son objeto los extranjeros por motivos políticos, raciales, sociales, religiosos, etc. en la mayoría de las veces hace imposible que estos al ingresar al país permanezcan en el puerto de entrada sin que esto represente un inminente peligro para su seguridad. Por tal motivo el legislador(190) al reformar el artículo de estudio consideró que "esta modificación constituye un elemento adicional de prevención y protección para quien huye de su país en condiciones de excepción y que por tanto, puede verse imposibilitado en la práctica para cumplir con el requisito de permanecer en el puerto de entrada.

E) Otros comentarios.

La situación álgida que se vive principalmente en los países centroamericanos, conlleva a que con frecuencia se presenten en nuestra frontera sur casos de ingresos de extranjeros a México en busca de protección. De continuar con el criterio de obligar a estos sujetos de permanecer en el puerto de entrada, no sólo se estaría exponiendo la libertad

y acaso la vida de quienes huyen de determinado país, sino que la posibilidad de un enfrentamiento armado entre nuestras tropas y los perseguidores estaría más cerca de darse.

Por tales motivos creemos que ha sido una reforma atinada la que el legislador incorpora a la Ley General de Población, misma que consideramos tiene un doble sentido: Primero, proteger la integridad del extranjero. Segundo, evitar conflictos armados con las naciones vecinas.

19 La adición de la fracción VI del artículo 42 de la Ley General de Población.

A) Texto anterior del precepto.

"No Inmigrante es el extranjero que con permiso de la Secretaría de Gobernación se interna en el país temporalmente dentro de alguna de las siguientes características:

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

II.- Transmigrantes.- En tránsito hacia otro país y que podrá permanecer en territorio nacional hasta por treinta días.

III.- Visitantes.- Para dedicarse al ejercicio de una 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 depósitos traídos del extranjero, de las rentas que éstos produzcan o de cualquier

ingreso proveniente del extranjero, o para actividades científicas, técnicas, artísticas, deportivas o similares, en que podrán concederse dos prórrogas más.

IV. - Consejero. - Para asistir a asambleas o sesiones de consejo de administración de empresas o para prestarle asesoría y realizar temporalmente funciones propias de sus facultades. Esta autorización será hasta por seis meses improrrogables, con permiso de entradas y salidas múltiples, y la estancia dentro del país en cada ocasión sólo podrá ser hasta de treinta días improrrogables.

V. - Asilado Político. - Para proteger su libertad o su vida de persecuciones políticas en su país de origen, autorizado por el tiempo que la Secretaría de Gobernación juzgue conveniente, atendiendo a las circunstancias que en cada caso concurran. Si el asilado político viola las leyes nacionales, sin perjuicio de las sanciones que por ello les 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.

VI. - 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 ciento veinte días en total.

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

VIII.- Visitantes Locales.- Las autoridades de Migración podrán autorizar a los extranjeros a que visiten puertos marítimos o ciudades fronterizas sin que su permanencia exceda de tres días.

IX.- Visitante Provisional.- La Secretaría de Gobernación podrá autorizar como excepción hasta por treinta días, el desembarco provisional de extranjeros que lleguen a puertos de mar o aeropuertos con servicio internacional, cuya documentación carezca de algún requisito secundario. En estos casos deberán constituir depósito o fianza que garantice su regreso al país de procedencia, de su nacionalidad o de su origen, sino cumplen el requisito en el plazo concedido''.

BD Texto actual del precepto.

Consideramos innecesario transcribir todas las fracciones del artículo 42, por lo que sólo incluiremos en este punto la adición que corresponde y lo establecido por el artículo segundo del Decreto que reforma y adiciona a la Ley General de Población

''Artículo Segundo.- ... se recorre en su orden las fracciones VI a IX para pasar a ser VII a X, respectivamente,

y se adiciona una fracción VI al artículo 42 de la Ley General de Población para quedar como sigue:

''Artículo 42.-

V.-

VI.- Refugiado.- Para proteger su vida, su seguridad o libertad cuando hayan sido amenazadas por violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público en su país de origen, que lo hayan obligado a huir a otro país. No quedan comprendidas en la presente característica migratoria aquellas personas que son objeto de persecución política prevista en la fracción anterior. La Secretaría de Gobernación renovará su permiso de estancia en el país cuantas veces lo estime necesario. Si el refugiado 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 procedente para continuar su legal estancia en el país. Asimismo, si el refugiado se ausenta del país, perderá todo derecho a regresar en esta calidad migratoria, salvo que haya salido con permiso de la propia Secretaría. El refugiado no podrá ser devuelto a su país de origen, ni enviado a ningún otro, en donde su vida, libertad o seguridad se vean amenazadas.

''La Secretaría de Gobernación podrá dispensar la sanción a que se hubiere hecho acreedor por su internación ilegal al país, al extranjero a quien se otorgue esta característica migratoria, atendiendo el sentido humanitario y de protección que orienta la institución del refugiado''.

C) Diferencias entre ambos preceptos.

En el marco de la reforma, la fracción VI reconoce una nueva característica migratoria como es la del "Refugiado", misma que en nuestra legislación vigente era un tanto ignorada.

Antes de la adición, el artículo 42 estaba conformado por IX fracciones, entre ellas destaca la fracción V por regular la característica del "Asilado Político" figura que comparte el espíritu de la reforma en el sentido de procurar el goce de los derechos humanos y la protección de las personas que ingresan al país sin cubrir los requisitos migratorios, obligados por las causas que se indicaron en el punto anterior.

D) Justificación de la reforma.

La turbulenta situación que vive América Central ha creado una serie de estados que provocan grandes migraciones hacia el territorio nacional, fenómeno que desde hace tiempo se ha manifestado y que lleva a nuestros legisladores a crear un instrumento jurídico que permita atender de manera adecuada el problema, en este sentido el Ejecutivo Federal(191) explica que "Tradicionalmente, la política exterior de México se ha caracterizado por su respeto y defensa de los derechos humanos, en particular al derecho de asilo. Nuestro país ha

191 / Diario de los Debates de la Cámara de Senadores, 29 de mayo de 1990, p. 20

practicado de manera invariable estos principios, otorgando asilo a quienes sufren persecuciones por motivos políticos, y en otros casos ha dado abrigo a quienes han huido de sus países de origen porque su vida, seguridad o libertad se han visto amenazadas por la violencia generalizada.

“Lo anterior lleva a considerar la conveniencia de crear un instrumento jurídico que permita la permanencia legal de estas personas en nuestro país para garantizar así la protección que nuestro orden jurídico les otorga”

E) Otros comentarios.

Desde hace tiempo México se ha manifestado en el plano internacional como un Estado preocupado por la defensa de los derechos humanos, así lo demuestran sus antecedentes legislativos, al incorporar éstos años antes de la firma de la Convención sobre la Condición jurídica de los extranjeros en la Habana Cuba el 20 de febrero de 1928 y al aprobar como miembro de la Asamblea General de las Naciones Unidas la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Concretamente el Estado mexicano a partir de la Ley General de Población de 1936 abordó el tema de los asilados políticos, aspecto que hasta la fecha ha regulado. Y hoy con la adición al artículo que comentamos consolida su posición en el ámbito internacional como un fiel protector de los derechos humanos.

Con respecto a la iniciativa del Ejecutivo de la Unión, ésta sufrió algunas modificaciones en la Cámara de

Origen(192) de tal forma que se "... apega más a la Declaración de Cartagena así como a la Convención de 1951 sobre el Estatuto de Refugiados y su protocolo de 1967, que ha dado marco doctrinario a la materia".

Los legisladores(193) tuvieron el cuidado de respetar "el espíritu de la iniciativa tendiente a proteger los derechos humanos de quienes tienen que huir de su país para proteger la seguridad, la libertad o la vida ..."

Por nuestra parte consideramos que el texto final de la adición VI del artículo 42 de la Ley de la materia, atiende de manera íntegra el objetivo pretendido, sin embargo, somos de la opinión de que su redacción en lo que se refiere a "u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público en su país de origen ..." pudo ser diferente, para quedar como sigue:

"... u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público en el país donde reside habitualmente ..."

Es claro que el espíritu de la reforma está dirigido a proteger los derechos humanos de las personas en general y, no sólo de los nativos del país en el que se generan conflictos de diversa índole que los obligan a desplazarse a lugares más seguros. Puede ocurrir el caso en que un sujeto en un país que no es el suyo pueda verse involucrado en alguna de las circunstancias que prevé este artículo y por lo tanto también tiene posibilidad de que se le considere como refugiado en caso de que lo solicite.

192. / Diario de los Debates de la Cámara de Senadores. 20 de junio de 1990, p. 5

193. / Loc. cit.

20. La reforma y adición del artículo 118 de la Ley General de Población.

A) Texto anterior del precepto.

''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 autoridad competente, por cuenta propia o ajena, pretenda introducir o introduzca ilegalmente a uno o varios extranjeros a territorio mexicano o a otro país''.

B) Texto actual del precepto.

''Se impondrá pena de dos a diez años de prisión y multa hasta por el equivalente a diez mil días de salario mínimo conforme al que esté vigente en el Distrito Federal, a quien por sí o por medio de otro u otros pretenda llevar o lleve nacionales mexicanos a internarse al extranjero en forma ilegal.

''Igual pena se impondrá a quien por sí o por medio de otro u otros sin permiso legal de autoridad competente pretenda introducir o introduzca ilegalmente a uno o varios extranjeros a territorio mexicano o a otro país o los albergue o transporte por el territorio nacional con el propósito de ocultarlos para evadir la revisión migratoria.

''A quien a sabiendas proporcione los medios, se preste o

sirva para llevar a cabo las conductas descritas en los párrafos anteriores, se le impondrá pena de uno a cinco años de prisión y multa hasta por el equivalente a cinco mil días de salario mínimo conforme al que esté vigente en el Distrito Federal''.

C) Diferencias entre ambos preceptos.

El nuevo artículo incorpora innovaciones importantes, modifica la pena pecuniaria que se impone a quienes realizan las conductas descritas en él, por lo tanto, los montos fijos que se establecían quedan sin efecto, para ajustarse éstos a días de salario mínimo vigente en el Distrito Federal al momento en que se realice la comisión del delito, de esta manera las actuales sanciones económicas comprenden cantidades que van desde cinco mil hasta diez mil días de salario mínimo.

Por otra parte, a diferencia del anterior texto se elimina el requisito de la existencia de un contrato de trabajo como elemento necesario para la constitución del delito.

Dentro de los cambios se encuentra la regulación de otra conducta que puede ser calificada delictiva, como es la prestación de ayuda por parte de persona alguna para llevar a cabo o sirva de medio para realizar las conductas establecidas en la reforma.

D) Justificación de la reforma.

El Ejecutivo de la Unión(194) consideró necesario proponer la reforma que nos ocupa debido a que "... el tiempo transcurrido desde la expedición de la Ley General de Población a la fecha se vuelve indispensable por razones obvias indizar las sanciones pecuniarias que prevé la ley"

Por su parte la Cámara de origen(195) opina que la reforma "precisa mejor los elementos constitutivos del tipo delictivo en cuestión ... para combatir a los conocidos públicamente como enganchadores, es decir a quienes ejercen el negocio ilícito de introducir, albergar, transportar y ayudar a cruzar ilegalmente las fronteras a extranjeros para internarlos en el país o a nacionales o extranjeros para llevarlos o internarlos en otro país, evadiendo los controles de migración".

E) Otros comentarios.

De todos es ampliamente conocido el problema del tráfico de indocumentados que a través del tiempo se ha dado en nuestro país, situación que el Estado mexicano a tratado de frenar con los medios que ha tenido a su alcance, esto con el objeto entre otros, de aliviar la derrama de gente productiva y útil para la nación que deslumbrados por la riqueza del vecino país del norte año con año se aventuran a cruzar la frontera sin cubrir los requisitos migratorios

194. / Diario de los Debates de la Cámara de Senadores. 24 de mayo. 1990. p. 21

195. / Diario de los Debates de la Cámara de Senadores. 26 de junio. 1990. p. 2

previamente establecidos; a ellos se agrega una fuerte corriente migratoria de individuos centroamericanos que desafían la brutalidad policiaca fronteriza (Border Patrol) y a la enorme red de engaños y fraudes de la mafia mejor conocida como polleros, con la consecuente y muy común violación de sus derechos humanos.

Este problema es de especial preocupación para el gobierno mexicano, quien en sus diferentes instancias procura combatir eficazmente a quienes se dedican al negocio ilícito del tráfico de ilegales, dentro del marco de derecho en que se desenvuelve el Estado. Bajo este tenor, consideramos de importancia relevante las reformas y adiciones al artículo materia de comentario.

Sin embargo, desde nuestro modesto punto de vista, creemos que mientras México no consolide su recuperación económica y esté en posibilidad de ofrecer un nivel de vida más digno a los menos favorecidos; y en tanto no se pacifique la región de América Central, difícilmente se podrá avanzar con resultados óptimos en la dura lucha contra los famosos polleros.

CONCLUSIONES

- 1 Hay elementos comunes entre deportación y expulsión pero, por las diferencias existentes entre ambas, son instituciones distintas.
- 2 Los extranjeros que ingresen al país como estudiantes deberán ejercer por un término prudente la profesión para la que se han preparado, dentro del territorio nacional, a efecto de corresponder a la oportunidad que se les otorgó.
- 3 Los inversionistas deberán tener fijado un monto mínimo debidamente actualizado.
- 4 Los rentistas también deberán tener actualizado el monto mínimo de la cantidad procedente del extranjero, según el parámetro que se adopte.
- 5 Habrá de reformarse el artículo 42 fracción VI de la Ley General de Población para substituir la frase: "país de origen" por la de "donde reside habitualmente".
- 6 El Consejo Nacional de Población debe mantener una representación de las entidades públicas vinculadas con la planeación demográfica nacional.

- 7 La calidad migratoria alude al ingreso legal del extranjero en el país para permanecer en su territorio temporal o permanentemente. Es la característica genérica del extranjero, a la que corresponden como especies las características migratorias.
- 8 El Consejero es una persona física representativa de una persona moral que se interna como mandatario para ejercer los actos de administración o representación que se le encomienden.
- 9 El extranjero ejerce un cargo de dirección cuando ejerce facultad de mando en representación de la persona moral que lo contrató.
- 10 Una de las vertientes de las reformas y adiciones a la Ley General de Población, esta orientada a facilitar el ingreso de capital extranjero al país. No esta sujeta a discusión la necesidad que se tiene de este tipo de recursos, pero si la forma en que estos lleguen. Por tal razón es indispensable insistir en que se incorporen al Reglamento de la Ley medidas que protejan a nuestra economía y sociedad y consecuentemente contrarresten los efectos negativos de la inversión extranjera.
- 11 Resulta evidente que el espíritu del legislador al estudiar el aspecto de la inversión extranjera va más allá de pretender autorizar una inyección económica al país. Lo importante, lo trascendente de la adición al artículo 48 en su fracción II es que la inversión se dirija a la superación de los rezagos históricos que

sufrimos en nuestra economía, así como a mejorar las condiciones sociales en que viven actualmente un alto número de mexicanos en diversas zonas del territorio nacional.

- 12 La reforma al artículo 42 fracción IV, de la Ley General de Población, implantó una medida restrictiva, debido a que el legislador al circunscribir la actividad del consejero a la asistencia de las sesiones del consejo de administración, delimitó exactamente su función, ya que el consejero desempeñaba funciones de asesor, mismas que pudieran parecer sinónimos pero en cuanto a su actividad no lo son.
- 13 El Congreso de la Unión soslayó en este ejercicio legislativo un problema que surge por la adición de la fracción VI del artículo 42, de la Ley General de Población, mediante la que se incorpora a nuestra esfera jurídica la figura del refugiado, y consiste en que los nacidos en México de padres con la característica migratoria de refugiados, están en la posibilidad de adquirir el carácter de apátridas.
- 14 En el texto de la fracción IV del artículo 48, de la Ley General de Población, permanece la frase "u otros de absoluta confianza", cuestión que deja latente de manera clara la posibilidad de que el extranjero que ingrese al país con la característica migratoria de cargo de confianza desempeñe actividades consideradas en forma unilateral por los contratantes como de esta índole.

- 15 El suprimir del artículo 66 de la Ley General de Población el requisito de autorización previa por parte de la Secretaría de Gobernación, para que los extranjeros puedan adquirir bienes inmuebles y demás derechos de los claramente especificados; no debilitan en nada la soberanía nacional, pero siempre y cuando este derecho sea ejercido con la observación de las restricciones que se derivan de las disposiciones de las leyes aplicables.

- 16 La adición al artículo 35 de la Ley General de Población está dirigida a proteger la vida y la seguridad en general de los presuntos refugiados. Sin embargo, del nuevo texto del artículo se infiere que el espíritu del legislador también se orientó, con base en lo dispuesto por la Convención Sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, a tratar de proteger la seguridad nacional al evitar conflictos armados con las naciones vecinas.

- 17 Tradicionalmente el Estado Mexicano, se ha manifestado en el plano internacional por el respeto y defensa de los derechos humanos, caso concreto lo encontramos en la figura jurídica que se reconoce como asilado político, misma que comparte la esencia de la adición VI del artículo 42 de la Ley General de Población, en el sentido de procurar el goce de los derechos humanos y la protección de las personas que ingresan al país sin cubrir los requisitos migratorios obligados principalmente por causas violentas.

- 18 La figura jurídica del refugiado que se incorpora en la fracción VI del artículo 42 de la Ley General de Población, sustenta un profundo contenido humanitario y social a través de la cual se ofrece a los perseguidos la posibilidad de vivir en condiciones realmente dignas y de respeto. Con este hecho, el legislador mexicano redefinió la figura del refugiado separándola del asilado, características que son diferentes, aunque en ambas se coloque en el centro del interés jurídico como valor supremo al hombre mismo.
- 19 Las reformas que se efectuaron al Capítulo de Sanciones de la Ley General de Población, concretamente al artículo 118, son de suma importancia para combatir a la mafia de traficantes de ilegales, debido a que se determinan con mayor claridad los elementos constitutivos del delito. Pero mientras no se consolide la recuperación económica del país, y no se detenga la migración principalmente de los Estados circunvecinos, los esfuerzos para combatir a esta mafia se verán limitados.
- Es indispensable, para detener el flujo migratorio de quienes alimentan en gran medida esta actividad ilícita, que el Gobierno Mexicano proponga y apoye en las diversas instancias internacionales iniciativas tendientes a pacificar la región centroamericana.

B I B L I O G R A F I A

- Arellano García Carlos.** Derecho Internacional Privado. Editorial Porrúa. Novena Edición. México 1989.
- , Derecho Internacional Público Vol. II Editorial Porrúa, México, 1983.
- , Los Refugiados y el Derecho de Asilo. México, 1987.
- Cabanellas Guillermo.** Diccionario de Derecho Usual. Editorial Heliasta. S. R. L., Buenos Aires Argentina. Octava Edición, 1974.
- Cámara de Diputados. Diario de los Debates del 5 de junio de 1990.
- Cámara de Senadores. Diario de los Debates del 29 de mayo de 1990.
- , Diario de los Debates del 26 de junio de 1990.
- , Diario de los Debates del 28 de junio de 1990.
- Consejo Nacional de Población. La Revolución Demográfica, 1975.
- Constitucion Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Diario Oficial de la Federación del 17 de julio de 1990.
- Diccionario Pequeño Larousse Ilustrado. Quinta Edición.
- Enciclopedia Jurídica Omeba.
- Escriche Joaquín.** Diccionario de Legislación y Jurisprudencia. Cárdenas Editor y Distribuidor. Primera Edición. México, 1979.
- Fenwick Charles G.** Derecho Internacional. Bibliografía Omeba, Buenos Aires Argentina, 1963.

Instituto de Investigaciones Jurídicas. **Diccionario Jurídico Mexicano. Tomos II, III, y VII, UNAM.**

----- **Asilo y Protección Internacional de Refugiados.**

L. Oppenheim M. A., LL. D. Tratado de Derecho Internacional Público. Octava Edición. Tomo I Vol. II. Editorial Bosch. Barcelona. 1961.

Lazcano Carlos Alberto. Derecho Internacional Privado. La Plata Editora Platense, 1965.

Lev Federal del Trabajo. Editorial Porrúa, 1980.

Lev General de Sociedades Mercantiles. Editorial Porrúa, 1979

Miaja de la Muela. Derecho Internacional Privado. Quinta Edición. Madrid. 1970.

Niboyet, J. P. Principios del Derecho Internacional Privado. Editora Nacional. México, 1965.

Ossorio Manuel. Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales. Editorial Heliasta. Buenos Aires Argentina. Primera Edición. 1974.

Pereznieto Castro Leonel. Derecho Internacional Privado. Editorial Harla. México 1980.

Real Academia Española. **Diccionario de la Lengua Española Madrid España. Vigésima Edición, 1974.**

Rodríguez Ricardo. Condición Jurídica de los Extranjeros en México. Oficina Cij. de la Secretaría de Fomento, 1961.

Romero del Prado Victor N. Manual de Derecho Internacional Privado. Tomo I. Editorial la Ley. Buenos Aires Argentina.

Santamaría Andrés. Diccionario de Sinónimos y Antónimos e Ideas afines. Editorial Ramon Sopena. 1979.

Sierra Manuel J. Tratado de Derecho Internacional. México, 1960.

Siqueiros José Luis. Síntesis del Derecho Internacional Privado. Segunda Edición. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM.

Sorensen Max. Manual de Derecho Internacional Público. Fondo de Cultura Económica. México, 1973.

Traducción del Nuevo Mundo de las Santas Escrituras. Watchtower Bible and Tract Society of New York, Inc., 1967.

Valladao Haroldo. Derecho Internacional Privado. Editorial Trillas. Primera Edición.

Verdross Alfred. Derecho Internacional Público. Editorial Biblioteca Jurídica Aguilar. Quinta Edición.

Villoro Toranzo Miguel. Introducción al Estudio del Derecho. Editorial Porrúa. Segunda Edición, 1974.