

13
20j



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

“ LEGISLACION MIGRATORIA MEXICANA
APLICABLE A LOS EXTRANJEROS ”

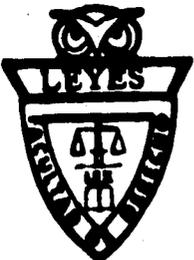
T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

JOSE ANTONIO ALFONSO CALITL





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 esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

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

A QUIEN SIEMPRE ME AUXILIO Y ME
COMPRENDIO, DANDOME SU APOYO,
CARIÑO Y SOLO SE PREOCUPO POR -
QUE CADA DIA MEJORARA COMO SER
HUMANO SIN PEDIR ALGO A CAMBIO
MI MADRE.

PORQUE JUNTOS COMPARTIMOS ALEGRÍAS
Y PEQUEÑOS SUFRIMIENTOS, MIS HERMA
NOS, ASI COMO TODA MI FAMILIA

QUIENES ME ENSEÑARON OTRA FASE DE
LA VIDA DANDOME NUEVAS ALEGRÍAS Y
SATISFACCIONES COMO PARTE DE OTRA
FAMILIA. MI ESPOSA Y MIS HIJOS.

QUIENES ME ACEPTARON CON DEFECTOS Y
ME BRINDARON SU AMISTAD, MIS AMIGOS

TODOS ESTARAN SIEMPRE EN MI VIDA
COMO PARTE DE MI FORMACION.
GRACIAS

**"LEGISLACION MIGRATORIA MEXICANA
APLICABLE A LOS EXTRANJEROS"**

INDICE GENERAL

Págs.

CAPITULO PRIMERO

ANTECEDENTES HISTORICOS-LEGISLATIVOS

I.- LA MATERIA MIGRATORIA EN LAS CONSTITUCIONES ANTERIORES	2
A).- CONSTITUCION DE 1814	2
B).- CONSTITUCION DE 1824	6
C).- CONSTITUCION DE 1857	10
II.- LA MATERIA MIGRATORIA EN LAS LEYES DE POBLACION	15
A).- LEY DE MIGRACION DE 1930	15
B).- REGLAMENTO DE LA LEY DE MIGRACION PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION DE 1932	25
C).- LEY GENERAL DE POBLACION DE 1936	30
D).- LEY GENERAL DE POBLACION DE 1947	34
E).- REFORMAS A LA LEY GENERAL DE PO BLACION DE 1947	42
F).- REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DE POBLACION PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE 1950	45
G).- REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DE POBLACION PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE 1962	53

CAPITULO SEGUNDO

CONCEPTOS TECNICOS APLICABLES

III.- ACTO DISCRECIONAL	58
A).- SIGNIFICACION GRAMATICAL	58
B).- CONCEPTOS DOCTRINALES	60
C).- CONCEPTO QUE SE PROPONE	73
IV.- ACTO REGLADO	75
A).- SIGNIFICACION GRAMATICAL	75
B).- CONCEPTOS DOCTRINALES	76
C).- CONCEPTO QUE SE PROPONE	80
V.- ACTO ARBITRARIO	82
A).- SIGNIFICACION GRAMATICAL	82
B).- CONCEPTOS DOCTRINALES	83
C).- CONCEPTO QUE SE PROPONE	88
VI.- SEMEJANZAS Y DIFERENCIAS ENTRE ACTO DISCRECIONAL, REGLADO Y ARBITRARIO	90
VII.- MIGRACION	97
A).- SIGNIFICACION GRAMATICAL	97
B).- CONCEPTOS DOCTRINALES	98
C).- CONCEPTO QUE SE PROPONE	101
D).- CLASIFICACION DE LA MIGRACION	102
1.- EMIGRACION	103
2.- INMIGRACION	106

CAPITULO TERCERO

LA SECRETARIA DE GOBERNACION

VIII - CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS_ _ _ _ _	115
IX.- LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL_ _ _ _ _	124
X.- REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE GOBERNACION_ _ _ _ _	128
XI.- LAS ATRIBUCIONES DE LA SECRETARIA DE GOBERNACION EN MATERIA MIGRATORIA_ _ _ _ _	137

CAPITULO CUARTO

ESTUDIO PARTICULAR DE LAS FACULTADES DE LA
SECRETARIA DE GOBERNACION EN MATERIA MIGRATORIA

XII.- DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE POBLACION_ _ _ _ _	144
A).- DE LA MIGRACION_ _ _ _ _	145
B).- DE LA INMIGRACION_ _ _ _ _	149
C).- DE LA EMIGRACION_ _ _ _ _	155
XIII.- DISPOSICIONES DEL REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DE POBLACION_ _ _ _ _	158
A).- DEL MOVIMIENTO MIGRATORIO_ _ _ _ _	159
B).- DE LOS NO INMIGRANTES_ _ _ _ _	162
C).- DE LOS INMIGRANTES E INMIGRADOS_ _ _ _ _	165
D).- DE LA EMIGRACION_ _ _ _ _	169

XIV.- PROCEDIMIENTO MIGRATORIO _ _ _ _ _	172
XV.- LAS SANCIONES EN MATERIA MIGRATORIA _ _ _ _ _	185

CAPITULO QUINTO

CIRCULARES EN MATERIA MIGRATORIA

XVI.- CONCEPTO DE CIRCULARES _ _ _ _ _	196
XVII.- FACULTAD PARA EXPEDIR CIRCULARES _ _ _ _ _	200
XVIII- COMPARACION ENTRE CIRCULARES Y REGLAMENTO _ _ _	205
XIX.- DIFERENTES CLASES DE CIRCULARES _ _ _ _ _	208
C O N C L U S I O N E S _ _ _ _ _	222
B I B L I O G R A F I A _ _ _ _ _	227

CAPITULO PRIMERO
ANTECEDENTES HISTORICOS-LEGISLATIVOS
SUMARIO

- I.- La Materia Migratoria en las Constituciones Anteriores:
A).- Constitución de 1814; B).- Constitución de 1824; ---
C).- Constitución de 1857. II.- La Materia Migratoria en -
las Leyes de Población: A).- Ley de Migración de 1930; --
B).- Reglamento de la Ley de Migración Publicado en el Dia--
rio Oficial de la Federación de 1932; C).- Ley General de -
Población de 1936; D).- Ley General de Población de 1947;
E).- Reformas a la Ley General de Población de 1947; ----
F).- Reglamento de la Ley General de Población publicado en
el Diario Oficial de 1950; G).- Reglamento de la Ley Gene--
ral de Población publicado en el Diario Oficial de 1962.

I.- LA MATERIA MIGRATORIA EN LAS
CONSTITUCIONES ANTERIORES

A).- CONSTITUCION DE 1814

José Ma. Morelos y Pavón el 14 de septiembre - de 1813, convocó a un Congreso que fué instalado en Chilpancingo y en el cual en su sesión inaugural se dió lectura a sus 23 puntos que con el nombre de "Sentimientos de la Nación" preparó Morelos para la Constitución.

En el punto número 10 se establecía: "Que no se admitan extranjeros, si no son artesanos capaces de instruir y libres de toda sospecha". (1) Este punto dado por Morelos fué muy importante debido a que comenzó a fijar limitaciones básicas a los extranjeros en el aspecto de que para internarse en el país, sólo podían hacerlo si eran benéficos a éste, ya que deberían ser artesanos capaces de instruir y además prevenía el que pudiera poner en peligro a la patria al señalar que deberán estar libres de toda sospecha.

(1) Tena Ramírez, Felipe. "Leyes Fundamentales de México". Editorial Porrúa, México, 1975. Págs. 28, 30

En el punto número 16 de los Sentimientos de la Nación que da Morelos se establecía: "Que nuestros puertos se franqueen a las Naciones extranjeras amigas, pero -- que éstas no se internen al Reino por más amigas que sean, -- y sólo haya puertos señalados para el efecto, prohibiendo -- el desembarco en todos los demás, señalando el 10% u otra -- gabela a sus mercancías". (2) Aquí se permitía el desembarco de naves extranjeras, pero con la limitación de que fueran de países amigos y lo hicieran únicamente en los puertos permitidos. Debido a esto se tendría un mejor control en la llegada de extranjeros y de sus mercancías.

La Constitución de 1814 fué sancionada en --- Apatzingan el 22 de octubre de ese año y se le llamó Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana.

La Constitución de Apatzingan estimaba como -- ciudadanos de América, a los nacidos en ella y con relación a los extranjeros residentes, católicos y de acuerdo con la libertad del país también los consideraba como ciudadanos --

(2) Ibidem. Pág. 30

mediante el otorgamiento de la Carta de Naturaleza. (3)

En el Capítulo III de los Ciudadanos en su artículo 13, se establecía que se reputaban como ciudadanos de esta América a todos los nacidos en ella y en el artículo 14, se señala que: Los extranjeros radicados en este suelo, que profesaren la religión católica, apostólica, romana y no se opongan a la libertad de la Nación, se reputarán también ciudadanos de ella, en virtud de Carta de Naturaleza que se les otorgará y gozarán de los beneficios de la Ley.

En el artículo 15 de la presente Constitución se establecía que la calidad de ciudadano se perdía por crimen de herejía, apostasía y esa nación.

En el artículo 17 expresaba que "los transeúntes serán protegidos por la sociedad; pero sin tener parte en la institución de sus leyes. Sus personas y propiedades gozarán de la misma seguridad que los demás ciudadanos, con tal que reconozcan la soberanía e independencia de la

(3) Siqueiros José Luis. "Síntesis del Derecho Internacional Privado" Edit. UNAM. México, 1971. Pág. 33

nación y respeten la religión católica, apostólica, romana.

(4)

Con esta disposición Constitucional México, - aunque otorgaba su protección a los transeúntes, los restringía a que pudieran participar en la institución de sus leyes y además los obligaba a respetar su soberanía y religión.

De aquí podemos concluir que México con la -- Constitución de Apatzingan comensaba a restringir en determinados aspectos a los extranjeros y por lo tanto consideramos que en base a estas disposiciones se ha podido ir reglamentando en materia migratoria.

(4) Tena Ramírez, Felipe. Op. Cit. Pág. 34

B).- CONSTITUCION DE 1824

El 8 de agosto de 1824, se promulgó un Decreto, que fomentaba la colonización dando toda clase de garantías a los extranjeros que se establecieron en el país, más tarde se promulgó un nuevo Decreto el 12 de marzo de 1828, el cual previa en su artículo 60., que los extranjeros establecidos conforme a las leyes, tuvieran la protección y gozarán de los derechos civiles iguales que los mexicanos, -- con la única excepción de adquirir propiedad territorial -- rústica, la cual solo se concedía a los naturalizados.

El 20 de marzo de 1824, se presentó el Acta Constitucional que fué un anticipo de la Constitución para asegurar el Sistema Federal, proyecto que fué aprobado casi sin modificaciones, con el nombre de Acta Constitutiva de la Federación Mexicana.

En el Apartado del Poder Judicial de dicha Acta, en su número 18 se establecía: "Todo hombre que habite en el Territorio de la Federación, tiene derecho a que se administre pronta, completa e imparcialmente justicia; y con este objeto la Federación deposita el ejercicio del po-

der judicial en una Corte Suprema de Justicia, y en los --
Tribunales que se establecerán en cada Estado, reservándo--
se remarcar en la Constitución las facultades de esta Su--
prema Corte". (5)

El párrafo primero de este punto al manifes--
tar que todo hombre que habite en el Territorio de la Fede--
ración, trataba por igual al nacional y al extranjero y --
les confiere la igualdad de derechos ante la justicia.

El artículo 30 del Acta Constitutiva de la --
Federación de 1824, establecía que la Nación protegerá por
medio de las leyes sabias y justas los derechos del hombre
y del ciudadano.

A la Constitución de 1824, se le dió el nom--
bre de Constitución Federal de los Estados Unidos Mexica--
nos y fué firmada el 4 de octubre de ese año. Esta Cons--

(5) Op. Cit. Págs. 153-158

titución estuvo en vigor hasta 1935, y permaneció sin alteraciones hasta su abrogación, debido a que las reformas que se propusieron no llegaron a ser votadas por el Congreso.

La Constitución de 1824, en lo general no trata a la materia migratoria, con excepción de contadas ocasiones, tales como el artículo 20 que estableció "los no nacidos en el Territorio de la Nación Mexicana, para ser diputados deberán tener además de 8 años de vecindad en él, ocho mil pesos de bienes raíces en cualquier parte de la República o una industria que produzca mil pesos cada año". (6) Este artículo ya fijaba ciertos requisitos a los extranjeros, pero hay que tener en cuenta que si estos los cumplían podían intentar el ser Diputados, de aquí que aunque se les imponía limitaciones se les permitía ser diputados.

Con relación a los Senadores, la Constitución en el artículo 28 señalaba que para ser Senador se necesitaban los mismos requisitos que para ser diputado y --

(4) Loc. Cit. Pág. 170

además agregaba que se debía tener la edad de 30 años cumplidos al día de la elección. De aquí se entiende que los extranjeros si podían ser Senadores si llenaban los requisitos que ya hemos señalado.

El artículo 21 de esta Constitución expresaba: "Exceptuándose del artículo anterior: I.- Los nacidos en cualquiera otra parte de la América que en 1810, dependía de la España, y que no se haya unido a otra nación, ni permanezca en dependencia de aquélla a quienes bastará tener 3 años completos de vecindad en el Territorio de la Federación, y los requisitos del artículo 19. II.- Los militares no nacidos en el Territorio de la República que -- con las armas sostuvieron la independencia del país, a -- quienes bastará tener la vecindad de 8 años cumplidos en la nación, y los requisitos del artículo 19". (7)

Para complementar el artículo 21 señalaremos que el artículo 19 establecía que para ser diputado, se requiere la edad de 25 años cumplidos al día de la elección y por lo menos tener 2 años en el Estado que elige o

(7) Ibidem. Pág. 170

haber nacido en él, aunque viva en otro.

C).- CONSTITUCION DE 1857

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, fué sancionada y jurada por el Congreso General Constituyente el 5 de febrero de ese año.

Esta Constitución acertadamente privó a -- los extranjeros del participar en los asuntos políticos del país al establecer en el artículo 9 que: "A nadie se le -- puede coartar el derecho de asociarse o de reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República pueden hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada tiene derecho de deliberar". (8)

La Constitución de 1857 desde su artículo - 18, estableció, que los derechos del hombre son la base y - el objeto de las instituciones sociales y por lo cual los - extranjeros gozan de las garantías que se otorgan en sec---

(8) Tena Ramírez, Felipe. Opc. Cit. Pág. 607

ción primera, título 10., de dicha ley, con la salvedad de que el gobierno tiene facultad para expulsar del país al extranjero perjudicial.

En la Sección que trataba "De los Mexicanos" en el artículo 30 se establecía que: "Son mexicanos: I.- Todos los nacidos dentro o fuera del Territorio de la República, de padres mexicanos. II.- Los extranjeros que se naturalicen conforme a las leyes de la Federación. --- III.- Los extranjeros que adquieran bienes raíces en la República o tengan hijos mexicanos, siempre que no manifiesten la resolución de conservar su nacionalidad". (9)

El gobierno de México con este artículo además de establecer quienes eran mexicanos, también consideraban como tales a los extranjeros que cumplieran con los requisitos citados en la fracción 3a., por lo que estos gozaban de amplias facilidades para poder ser nacionales.

El artículo 32 expresaba: "los mexicanos serán preferidos a los extranjeros, en igualdad de circunstancias, para todos los empleos, cargos o comisiones de nom

(9) Op. Cit. Pág. 611

bramiento de las autoridades, en que no sea indispensable - la calidad de ciudadanos....(10). En este primer párrafo - del presente artículo, el Estado ya limitaba a los extranje - ros en materia laboral, al preferir a los nacionales en --- igualdad de circunstancias.

La sección 3a., del título 10 de la Consti - tución de 1857, definía a los extranjeros en su artículo -- 33: "Son extranjeros los que posean las calidades determi - nadas en el artículo 30. Tienen derechos a las garantías - otorgadas en la sección 1a., título 1o., de la presente --- Constitución, salvo en todo caso la facultad que el gobier - no tiene para expeler al extranjero pernicioso. Tienen -- obligación de contribuir para los gastos públicos de la ma - nera que dispongan las leyes, y de obedecer y respetar las instituciones, leyes y autoridades del país, sujetándose a los fallos y sentencias de los tribunales, sin poder inten - tar otros recursos, que los que las leyes conceden a los -- mexicanos". (11)

(10) Loc. Cit. Pág. 611

(11) Ibidem. Págs. 611-612

Este artículo es uno de los más importantes en nuestro estudio histórico-legislativo, debido a los diferentes derechos y obligaciones que en él se confieren a los extranjeros, asimismo es conveniente señalar que se otorga al gobierno para expulsar al extranjero que pueda ser de peligro para el país.

La Constitución de 1857, establecía las formas de perder la nacionalidad mexicana en el Título 1o., - sección 4a., artículo 37 que sostenía: "La calidad de ciudadano se pierde: I.- Por naturalización en país extranjero. II.- Por servir oficialmente al gobierno de otro país, o admitir de él condecoraciones, título o funciones, sin -- previa licencia del Congreso Federal.... (12)

En el título 3o., de la División de Poderes, sección 2a., que trataba del Poder Ejecutivo, entre -- los requisitos que se exigían para ser Presidente de la República, según el artículo 77 se requería principalmente el ser ciudadano mexicano por nacimiento; lo mismo sucedía para los Secretarios del despacho, esto según el artículo 87

(12) Tena Ramírez, Felipe. Op. Cit. Pág. 613

y por último en el artículo 23 sección III también se establecía entre otros, igual requisito para ser individuo de la Suprema Corte de Justicia.

De los artículos anteriormente enunciados - podemos inferir que esta Constitución se caracterizó en - materia migratoria, primordialmente por la prohibición a los extranjeros en la participación de asuntos políticos así como en los cargos de carácter gubernamental.

II.- LA MATERIA MIGRATORIA EN LAS LEYES

DE POBLACION

A).- LEY DE MIGRACION DE 1930

La Ley de Migración de 1930 en el Capítulo I que se refería a las disposiciones generales, establecía en su artículo 1o., que: "Todo individuo puede entrar y salir del Territorio Nacional, si llena los requisitos exigidos por la presente Ley y sus Reglamentos". Con este artículo desde entonces ya se comenzaba a legislar en la Materia Migratoria y con ello a exigir requisitos a todo individuo que quisiera entrar o salir del país.

En el artículo 3o., se otorgaba a la Secretaría de Gobernación la facultad para fijar los lugares destinados al tránsito personal, por puertos y fronteras, con la previa opinión de las Secretarías de Hacienda, Comunicaciones y Obras Públicas.

Aunque la Secretaría de Gobernación tenía que escuchar el parecer de las citadas Secretarías, no de

ja de ser ésta una amplia facultad para dicha dependencia, posteriormente, en el párrafo segundo se le da más realce a dicha facultad al expresar lo siguiente: "No obstante que la Secretaría de Comunicaciones permita la construcción de puentes, pontones u otros medios de comunicación internacional, queda a cargo exclusivo de la Secretaría de Gobernación autorizar o no el movimiento migratorio por dichos lugares.

El artículo 4o., de la presente Ley decía, que a cargo de la Secretaría de Gobernación quedará el -- reglamentar las visitas de extranjeros a nuestras poblaciones marítimas y colindantes del extranjero, conforme a las necesidades de cada región, siempre y cuando se -- respeten los Tratados y Convenios Internacionales en la -- **Materia.**

De este artículo, es muy importante señalar que dicha Secretaría está obligada a respetar los convenios y Tratados Internacionales en virtud de que de esa forma se pueda esperar o exigir el mismo trato para con nuestros nacionales en países extranjeros.

El artículo 5o., expresaba que: "La Secretaría de Gobernación queda facultada para sujetar a modalidades diversas, la migración de extranjeros, que según su mayor o menor facilidad de asimilación a nuestro medio, sea considerada como especialmente benéfica o perjudicial.

Dentro de las facultades concedidas a la mencionada Secretaría por este artículo queda comprendida la de fijar lugares especiales para el movimiento migratorio de determinados extranjeros".

En este artículo podemos encontrar que se otorgan a la Secretaría de Gobernación, amplias y diversas facultades discrecionales tales como: el sujetar la migración de los extranjeros a diversas modalidades; el considerar benéfica o perjudicial la asimilación del extranjero a nuestro medio y el fijar a determinados extranjeros lugares particulares para su movimiento migratorio.

El artículo 7o., establecía que la Secretaría de Gobernación podía fijar las horas hábiles para el

tránsito migratorio conforme a las circunstancias locales de cada oficina y el artículo 9o., decía que los Jefes de Migración podían permitir, en casos especiales, el tránsito personal fuera de las horas ordinarias. En base a lo anterior, cabe anotar que en ambos artículos ya se permitía a la Secretaría de Gobernación actuar a su discreción.

El Capítulo IV de la citada Ley se refería a la calidad de las personas respecto a Migración y en su artículo 35 se definía a los inmigrantes como los extranjeros que han entrado al país con el propósito de radicarse en él o por motivos de trabajo y asimismo a los que han permanecido en el país por más de seis meses que hayan llenado los requisitos legales correspondientes. El artículo 36 consideraba como transeúntes a los extranjeros que hayan ingresado al país con móviles diferentes a los señalados en el artículo 35. Y por último el artículo 37 definía al turista como el transeúnte que viene al país en viaje de recreo.

De los artículos anteriormente enunciados, consideramos que las definiciones de las calidades migratorias de personas, no son lo suficientemente claras y no encuadran debidamente las calidades de dichos extranjeros.

A su vez, el artículo 40 de la Ley de Migración consideraba que eran "Emigrantes los mexicanos o extranjeros residentes que salen del país con el propósito de radicarse en el extranjero o por móviles de trabajo, y aquellos que han estado fuera del país más de dos años".

El Capítulo VII de la presente Ley, imponía requisitos particulares a los inmigrantes, como en la -- fracción I del artículo 49 que expresaba que éstos deberían "Poseer elementos económicos, bastantes a juicio de las autoridades de migración para subvenir a todas sus necesidades". "En esta disposición, no se fijaba un criterio concreto o una cantidad definida para que los inmigrantes en razón de esto pudieran cumplir o no, de aquí que se le otorgaba a la autoridad migratoria la facultad discrecional de resolver lo que era para los inmigrantes económicamente suficiente para ayudarse en sus necesidades.

Con respecto a los visitantes locales de -- ciudades marítimas y fronterizas la citada ley los eximía del cumplimiento de todo requisito migratorio, en su artículo 52, sin embargo establecía que "La Secretaría de Gobernación puede, en cualquier momento, sujetar la entrada de los mismos a las modalidades que crea conveniente", asimismo agregaba en el párrafo segundo "Dentro de las facultades concedidas por este artículo, queda comprendida la de restringir la entrada como tales visitantes a -- los extranjeros que la propia Secretaría determine". - Aquí consideramos que hubiera sido preferible limitar con mínimos requisitos migratorios, a los extranjeros y con ello evitar erróneas aplicaciones del citado precepto por parte de la Secretaría de Gobernación, logrando como consecuencia una aplicación más genérica y justa.

Con relación a los turistas citamos al artículo 58 que facultaba a la Secretaría de Gobernación - "para conceder a los turistas el mayor número posible de facilidades, dentro de su esfera de acción; pero tiene -- la obligación de que los interesados le garanticen, debidamente que no se aprovecharán de esas facilidades para - entrar al país con móviles diversos, y por lo mismo, con

carácter distinto del de turista".

El Capítulo X de la presente ley, que trataba de la Inmigración en General, establecía en el artículo 60, con relación a la Inmigración ya sea individual o colectiva de extranjeros, lo siguiente: "Se faculta a la Secretaría de Gobernación para fomentarla por cuantos medios considere convenientes, así como relevar de alguno o algunos de los requisitos que fija esta ley, a los que vinieron en grupos y contando con elementos de provecho para la nación puedan ser considerados por dicha Secretaría como inmigrantes benéficos y de radicación definitiva". Esta misma facultad se concedía a Gobernación en el artículo 61 con relación a extranjeros contratados por la Nación o por empresas particulares o que vinieran por su cuenta y sean considerados como particularmente benéficas; asimismo el artículo 62 otorgó a dicha Secretaría la facultad para estimular la naturalización de los inmigrantes a que se referían los artículos anteriores.

Estas facultades discrecionales que se concedían a la Secretaría de Gobernación en este Capítulo, son muy importantes, para nuestro estudio en razón de que

podemos encontrar que ya en aquellos tiempos se permitía a Gobernación el decidir que extranjeros podían ser benéficos a nuestro país y también por ser éstos los antecedentes jurídicos que primeramente reglamentaron y posteriormente propiciaron el continuo otorgamiento de facultades discrecionales a la Secretaría de Gobernación.

El artículo 64 de la ley sostenía que, "En casos especiales y de acuerdo con las necesidades éticas, sanitarias y económicas del país, puede la Secretaría de Gobernación restringir la inmigración extranjera, en los términos que juzgue convenientes..." asimismo en su párrafo 2o., expresaba que "la propia Secretaría tiene facultades para limitar la radicación de extranjeros en los lugares marítimos y fronterizos que estimare conveniente". Este artículo formaba parte del Capítulo X y el cual consideramos que por referirse a la inmigración, otorgaba mayor número de facultades discrecionales a la Secretaría de Gobernación, a la que se permite decidir que es lo conveniente para determinadas circunstancias, tal y como lo establece el presente artículo.

La Emigración en su aspecto general fué --- tratada en el Capítulo XII de esta Ley, como en su artículo 77 primer párrafo que hablaba como sigue: "La emigración de trabajadores mexicanos al extranjero deberá ser objeto de constante estudio y vigilancia por parte de la Secretaría de Gobernación, a efecto de que no se constituya en grave problema o perjudicial factor para el país. - Queda por tanto, obligada dicha Secretaría a dictar las medidas que de acuerdo con las circunstancias del caso -- garanticen los intereses de la comunidad, en lo relativo a despoblación y a los particulares de los emigrantes, en cuanto a su condición de tales. "No obstante que en este artículo se faculta a Gobernación para dictar medidas conforme a las circunstancias, atendiendo a la despoblación y a los particulares de los emigrantes, sin señalar cuales concretamente; esta disposición tenía el buen propósito de razonamiento de proteger a la comunidad y a los propios emigrantes.

El Capítulo XIII de la presente Ley se refería al Tránsito Marítimo, y en el artículo 86 del propio Capítulo se facultaba a la Secretaría de Gobernación para exigir a su satisfacción, que las empresas constituyeran

fianzas para cuando hubieran de hacerse efectivas las responsabilidades en que pudieran incurrir, siendo por el monto y en la forma que dicha Secretaría juzgara conveniente, igualmente el artículo 94 expresaba que "el inmigrante que no reúna los requisitos prevenidos por esa Ley, no podrá desembarcar, salvo autorización expresa de la Secretaría de Gobernación". Se otorgaba en este artículo la facultad a Gobernación para permitir o no el desembarco del inmigrante carente de requisitos.

El Capítulo XIV, trataba del Tránsito Aéreo y en base al artículo 109 se aplicaba a las empresas aéreas lo prevenido por el artículo 86 que ya citamos.

Para finalizar el presente estudio, mencionamos el último Capítulo XVIII, de la Ley de Migración, el cual en su artículo 139 expresaba: "Las penas de que hablaban los tres artículos, las aplicará discrecionalmente la Secretaría de Gobernación y su resolución será definitiva". Con respecto a esta disposición consideramos que hubiera sido más apropiado y justo el no haber otorgado esta facultad discrecional a la multicitada dependencia y menos con carácter definitivos y doy como razón los

principios generales de equidad.

B).- REGLAMENTO DE LA LEY DE MIGRACION
PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE 1932

En el artículo 2o., del citado reglamento - se establecía que la Secretaría de Gobernación, por medio de acuerdos publicados en el "Diario Oficial" daría a conocer oportunamente los lugares que haya autorizado para tránsito. Desde entonces ya se le concedía a dicha dependencia la facultad para poder señalar los lugares para el tránsito de personas en el Territorio Nacional.

El artículo 3o., habla de que la Secretaría de Gobernación tiene la facultad de ordenar y ejercer la vigilancia que considere necesaria para que no se efectúe dicho tránsito en puentes u otros medios de comunicación fronteriza internacional.

El artículo 4o., consideraba como movimientos migratorios al de inmigración, emigrante y transeúntes, ya sean éstos de entrada o de salida, y el tránsito

local fronterizo, o el de extranjeros de una a otra población de la República.

En el artículo 9o., segundo párrafo se le otorgó facultad a la Secretaría de Gobernación para poder prohibir que los extranjeros que ella determine cambien de radicación.

En el artículo 16 la Secretaría de Gobernación, por medio de su Departamento de Migración se encargaba de realizar un registro de concentración de los movimientos de personas el cual trataba la Calidad de los Individuos, clasificaba por sexos, por mayoría y minoría de edad, por estado civil, por nacionalidad, por profesión y por oficio y se computaba la distribución de los extranjeros en el país por regiones.

En el capítulo II, que se refería al Servicio Migratorio en el artículo 19 otorgaba como competencia exclusiva al Servicio de Migración, todo lo que se refería a la entrada y salida de personas en y fuera del país, y su radicación en la República con cualquier carácter que lo hagan, ya sean nacionales o extranjeros, por -

lo que toda orden que se dice prohibiendo la entrada o la salida de personas, será ejecutada solo por el Departamento de Migración.

El artículo 38 se refiere a que toda autoridad deberá estar obligada a prestar auxilio al Servicio de Migración y la que lo negare será consignada a la Secretaría de Gobernación, para que ésta resuelva lo conducente.

Establecía el artículo 53 que las Circulares que se comunicaran a las oficinas del Servicio, tendrían el carácter de suplementarias de la Ley de Migración y de este mismo Reglamento y serían dadas a conocer al público por los jefes de las oficinas del Servicio.

El Capítulo Sexto de este Reglamento se refería a los requisitos especiales para entrar en el país y en el artículo 85 fracción V respecto a las mujeres que viajen solas para permitirles su entrada, se necesitará - previa autorización de la Secretaría de Gobernación.

El Capítulo Séptimo se refería a los requisitos particulares para los inmigrantes y en el artículo 94 se establece que los inmigrantes que pretendan entrar en el país amparados por un contrato de trabajo, deberán obtener previamente el permiso de la Secretaría de Gobernación y el artículo 95 prohibía la entrada al extranjero que traiga contrato de trabajo cuando exista escasez de ocupaciones que puedan ser desempeñadas por nuestros nacionales a juicio y previa declaratoria de la Secretaría de Gobernación.

El Capítulo VIII señalaba los requisitos -- particulares para los transeúntes y en el artículo 113 se daba facultad a la Secretaría de Gobernación para que pudiera cancelar o revalidar, según lo juzgara conveniente la tarjeta local de transeúnte.

El Capítulo XIV se refería a la emigración en general y en el artículo 147 se establecía que cuando la Secretaría de Gobernación tenga conocimiento de que -- existen en la República centros de trabajo que necesiten braceros, tendrá la facultad de restringir la emigración hasta el límite que demanden las necesidades del país.

El artículo 149 se refería a que cuando la Secretaría de Gobernación, por motivos de conveniencia nacional, declare restringida la Emigración, de acuerdo al artículo 11 de la Constitución General de la República, - impedirá como medida principal, la movilización de braceros de un punto a otro de la República.

En el artículo 152 se le concedía la facultad a la Secretaría de Gobernación para que prohibida por completo la salida de nacionales, cuando exista una sensible despoblación en el Territorio Nacional o en una parte del mismo.

En el Capítulo XV que trataba del Tránsito Marítimo en el artículo 166 expresaba lo siguiente: Los extranjeros que viajen en barcos que arriben a puertos nacionales que no sean los de su final destino podrán bajar a tierra para visitar dichos puertos, mediante la sola -- precaución por parte de Migración, de recogerles todos -- sus documentos. El Delegado del Servicio podrá discrecionalmente permitirles pernoctar en la población marítima.

El artículo 167 facultaba a la Secretaría de Gobernación para que fuera ésta la única que exclusivamente podría otorgar autorización para visitar los puertos de la República a los extranjeros cuya inmigración es te prohibida y viajen en embarcaciones que toquen dichos puertos.

C).- LEY GENERAL DE POBLACION DE 1936

El Título Primero trataba de la Organización y aquí la Ley General de Población de 1936, en su artículo 1o., fracción V se encargaba de la protección de los nacionales en sus actividades económicas, profesionales, artísticas o intelectuales, mediante disposiciones migratorias.

En el artículo 2o., se establecía que correspondía al Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Gobernación, dictar o promover en su caso, las medidas adecuadas para solucionar los problemas demográficos nacionales.

Se le daba competencia a la Secretaría de -
Gobernación en el artículo 7o., fracción I para dictar --
las medidas necesarias para impedir o restringir, en su -
caso, la emigración de nacionales, a fin de evitar la dis
minución excesiva de la población.

En la fracción II para promover de acuerdo
con los requisitos que fijan y para resolver problemas -
étnicos o económicos o culturales, la venida al país de -
extranjeros que se consideren adecuados pudiendo otorgar-
les facilidades económicas para su establecimiento y en -
la fracción IV para delimitar lugares en donde habrán de
radicar los extranjeros, por lo menos durante 5 años, pa-
sados éstos podrán mudar su radicación si así les convie-
ne. Los lugares se fijaban a efecto de que los inmigran-
tes no estuvieran en lugares inadecuados.

En el artículo 21 de la presente Ley se da-
ba competencia a la Secretaría de Gobernación para que re
solciera los casos dudosos de interpretación de esta Ley
y sus Reglamentos.

El Título Segundo era el de Demografía y en

el artículo 29 se daba la facultad a la Secretaría de Gobernación para distribuir y acomodar a los repatriados e inmigrantes, fundado si fuere el caso, colonias agrícolas o industriales, en colaboración con las Secretarías y Departamentos correspondientes.

El artículo 31 prohibía a los extranjeros el ejercicio de profesiones liberales dentro del Territorio Nacional, salvo casos de notoria utilidad o juicio de la Secretaría de Gobernación. (Aquí se le daba a la Secretaría de Gobernación la facultad de que ésta resolviera si son casos de utilidad o no).

El Título III es de la Migración y en el artículo 50 de la presente Ley se otorgaba la facultad exclusiva a la Secretaría de Gobernación para fijar los lugares destinados al tránsito personal, por puertos y --- fronteras oyendo previamente a las Secretarías de Hacienda y Comunicaciones y Obras Públicas. Esta facultad que se le concede es muy importante por que en razón a este precepto la Secretaría de Gobernación, tiene bases para ejercer las facultades subsecuentes que se deriven de ésta.

El artículo 76 expresaba la competencia exclusiva que tenía la Secretaría de Gobernación para que fuera ésta la única que pudiera autorizar la entrada de extranjeros con carácter de visitante, inmigrantes o inmigrados.

El artículo 105 establecía que el extranjero que no reúna los requisitos necesarios provenientes por esta Ley, no podrá desembarcar salvo autorización expresa de la Secretaría de Gobernación. Este artículo dejaba a la discreción de la Secretaría a que permitiera o no el desembarque del extranjero.

El Título IV se refiere al turismo y en el artículo 127 se faculta a la Secretaría de Gobernación -- para conceder a los turistas facilidades, dentro de su esfera de acción y los interesados están obligados a no -- aprovecharse de esas facilidades para entrar al país con móviles diferentes.

El Título V es de la Identificación Personal y en su artículo 181 se facultaba a la Secretaría de Gobernación para expedir por medio de acuerdos de obser--

vancia general, las instrucciones necesarias para la organización y el funcionamiento interior del Registro Nacional de Identificación y de las oficinas respectivas.

El Título Sexto de la presente Ley es el último y en el artículo 185 establecía que el extranjero -- que entrase ilegalmente al país, o contraviniera las disposiciones de la Secretaría de Gobernación, pagaría la -- multa que se le impusiera y además sería deportado, si la Secretaría de Gobernación así lo determinaba. Aquí se -- otorga a la Secretaría la facultad discrecional de hacer o no la deportación.

D).- LEY GENERAL DE POBLACION DE 1947

El fundamento constitucional para la promulgación de la Ley General de Población de 27 de diciembre de 1947, lo encontramos en la fracción XVI, del artículo 73 de nuestra Carta Magna.

De acuerdo con la ley citada corresponde al Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Gober-

nación, dictar o promover en su caso, las medidas adecuadas para resolver los problemas demográficos nacionales.

Entre estos problemas está el relacionado con la asimilación de los extranjeros al medio nacional y el artículo 8o., fracción II de esta Ley de competencia a la Secretaría de Gobernación para sujetar a las modalidades que juzgue convenientes la inmigración de extranjeros, según su mayor o menor facilidad de asimilación a nuestro medio, este artículo será comentado posteriormente.

Los artículos 1o. y 2o. de la presente Ley se tomaron de los artículos 2o. y 1o., respectivamente de la Ley General de Población de 1936 y los cuales ya fueron tratados en el inciso anterior.

En el artículo 4o., de la presente Ley se establece que el aumento de la población debe procurarse por el crecimiento natural y por la inmigración.

Jorge A. Carrillo comenta que el Derecho de extranjería se puede dividir en dos grandes ramas, Dere--

cho Interno de Extranjería y Derecho Internacional de Extranjería, con ésto no quiere decir que el Derecho Interno de Extranjería sea independiente de la otra rama, por el contrario opina que el Derecho Interno de Extranjería debe encuadrarse dentro del marco establecido por la rama internacional.

De aquí debemos entender que para legislar en materia de Derecho Interno de Extranjería se deben de tomar en cuenta las bases que señala el Derecho Internacional de Extranjería.

El maestro Jorge Aurelio Carrillo al hacer un estudio de la Ley General de Población de 1947 opina que el espíritu en cuanto a inmigración se manifiesta en el artículo 7o y 8o.

El artículo 7o. disponfa que se facilitara la inmigración colectiva de extranjeros sanos, de buen -- comportamiento y que sean fácilmente asimilables a nuestro medio, con beneficio para la especie y para la economía del país. Esta inmigración quedará sujeta a las disposiciones que en cada caso dicte la Secretaría consultan

do cuando lo juzgue pertinente, la opinión de otras Dependencias del Ejecutivo.

El artículo 80., de la presente Ley daba a la Secretaría de Gobernación competencia para: Fracción II.- Sujetar a las modalidades que juzgue convenientes la inmigración de extranjeros según su mayor o menor facilidad de asimilación y en la fracción VI establece que también le compete a la citada dependencia la aplicación de esta Ley y sus Reglamentos.

Sostiene Jorge Aurelio Carrillo que la Ley General de Población se caracteriza precisamente por conceder a la Secretaría de Gobernación amplias facultades discrecionales en materia de inmigración y como ejemplos de lo anterior cita el artículo 80., de la Ley como en -- aquellos que disponen que la Secretaría de Gobernación -- promoverá las medidas adecuadas para conseguir la asimilación y arraigo de los extranjeros, otorgándoles facilidades cuando contraigan matrimonio con mexicanos por nacimiento o tengan hijos en el país; también la que dispone que por causas de interés público podrá suspender o cancelar definitivamente la admisión de extranjeros cuya inter

nación pueda poner en peligro el equilibrio económico o social de la República, con respecto a esta última disposición el maestro Carrillo opina que va más allá de los límites de la discrecionalidad puesto que queda prácticamente al criterio del Ejecutivo el determinar las razones por las cuales la internación puede poner en peligro el equilibrio económico y social del país.

Nos hace notar el maestro Carrillo, que la Comisión Internacional de Turistas, en su lucha por seguir el imperio de la Ley en los Estados civilizados, se pronunció en Ginebra en contra de conceder una amplia gama de facultades discrecionales de la Administración, para evitar que el ejercicio de estas facultades discrecionales degeneren en ejercicio de facultades arbitrarias.

Jorge A. Carrillo nos recuerda que de acuerdo con el Derecho Internacional de Extranjería un Estado no puede cerrarse arbitrariamente a la inmigración, pero si puede limitar racionalmente a la inmigración, de aquí que el artículo 80., fracción II de la Ley General de Población, está de acuerdo con el Derecho Internacional.

En el artículo 14 se facultaba a la Secretaría de Gobernación a que por causas de interés público, - pudiera suspender o cancelar definitivamente la admisión de extranjería cuya internación pudiera poner en peligro el equilibrio económico o social de la República.

En el Capítulo III de la Inmigración, en el artículo 28 se establecía que a la Secretaría de Gobernación le corresponde:

- I.- Organizar y coordinar los servicios migratorios.
- II.- La vigilancia de la entrada y salida de los mismos.
- III.- El estudio de los problemas migratorios para dictar las resoluciones que correspondan de acuerdo con las necesidades del país, en cuanto se relacionen con esta materia.
- IV.- La vigilancia del cumplimiento de las disposiciones que dicte, respecto a la permanen-

cia en el país y actividades de los inmi---
grantes y no inmigrantes, y

V.- La protección de los emigrantes mexicanos.

El artículo 33 de la presente Ley, daba la facultad exclusiva a la Secretaría de Gobernación para -- fijar los lugares destinados al tránsito personal por --- puertos y fronteras, oyendo previamente a las Secreta---- rías de Hacienda, Comunicaciones y Obras Públicas y Salu- bridad y Asistencia.

Este artículo se basó en el artículo 50 de la Ley de 1936, y solamente agregó a la Secretaría de Sa- lubridad y Asistencia para que ésta también de su opi---- nión.

En el artículo 40 se facultaba a la Secre-- taría de Gobernación para poder cerrar las entradas marf- timas y fronterizas, y prohibir la entrada y salida de na- cionales y extranjeros, cuando así lo estime necesario. Desde nuestro punto de vista ésta es una de las faculta-- des más importantes que se otorgan a la Secretaría de Go-

bernación, debido a la trascendencia que implicaría la -- aplicación de este precepto, cabe agregar que esa aplicación se deja a la discreción de la citada dependencia.

En el artículo 56 de la presente Ley se permitía a la Secretaría de Gobernación a fijar cuando lo -- juzgara conveniente las actividades que deberían dedicarse los extranjeros que se internaran al país y el lugar o lugares de su residencia y en el artículo 58 se le permitía a la citada Secretaría cuando juzgara conveniente fijar las cuotas de internación de extranjeros, ya sea por nacionalidades, calidades migratorias o por actividades. En base a estos dos preceptos podemos opinar que se deja a la discreción de la Secretaría de Gobernación la aplicación o el modo de aplicación de los mismos.

La Secretaría de Gobernación en base al artículo 60 podía negar la entrada al país de los extranjeros, o el cambio de su calidad migratoria, aunque cumplieran con todos los requisitos señalados por la Ley, cuando así lo juzgara conveniente. En este precepto se otorgaba expresamente a la Secretaría de Gobernación la facultad discrecional de actuar.

Sostiene el maestro Jorge A. Carrillo que - "No es aconsejable dar a la administración facultades tan amplias en la materia migratoria puesto que, por razón na tura), la administración tiende a abusar de ellas, y negar se a admitir extranjeros sin que haya razones verdaderamente científicas ni jurídicas para hacerlo". (13)

El Transitorio de la presente Ley facultaba a la Secretaría de Gobernación a interpretar, los casos dudosos que se presentaran en la aplicación de esta Ley y sus Reglamentos. Este transitorio se tomó del artículo 21 de la Ley de 1936.

E).- REFORMAS A LA LEY GENERAL DE POBLACION DE 1947

El decreto de 27 de diciembre de 1949, reformó a la Ley General de Población de 1947, en un total de 24 artículo de 112 que eran, siendo estas reformas generalmente de tipo formal.

(13) Carrillo Jorge, Aurelio. "Apuntes de Derecho Internacional Privado". Edit. Universidad Iberoamericana, México, 1965. Pág. 118

El artículo 50 se reforma en su fracción III para quedar como sigue: No inmigrantes es el extranjero que con permiso de la Secretaría de Gobernación se interna en el país temporalmente:

- I.- Con móviles de recreo
- II.- En tránsito para otro país.
- III.- Para dedicarse al ejercicio de alguna actividad artísticas, científica, deportiva o de negocios, ilícita y honesta, que sea lucrativa o remunerada y que tenga carácter temporal y
- IV.- Para proteger su libertad o su vida de persecuciones políticas.

Esta forma es aclaratoria debido a que en el artículo 50 fracción III, se expresaba: Para dedicarse al ejercicio de alguna actividad artística o deportiva o cualquiera otra temporal, lícita y honesta.

El artículo 58 para quedar como sigue:

"La Secretaría de Gobernación podrá cuando lo juzgue conveniente, fijar anualmente el número de extranjeros cuya internación podrá permitirse en el país, ya sea por nacionalidad, por calidades migratorias o por actividades".

Esta modificación fué acertada porque el artículo citado se refería a "cuotas de internación" y la reforma agrega que se fijará anualmente, de aquí que esta se considere conveniente porque evita erróneas interpretaciones del artículo.

La reforma al artículo 74 quedó como sigue:
La Secretaría de Gobernación podrá autorizar, en forma excepcional, el desembarco provisional por un término máximo de 30 días, de los extranjeros que lleguen por puertos de mar o aéreos, autorizados para el servicio internacional y que aunque estén en posesión de documentación migratoria para internarse en el país carezca ésta de algún requisito no esencial que no puedan satisfacer en el momento del examen, siempre que constituyan depósito o fianza, a juicio de la Secretaría, para garantizar su regreso al país de su procedencia u origen, en caso de que no pue

dan llenar el requisito a satisfacción de las autoridades de migración en el plazo concedido.

La Secretaría de Gobernación establecerá estaciones migratorias en los lugares de la República, que estime convenientes para alojar en los mismos como medida de aseguramiento, así como aquellos que deban ser deportados o tengan que cumplir un arresto impuesto por la pro-pta Secretaría de acuerdo con esta Ley y su Reglamento.

F).- REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DE
POBLACION PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE 1950

El artículo 15 del Reglamento en estudio, - definía el movimiento migratorio, como el tránsito internacional de extranjeros o nacionales, ya sea de entrada o salida, así como el tránsito local fronterizo o el de extranjeros de una a otra población del país. Después el artículo 16 establecía que el tránsito internacional de - personas sólo podrá realizarse por los lugares destinados para ello y en el horario autorizado y con la interven- - ción de las autoridades de población y por último en su -

fracción III decía: "La Secretaría ejercerá en los lugares no autorizados al tránsito internacional la vigilancia que considere necesaria para impedirlo", esta facultad se otorga a la Secretaría de Gobernación en base al artículo 33 de la Ley General de Población.

En el artículo 17 de este Reglamento, se trataban las visitas locales y el tránsito diario de extranjeros a las poblaciones fronterizas y marítimas, fijaba en sus primeras cuatro fracciones una serie de reglas que deben cumplir los extranjeros para que se les permita la entrada al país; asimismo en su fracción quinta establecía: "Las reglas establecidas en este artículo podrán modificarse por la Secretaría mediante acuerdo, cuando razones de reciprocidad o circunstancias especiales a juicio de la misma así lo exijan". Esta fracción consideramos que es inadecuada, en razón de que ya se establecía en las fracciones anteriores, el respetar los convenios y tratados internacionales, la reciprocidad y además se fijaban casos concretos.

El artículo 18 en base al artículo de la Ley se fijaba que cuando la Secretaría lo determinará po-

dría decretar el cierre de entradas marítimas y fronterizas y prohibir el tránsito nacional y extranjero. Además agrega que si el cierre fuere por más de 24 horas, debería publicarlo en el "Diario Oficial" de la Federación o en medios de publicidad adecuados.

El artículo 24 en su párrafo segundo nos establecía: "Los mexicanos que salgan por motivo de trabajo, y por más de seis meses deberán presentar también el contrato respectivo. Si se trata de sirvientes, trabajadores manuales u obreros, presentarán una fianza que garantice sus gastos de repatriación, cuyo costo será pagado por el patrón responsable.

Cuando por la índole del trabajo o la calidad de la persona, la Secretaría juzgue que no hay peligro de que aquella quede abandonada en el extranjero, podrá eximirla del cumplimiento de los requisitos a que se refiere este párrafo". La facultad que se otorgaba a la Secretaría de Gobernación en el párrafo anterior, no es conveniente debido a que ésta no puede pronosticar que tipo de persona quedará abandonada en el extranjero.

El artículo 25 del citado Reglamento daba - la facultad a la Secretaría de Gobernación para establecer o habilitar en lugares que juzgara adecuados, estaciones migratorias, para la internación o desembarco provisional de extranjeros carentes de algún requisito migratorio para alojar a los extranjeros que se fueran a expulsar o deportar, asimismo le otorgó la facultad exclusiva para vigilar y administrar estas estaciones.

El artículo 45 determinaba que las solicitudes de internación debían ir suscritas por el extranjero, su representante o la parte interesada en la internación. No exigía al representante el exhibir poder escrito, pero sí facultaba a la Secretaría para que si lo considera conveniente, exija a éste que compruebe su personalidad legal. Además el artículo 46 agrega que "La Secretaría tendrá las más amplias facultades para exigir cuando lo estime necesario, la comprobación de los datos a -- que se refiere la solicitud, de acuerdo con la calidad migratoria que solicite el extranjero o para investigar si existe algún impedimento legal para su internación". En base a estos dos artículos se otorgan a la Secretaría de Gobernación grandes facultades para exigir o no los requieridos

sitos citados en este tipo de tramitaciones migratorias.

Con relación a las actividades y residencia de los inmigrantes, el artículo 53 ya les fijaba limitaciones, para estos efectos otorgaba facultades a la Secretaría de Gobernación para aplicarlas y establecía que "Al concederse el permiso de internación, deberán señalarse las actividades a que el extranjero podrá dedicarse en la República y, cuando así proceda o se juzgue necesario el lugar de su radicación. En los casos en que lo requiera el interés público, la Secretaría por sí o previo dictamen del Consejo Consultivo de Población o por medio de disposiciones de carácter general, podrá establecer restricciones o cualquier modalidad respecto a las actividades a que se dediquen los inmigrantes y al lugar de su residencia".

El reglamento a que hacemos referencia en lo general, otorgó amplias facultades discrecionales a la Secretaría de Gobernación, en relación al trato de inmigrantes; y para efectos de lo anterior citaremos los siguientes casos: En el artículo 59 se establecía que los inmigrantes que desempeñen cargos de confianza se sujeta-

rán a lo siguiente.... "Fracción VII.- El cargo que desempeñe el extranjero, tendrá que ser de responsabilidad y - absoluta confianza a juicio de la Secretaría". El artículo 60 habla de los técnicos y trabajadores especializados en su fracción V establecía que no será necesario que éstos exhiban título profesional cuando ello no se requiera por la naturaleza del trabajo, pero si la Secretaría lo estima conveniente, se justificará a su satisfacción que el extranjero posee los conocimientos en la materia. El artículo 62 trata a los familiares y expresa en su fracción III que se deberá acreditar la solvencia económica del inmigrado, a juicio de la Secretaría, para atender -- las necesidades de sus familiares. Y por último el artículo 63 dice que para adquirir la calidad de inmigrante en razón del matrimonio o nacimiento de hijos en el país; Fracción III comprobar que goza de recursos para sostener a su familia en el país pero deberán ser bastantes a juicio de la Secretaría de Gobernación. Con relación a las disposiciones señaladas, debemos comprender que la aplicación por parte de la Secretaría de Gobernación de las facultades antes citadas, no podía disponer de un criterio genérico, y esto perjudicaba a los inmigrantes, en razón de que se dejaba abierto el hecho de poder actuar de una u otra forma y por esto se podría generar aplicaciones ar

bitrarias.

En el artículo 68 el cual se refería a la condición de los inmigrados, establecía en su fracción I que el inmigrado podía dedicarse a cualquier actividad l cita, sin embargo en su fracción II facultaba a la Secretaría de Gobernación para imponerles limitaciones en sus actividades, ya sea en el mismo oficio en el que se les otorgaba esta calidad o en cualquier momento, asimismo po dría hacerlo mediante acuerdos generales.

En el Capítulo VI de los no inmigrantes en el artículo 72 que hablaba de los visitantes en la fracción III se facultaba a la Secretaría de Gobernación para si lo juzga necesario fije la residencia de éstos y además a las actividades a que podrán dedicarse, asimismo el artículo 73 que trataba a los asilados políticos en sus fracciones III y VIII faculta a dicha dependencia a fijar les sus actividades que podrán dedicarse, el lugar de su residencia, así como el tiempo en que deberán permanecer en el país; y por último el artículo 74 expresa que la Se cretaría podrá conceder discrecionalmente, permisos de -- cortesía para internarse y residir en el país a periodis-

tas y personas prominentes dando en su fracción II un plazo de 6 meses de máximo, pero pudiendo renovar la misma dependencia si así lo juzga conveniente.

De aquí que también en este Capítulo como en el anterior del presente Reglamento, se otorgaban extensas facultades discrecionales a Gobernación.

El Capítulo VII trataba a la "Emigración" y el artículo 80 basándose en la fracción I artículo 8 de la Ley General de Población que era la de 1947, facultaba expresamente a la Secretaría de Gobernación para dictar las medidas necesarias para restringir la emigración, --- cuando así lo exija el interés público y establecía en la fracción II.- "Cuando la Secretaría tenga noticias de que existen en el país centros de trabajo que estén necesitando trabajadores, podrá restringir la emigración hasta el límite que demanden tales necesidades", asimismo dice la fracción III.- Podrá establecer vigilancia necesarias para evitar la emigración clandestina.

El Capítulo Décimo de las "Disposiciones Generales" se establecía en el artículo 101 párrafo primero;

"Queda facultada la Secretaría para dictar todas las disposiciones generales, complementarias de este Reglamento tendientes a hacerlo efectivo y a interpretar todos aquellos preceptos sobre los que suscitare duda".

Esta facultad que se otorgó a Gobernación para poder complementar al presente Reglamento, ya se tenía en los Reglamentos anteriores a éste y se considera que en razón de ella se aumenta la discrecionalidad en las actuaciones de dicha Secretaría.

G).- REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DE POBLACION PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE 1962

Para concluir con el presente capítulo de este trabajo nos referimos al Reglamento de la Ley General de Población de fecha 27 de abril de 1962, el cual fué publicado en el "Diario Oficial" de la Federación el 3 de mayo del mismo año.

Este Reglamento que abrogó a su diverso de fecha 31 de enero de 1950, en lo general es idéntico al anterior, además las modificaciones que realizó fueron en

su mayoría de tipo formal a excepción de algunas pocas -- las cuales haremos mención más adelante.

Con relación a las facultades discrecionales que en materia migratoria se otorgan a la Secretaría de Gobernación, cabe señalar que todas aquellas que se -- mencionaron en nuestro inciso anterior quedaron igualmente vigentes, es decir, se plasmaron de nueva cuenta en el presente Reglamento, por tal razón las omitiremos en el estudio de este apartado; sin embargo surgieron pocas reformas que son de interés para el estudio que nos ocupa y por lo cual en seguida hacemos su mención.

El artículo 14 de este Reglamento, en su inciso a) establecía que: "El permiso para que los extranjeros adquieran bienes raíces, derechos reales sobre los -- mismos o acciones de empresas dedicadas en cualquier forma a la especulación de dichos bienes, quedará sujeto para su otorgamiento a las siguientes reglas: Fracción -- III.- A los no inmigrantes a que se refieren las fracciones IV y V del artículo 50 de la Ley, o sea a los asilados políticos y a los estudiantes". En esta disposición se deja a juicio de la Secretaría el otorgar dichos permi

sos, por lo que la facultad que se le concede es muy amplia.

El Capítulo V que trató de los Inmigrantes en su artículo 59 que se refería a los Cargos de Confianza, expresaba en la fracción III.- "El cargo que desempeñe el extranjero tendrá que ser de responsabilidad y absoluta confianza, a juicio de la Secretaría.

Esta disposición se tomó idénticamente del artículo 59 fracción VII del Reglamento de la Ley General de Población de 1950; y únicamente se hace mención de ella para hacer notar que cambio en el orden de fracciones. Lo mismo sucedió en el artículo 61 en su fracción IV que trataba a los familiares, se tomó del artículo 62 fracción III del Reglamento anterior.

El artículo 62 que hablaba de la adquisición de la calidad de inmigrantes por matrimonio o nacimiento de hijos en el país establecía en su fracción II que "comprobará, en su caso, además que dispone de recursos propios o medios de trabajo que a juicio de la Secretaría sean bastantes para la subsistencia de su familia en el país". Esta fracción se obtuvo en base al artículo 63 --

fracción III del Reglamento de 1950.

En el Capítulo VI del presente Reglamento, que se refería a los No Inmigrantes, en su artículo 71 -- trató a los visitantes y establecía en su fracción II la misma facultad discrecional que se otorgaba en el Reglamento de 1950; en esta únicamente se modificaba el orden de numeración del articulado, el cual era el artículo 72 fracción III. Igualmente el artículo 72 del Reglamento - que nos ocupa, hablaba de los Asilados Políticos y las facultades que se otorgaban a Gobernación; en las fracciones I y III del inciso B) se tomaron respectivamente de las fracciones III y VIII del artículo 73 del Reglamento de 1950.

Por último, es necesario mencionar que una de las modificaciones más importantes que realizó el presente Reglamento y que se expresó en el artículo 73 que pertenece al Capítulo de los No Inmigrantes, fué la de -- agregar en dicho Capítulo la calidad de los Estudiantes, la cual era considerada conforme al artículo 61 del Reglamento de 1950 como correspondiente a los Inmigrantes e Inmigrados.

CAPITULO SEGUNDO
CONCEPTOS TECNICOS APLICABLES
SUMARIO

- III.- Acto Discrecional: A).- Significación Gramatical;
B).- Conceptos Doctrinales; C).- Concepto que se Propone.
- IV.- Acto Reglado: A).- Significación Gramatical;
B).- Conceptos Doctrinales; C).- Concepto que se propone.
- V.- Acto Arbitrario: A).- Significación Gramatical.
B).- Conceptos Doctrinales; C).- Concepto que se Propone.
- VI.- Semejanzas y Diferencias entre Acto Discrecional.
Reglado y Arbitrario. VII.- Migración: A).- Significa--
ción Gramatical; B).- Conceptos Doctrinales; C).- Con--
cepto que se Propone; D).- Clasificación de la Migración:
1).- Emigración; 2).- Inmigración.

III.- ACTO DISCRECIONAL

A).- SIGNIFICACION GRAMATICAL

Primeramente indicaremos la acepción de la palabra Acto, la cual nos dice que es la acción, hecho, - operación, modo de actuar, procedimiento de una autoridad como tal, o de una persona privada. (1)

Si analizamos la anterior definición, ésta incluye a las personas privadas, razón por la cual consideramos conveniente señalar el significado de acto administrativo, ya que es el que nos permite dar un mejor enfoque para alcanzar nuestro propósito. El acto administrativo consiste pues, en la providencia o hecho que cualquier autoridad administrativa o agente del gobierno toma o ejecuta en el desempeño de sus funciones. (2)

Por otra parte, Discrecional significa: --
"Que se hace libre y prudencialmente. Se dice de la po--

(1) Escriche Joaquín. "Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia". Garnier Hnos. Editores 1903, Pág. 78

(2) Ibidem. Pág. 78

testad gubernativa en las funciones de su competencia que no están regladas". (3) Cabe agregar que la prudencia es el "juicio por cuyo medio percibimos y declaramos la diferencia que existe entre varias cosas". (4)

Ahora bien, ya que se cuenta con los significados anteriores, podemos integrar el de Acto Discrecional, que viene a ser el acto libre y prudencial de la autoridad administrativa realizado en el ejercicio de la potestad de esta naturaleza, reservada con carácter excepcional a los órganos personales de la administración pública que resuelve determinado orden de cuestiones.

Esta significación gramatical que mencionamos la consideramos importante, en razón de que da una noción clara de lo que se entiende por este tipo de acto y con esto podemos estar en posibilidad de captar los conceptos doctrinales que al respecto trataremos a continuación.

(3) Real Academia Española. "Diccionario de la Lengua Española" Madrid, 1956, Pág. 487

(4) Real Academia Española. Op. Cit. Pág. 1077

B).- CONCEPTOS DOCTRINALES

La Doctrina del Derecho Administrativo ha reconocido la existencia de la facultad discrecional, la cual se ha tratado desde diferentes puntos de apreciación, los cuales se exponen a continuación.

El maestro Gabino Fraga, señala que para definir el poder discrecional hay que tener en cuenta "la situación de la administración frente a la ley no frente a los particulares: de la misma manera que los derechos de éstos deben precisarse frente a la propia ley para así determinar la situación que éstos guardan frente de las autoridades administrativas". (5)

Gabino Fraga afirma que en la administración del poder público las autoridades cuentan con el "poder discrecional" cuando la ley les concede la libertad de decisión.

(5) Gabino Fraga. "Derecho Administrativo". Editorial Porrúa, S.A. México, 1934, Págs. 353-354

En los casos en que las leyes otorgan a la autoridad facultades discrecionales, la discreción significa una apreciación de la oportunidad de las medidas. - Asimismo nos comenta Fraga, para que exista la facultad discrecional debe contarse con una elasticidad necesaria. (6)

Ya que la ley señala los actos que debe realizar la autoridad administrativa, pero le deja a ésta la libertad de apreciar cuando debe aplicarlos, por ellos es la autoridad la que decide si actúa o se abstiene, esta libertad de apreciación debe entenderse que se encuentra limitada por la finalidad de la ley en que la facultad es ta concedida.

Cuando la ley no señala los actos que puede realizar la autoridad administrativa, sino que sólo la fa culta para el empleo de los medios que juzgue adecuados, la discreción debe limitarse por el respecto de los derechos de los particulares que constituyen la reserva de la ley.

(6) Gabino Fraga. Op. Cit. Pág. 353

Cuando una ley establece que la administración puede hacer o no hacer un acto que beneficie a un particular, guiándose para su decisión por las exigencias del interés público, esta facultad discrecional debe aplicarse de manera que se respete el principio de igualdad de los individuos ante la Ley. (7)

La facultad discrecional no debe otorgarse en cualquier ley sin considerar el asunto que ésta regule por lo que esto da una seguridad a los administrados. (8)

Con relación a las garantías individuales el mismo autor nos comenta que la autoridad debe tener una competencia ligada por la ley y no por un poder discrecional; ya que la Constitución exige que dichas garantías sólo se pueden afectar por mandatos de ley. (9)

La función de la facultad discrecional señala la Fraga, consiste en "dar flexibilidad a la ley para --

(7) Ibidem. Pág. 359

(8) Op. Cit. Pág. 355

(9) Loc. Cit. Pág. 356

adaptarla a circunstancias imprevistas, o para permitir - que la administración haga una apreciación técnica de los elementos que concurren en un caso determinado o pueda -- por último hacer equitativa de la aplicación de la Ley".

(10)

"Dicha facultad debe extenderse a aquellos casos en los cuales exista la posibilidad de muy variadas concurrencias en que realmente concurren elementos cuya - apreciación técnica no puede ser regulada de antemano, o en que, por último, el principio de igualdad ante la ley, queda mejor protegido por una estimación de cada caso individual". (11)

La función de la facultad discrecional se - justifica y explica, debido a que ésta contribuye a adaptar las normas legales, las cuales son abstractas a las - necesidades cambiantes. Esta facultad permite a la administración hacer una apreciación técnica de las necesidades y de los medios adecuados para satisfacerlas, ya que para ese efecto las autoridades administrativas, conside-

(10) Ibidem. Pág. 356

(11) Op. Cit. Pág. 356

ra Fraga "están mejor preparadas que el poder legislativo". (12) Asimismo por último se justifica a dicha facultad porque hace posible el lograr la aplicación equitativa de la ley, examinando cada caso individual.

La justificación de la facultad discrecional no debe entenderse de que ella se establezca como un principio general al lado o superiormente del principio de legalidad, pues si así fuera, significaría una regresión al gobierno personal y se transformaría en arbitrariedad.

El maestro Serra Rojas al tratar las diversas formas que revista la Administración Pública Federal nos señala que existe la administración activa y contenciosa, la directa e indirecta, la interna y la externa, la consultiva y la de control y por último la reglada y la discrecional; siendo ésta última la que nos ocupa en nuestro estudio. Señalamos que para Serra Rojas en la administración discrecional es donde la "ley permite al funcionario un margen amplio para determinar las posibilida-

(12) Fraga, Gabino. Loc. Cit. Pág. 355

des de su actuación seleccionando su forma de actuar".

(13)

El mismo autor nos expone que hay poder -- discrecional o facultad discrecional cuando la ley le deja al funcionario un amplio margen sobre el alcance de -- aplicación de una disposición. Además opina que "cuando la ley emplea términos permisivos o facultativos se establece tácitamente la facultad discrecional". (14)

Cabe señalar que al igual que Gabino Fraga, el maestro Serra Rojas coincide en que es la ley la que -- conceda a la autoridad la facultad discrecional de que -- aplique determinado acto o se abstenga de hacerlo.

Por otro lado, hacemos mención de que el poder discrecional tiene la misma denominación que facultad discrecional, como así lo afirma el maestro Serra Rojas.

La facultad discrecional se basa, como nos comenta el mismo maestro, en lo siguiente:

(13) Serra Rojas, Andrés. "Derecho Administrativo". Editorial Porrúa, S.A. México, 1977, Pág. 91

(14) Serra Rojas, Andrés. Op. Cit. Págs. 181-182

- a) En las disposiciones legales. Ya que son - éstas las que dejan a la autoridad, liber--
dad para que actúe conforme a las circuns--
tancias, o sea sostiene Serra Rojas, dicha
facultad debe estar fijada en forma expresa
en la ley.

- b) En que el funcionario debe tener competen--
cia para aplicar el acto.

- c) En que la ley debe autorizar al funcionario
a que aplique o no el acto del modo que juz
gue pertinente.

- d) En que es el propio funcionario quien con -
la autorización puede fijar las modalidades
de su actuación. (15)

Bonnard a su vez expresa que la facultad -
discrecional es un poder de libre apreciación que la ley
o el reglamento dejan al agente público, o sea "hay poder

(15) Ibidem. Pág. 183

para la administración, cuando la ley o el reglamento pre-
viendo para la administración cierta competencia en oca-
sión de una relación de derecho con un particular, dejan
a la administración un poder libre de apreciación para de-
cidir si debe obrar o abstenerse en que momento debe ---
obrar, como debe obrar y que contenido va a dar a su ac-
tuación. El poder discrecional consiste, pues, en la --
apreciación dejada a la administración para decidir lo --
que es oportuno hacer". (16)

Por su parte Miguel Angel Bercait opina que
la "discrecionalidad es un grado mayor o menor de compe-
tencia que tienen los órganos administrativos para ele---
gir, entre varias soluciones igualmente legales la que a
su criterio sea la más oportuna, conveniente y eficaz, pa-
ra satisfacer concretamente el interés público que consti-
tuye el fin de su acción, competencia que será mayor o me-
nor según sea la determinación de ese interés público con-
creto que el acto debe satisfacer". (17)

(16) Andrés Serra Rojas. Op. Cit. Pág. 182

(17) Bibliográfica Argentina. "Enciclopedia Jurídica Oneba". Argen-
tina, 1955. Tomo II, Pág. 812

El Acto Discrecional para Olivera Toro, se da cuando "la ley deja a la administración un libre poder de apreciación para decidir si debe abstenerse o actuar, cómo debe actuar y en qué momento debe hacerlo". (18) Aquí en la actividad, comenta Olivera Toro hay una especie de zona libre; continúa el maestro al señalar que "el principio de legalidad tiene una inflexión, pero no ruptura en la actividad discrecional, en donde existe cierta libertad en la apreciación de las consecuencias, y por lo mismo libertad de autoridad, para decidir cuando, como, y en que sentido debe ejercerse una potestad administrativa". (19) Por lo que reitera que esta es la zona relativamente libre de la administración.

Tratadistas italianos han considerado a la oportunidad o mérito como elemento del acto administrativo, el que consiste en la adecuación necesaria de medios para lograr los fines públicos correctos que el Acto administrativo pretende realizar.

(18) Olivera Toro, Jorge. 'Manual de Derecho Administrativo'. Ed. Porrúa, México, 1972. Pág. 178

(19) Ibidem. Pág. 126

Al respecto Olivera Toro explica que así como la conformidad del acto con el interés público origina el concepto de oportunidad. (20)

Este elemento de oportunidad se aprecia primordialmente en los actos administrativos dictados con una competencia discrecional, en la que la administración señala que debe hacerse, cómo y cuándo debe hacerse. De aquí que la falta de apreciación correcta produce el vicio de oportunidad, el que se nota con mayor claridad en estos actos discrecionales. (21)

La actividad discrecional no está fuera del control jurisdiccional, ya que en los actos vinculados a la ley hay un mínimo de discrecionalidad para escoger la oportunidad de la actuación administrativa, y de esta manera se combina la seguridad jurídica y la eficacia. (22)

(20) Loc. Cit. Pág. 162

(21) Op. Cit. Pág. 160

(22) Olivera Toro, Jorge. Op. Cit. Pág. 127

Igualmente señalamos que Juan Francisco Linares expone con respecto a la discrecionalidad que "El acto administrativo está fundado en la ley cuando es susceptible del ámbito de la posibilidad que la ley material forma, o formal, o material, deja al órgano con la única limitación de la razonabilidad de su elección. Con lo -- que se le reconoce al funcionario un campo de actuación o arbitrario circunscrito por la ley dentro del cual, puede hacer todo lo que no sea irrazonable". (23)

Fiorini, nos conceptúa que la discrecionalidad, "es la herramienta jurídica que la ciencia del Derecho entrega a la administración, para que la gestión de los intereses sociales se realice respondiendo a las necesidades de cada momento". (24)

En el Semanario Judicial de la Federación se señala que: "El uso de la facultad discrecional supone un juicio subjetivo de la autoridad que la ejerce. -- Los juicios subjetivos escapan al control de las autoridades

(23) Linares, Juan Francisco. "Poder Discrecional". Abelardo Perrot Pág. 116

(24) Bibliografía Argentina. Op. Cit. Tomo II. Pág. 809

des judiciales federales, toda vez que no gozan en el juicio de amparo de plena jurisdicción y, por lo mismo pueden sustituir su criterio al de las autoridades responsables. El anterior principio no es absoluto pues admite dos excepciones a saber: Cuando el juicio subjetivo no es razonable sino arbitrario y caprichoso, y cuando es notoriamente injusto e inequitativo. En ambos casos no se ejercita la facultad discrecional para los fines que fué otorgada, pues es evidente que el legislador no pretendió dotar a las autoridades de una facultad tan amplia, que a su amparo se llegaran a dictar mandamientos contrarios a la razón y a la justicia". (25)

"El legislador se limita a trazar el marco legal dentro del cual la autoridad administrativa puede actuar libremente en cada caso. El legislador procede considerando que sólo la autoridad administrativa puede tener la experiencia necesaria para dictar disposiciones en sentido favorable al interés público. La autoridad administrativa, encargada de la ejecución de la norma jurídica, ha de expresar como debe resolverse cada caso parti

cular, de acuerdo con la ley, y para ello debe basarse en su manera de ver la realidad, debida a sus conocimientos científicos y a su experiencia práctica de la técnica administrativa". (26)

Cuando el juicio subjetivo del autor del acto no es razonable sino arbitrario y caprichoso y si éste es notoriamente injusto y contrario a la equidad, entonces la facultad discrecional se sujeta al control judicial.

De acuerdo a las anteriores definiciones es justo señalar que la discrecionalidad no es consecuencia de una omisión legislativa o de una incapacidad del legislador.

La discrecionalidad se da para evitar que se interrumpa la continuidad de la actividad administrativa y con la finalidad de mejorar las necesidades públicas las cuales deben ser atendidas por esa actividad administrativa.

(26) Suprema Corte de Justicia. Tomo 84. Pág. 227

C).- CONCEPTO QUE SE PROPONE

En este punto citaremos el Concepto que de Acto Discrecional tenemos, pero para poder dar una no-----
ción clara y completa de este tipo de acto, primeramente
tendremos que definir lo que por facultad discrecional en
tendemos, ya que sin la existencia de esta facultad tal -
acto no podría aplicarse.

Consideramos importante hacer una distin---
ción entre el Acto Discrecional y la facultad discrecio--
nal, debido a que se encuentran estrechamente ligados y -
podría pensarse que son lo mismo.

Por facultad discrecional entendemos a la -
libre potestad que la ley otorga a la autoridad adminis--
trativa, para que ésta con base en sus conocimientos deci
da de acuerdo a lo que crea conveniente su forma de ac---
tuar o si debe abstenerse de hacerlo.

Ahora bien el Acto Discrecional es para no-
sotros, el hecho, acción o proceder que una autoridad ad-
ministrativa, aplica en el ejercicio de la facultad dis--

crecional con la finalidad de resolver un determinado orden de cuestiones.

Si tomamos en cuenta las definiciones propuestas veremos que el Acto Discrecional es un acto que se aplica basándose en la potestad discrecional, por lo que éste existe cuando la ley otorga una facultad discrecional.

IV.- ACTO REGLADO

A).- SIGNIFICACION GRAMATICAL

Ya que la acepción de acto administrativo -
fué tratada anteriormente, nos avocaremos directamente en
el presente inciso a denotar lo que se entiende por la pa
labra Reglado.

Lo Reglado es lo que está "sujeto a precep-
to, ordenación o regla. Dícese comúnmente del ejercicio
de autoridad público cuando las disposiciones vigentes no
lo han dejado al discrecional arbitrio de ésta". (27)

Por acto Reglado, gramaticalmente se com---
prende a la decisión, o hecho que la autoridad adminis---
trativa en el desempeño de sus funciones, toma o ejecuta
sujetándose a lo que marca un precepto, una ordenación o
una regla.

(27) Real Academia Española. "Diccionario de la Lengua Española".
Madrid, 1956, Pág. 1122

B).- CONCEPTOS DOCTRINALES

La función legislativa es una de las funciones del Estado, es la función creadora del orden jurídico federal y ella se manifiesta por medio del Acto Regla.

Al respecto el maestro Serra Rojas nos comenta que "la administración reglada es una actividad totalmente subordinada a la ley siguiendo el principio del Estado de Derecho y del mandato de que el funcionario no puede realizar otros actos que no sean los permitidos por la Ley". (28)

El funcionario público está obligado a actuar de acuerdo con lo dispuesto por la Ley. Es la Ley la que señala estrictamente como debe de actuar el funcionario, y de esa manera lo limita a sus términos.

El legislador como una garantía del Estado de derecho está obligado a someter a los funcionarios a los mandatos legales. Su punto de partida es la norma y

(28) Serra Rojas, Andrés. "Derecho Administrativo". Editorial Porrúa, S.A., México, 1977, Pág. 91

es lo que constituye una sólida garantía para los particulares, ya que son los gobernados los que la exigen.

Como por ejemplo de lo anterior, señalaremos que la facultad discrecional se subordina a la regla del artículo 16 Constitucional, en cuanto a que impone a las autoridades la obligación de fundar y motivar los actos que puedan molestar a las posesiones y derechos de los particulares.

A todo esto, es lo que el maestro Serra Rojas denomina "administración reglada o vinculada, la que tiende a eliminar las arbitrariedades del poder público".
(29)

Para Gabino Fraga, los casos que constituyen la regla general, son aquellos en los que la autoridad administrativa tiene una competencia definida y limitada por la Ley. (30)

La ley se impone tanto a los particulares -

(29) Ibidem. Pág. 180

(30) Gabino Fraga. Loc. Cit. Pág. 353

como a las autoridades, y en el caso de que éstas dejen -
de aplicarla concretamente, rebasan la igualdad que la --
ley presupone.

De aquí que Gabino Fraga indique que el ---
principio de legalidad implica la absoluta necesidad de -
que cualquier medida de carácter individual tenga su base
en una norma jurídica general.

Veli Merikovski con relación a los actos -
Reglados nos da un concepto más detallado ya que los en--
cuadra como "las actividades de las autoridades adminis--
trativas a las que ya sea una ley escrita, una disposi---
ción general basada en una ley, una norma jurídica no con
tenida en la legislación escrita, pero reconocida su ob--
servancia general, o una directiva general dictada por --
una autoridad administrativa superior en el cuadro de su
competencia, claramente indican lo que la autoridad admi--
nistrativa tiene que hacer. que decisión debe dar lo que -
dimáne de un criterio hecho, que obligación debe imponer
al administrado o que derecho le debe acordar". (31) --

(31) Olivera Toro, Jorge. Op. Cit. Pág. 179

Así mismo Marikovski agrega a lo anterior, que un acto -- administrativo puede determinarse de forma reglada, ya -- sea por una resolución de un tribunal o por una de otro -- acto administrativo.

Por otra parte, Olivera Toro señala que el origen de el acto Regla está en la legalidad y la juridicidad, igualmente indica que por este acto se debe entender aquel que forma situaciones jurídicas impersonales -- abstractas y de carácter general. (32)

Cabe señalar por último que este tipo de actos son conocidos por la doctrina y la jurisprudencia de los Estados Unidos de América, con el nombre de ministeriales.

Al Acto Reglado, también se le puede llamar obligatorio o vinculado ya que constituye la sola ejecución de la ley. La norma impone el cumplimiento de una obligación a la administración cuando se han realizado -- determinadas condiciones de hecho. Expresa Olivera Toro que en estos actos es cuando "la ley determina exactamen-

(32) *Ibidem.* Pág. 111

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

te la autoridad competente para actuar, si éste debe de actuar, estableciendo las condiciones de la actividad administrativa". (33) En otras palabras se puede concluir que estos actos son los que están claramente delimitados por la norma.

C).- CONCEPTO QUE SE PROPONE

Para señalar el Concepto que Proponemos -- respecto al Acto Reglado, nos basamos en lo siguiente:

Al elaborar la definición tomamos en cuenta a la palabra acto como Acto Administrativo ya que ésta es la materia que hacemos alusión. Por Acto Administrativo entendemos a la acción, hecho, decisión, o providencia -- que una autoridad administrativa o un órgano del gobierno en el desempeño de sus funciones toma o ejecuta.

Por otro lado, por reglado comprendemos a lo que está sujeto a un precepto u ordenación, ya -

(33) Op. Cit. Pág. 179

sea por medio de una ley o una disposición basada en una ley o una circular.

De acuerdo a lo anterior, definimos el acto reglado como la acción, hecho, decisión o providencia que una autoridad administrativa o un órgano del gobierno toma o ejecuta sujetándose específicamente a un precepto u ordenación, señalado ya sea en una ley o una disposición basada en esta o una circular.

En otras palabras, hay un acto reglado cuando una autoridad sujeta su actuación a la forma que específicamente le señala un precepto.

V.- ACTO ARBITRARIO

A).- SIGNIFICACION GRAMATICAL

Con respecto a la palabra Arbitrario, encontramos dos acepciones que desde el punto de vista gramatical de igual validez, sin embargo ambas difieren en su sentido.

La primera consiste pues en "que depende del Arbitrio" entendiéndose por arbitrio la "facultad que tenemos de adoptar una resolución con preferencia a otra". (34)

La segunda por otro lado expresa "que procede con Arbitrariedad". El significado a su vez de Arbitrariedad es el "acto o proceder contrario a la justicia, razón o las leyes, dictado sólo por la voluntad o el capricho". (35)

(34) Real Academia Española. "Diccionario de la Lengua Española". Madrid, 1956. Pág. 113

(35) Ibidem. Pág. 111

De las anteriores significaciones la que utilizaremos es la segunda, debido a que mejor se encuentra a lo que jurídicamente debemos entender por arbitrario.

Teniendo en cuenta lo que antecede, la significación gramatical de Acto Arbitrario, es el hecho o proceder que la autoridad administrativa ejecuta contrariamente a la justicia, la razón o las leyes, dictado por su voluntad o capricho.

B).- CONCEPTOS DOCTRINALES

Para tratar de explicar lo que se entiende por Acto Arbitrario, primeramente es necesario apuntar -- lo que es el principio de legalidad, ya que la aplicación incorrecta de este principio degenera en lo que se conoce como arbitrariedad; así pues, como lo comenta el maestro Olivera Toro, "la violación al principio de legalidad implica ilicitud o ilegalidad: En resumen arbitrariedad".

(36)

(36) Olivera Toro, Jorge. Op. Cit. Pág. 122

El principio de legalidad expresa el mismo autor, proclama la exigencia de que la actuación administrativa se subordine a las normas legales, por lo que -- sostiene que la cualidad de la actividad administrativa se conforme a la ley.

Este principio genera seguridad jurídica -- para los administrados; abunda Olivera Toro, igualmente -- los protege en contra de las arbitrariedades a que estarían expuestos si la administración no estuviese sometida a las normas jurídicas, y también genera firmeza en la -- actuación administrativa, debido a que ésta será conforme a lo fijado por la ley, por lo que todo esto concluye en una actuación adecuada. (37)

Concluye el maestro Olivera Toro al decir -- que surge el acto arbitrario, cuando un acto administrativo aunque haya sido realizado por un funcionario competente con todas las apariencias de regularidad, puede estar afectado de ilegalidad si su autor ha usado sus poderes -- para un fin distinto de aquel que le ha sido concedido. (38)

(37) Ibidem. Pág. 158

(38) Op. Cit. Pág. 158

Serra Rojas al tocar el tema del Acto Arbitrario también se basa en que este se crea con la violación del principio de legalidad al señalar que no puede ser un buen administrador el que destruye la conciencia de la libertad de un pueblo eliminando el principio de legalidad; o sea "la actuación sin norma conduce a un régimen de arbitrariedad y despótismo". Por lo anterior -- Serra Rojas afirma que los gobiernos despóticos y arbitrarios vienen a ser perjudiciales ya que éstos traen consigo administraciones inmorales e indolentes para el bien público. (39)

El autor francés Jean Claude Venezia expresa que en la aplicación indebida de la facultad discrecional se da el abuso del poder el cual consiste, en una actuación intencionadamente contraria a los intereses públicos; además agrega que debe entenderse que discrecionalidad no es arbitrariedad. (40)

(39) Serra Rojas, Andrés. Loc. Cit. Pág. 181

(40) Op. Cit. Pág. 183

Adolfo Merki considera que hay actuación arbitraría cuando el acto estatal es vicioso o defectuoso - en dicho acto el vicio consiste en el uso antijurídico -- del arbitrio. Así mismo expresa que todo acto estatal - tiene algo de arbitrio y que se podría interpretar a todo vicio como un defecto en el arbitrio o una falta en el -- vínculo jurídico, ya que "al violar el órgano el precepto jurídico que lo condiciona, se excede de su arbitrio y -- coloca su propia voluntad subjetiva en lugar de la voluntad objetiva estatal". (41)

Otro punto de vista de lo que es el poder arbitrario nos lo da Gabino Fraga al señalar que este representa "la voluntad personal del titular de un órgano - administrativo, que obra impulsado por sus pasiones, sus caprichos o sus preferencias". (42)

Por otro lado el mismo autor nos expresa, - que la mejor protección contra el poder arbitrario o sea contra el capricho y arbitrariedad de los gobernantes es

(41) Merkl, Adolfo. "Teoría General del Derecho Administrativo". Editorial Revista de Derecho Privado. Madrid. Págs. 206, 207

(42) Fraga, Gabino, Ibidem. Pág. 355

tá en base a la generalidad de la norma; de ahí que aluda al tema de el principio de legalidad, el cual protege a los particulares contra el poder, el Estado, debido a que no está sometidos a la voluntad caprichosa y despótica de los gobernantes.

"El principio de legalidad implica la absoluta necesidad de que cualquier medida de carácter individual tenga en base en una norma jurídica general". (43) - De ahí que la actuación del poder público sólo puede hacerse dentro de lo que marca la ley, de tal forma que al individuo sólo se le puede afectar basándose en una norma general creada con anterioridad y emanada del Poder Legislativo.

Sin embargo, en el caso de que una ley concediera a la administración, una facultad para resolver todos los casos de acuerdo con las circunstancias particulares de cada uno de ellos, esa facultad tan amplia sería incompatible con la idea de una verdadera regulación de la materia por el Poder Legislativo y de esta forma este

(43) Loc. Cit. Pág. 352

Poder no actuaría expidiendo reglas generales, sino que dentro de la falta de límites para su acción, tendría -- gran oportunidad para degenerar en la actuación de un poder arbitrario.

C).- CONCEPTO QUE SE PROPONE

Después de haber señalado el significado -- gramatical y comentado diversos conceptos doctrinales que se tienen respecto al acto arbitrario, nos avocaremos a -- expresar la idea que sobre esta clase de acto tenemos.

Para nosotros dicho acto es el hecho o proceder que una autoridad administrativa o un órgano del gobierno aplica con ilicitud o de una manera distinta a la que le fue concedida, ya sea por la ley, la justicia o la razón.

En esta definición no agregamos los móviles que motivaron a la autoridad a dictar el acto arbitrario, tales como pasiones, caprichos, preferencias, etc., por--

que creemos que si el acto se aplica arbitrariamente por consecuencia se comprende que se debió haber tenido un -- motivo de tipo personal.

Por último cabe agregar que nos adherimos - a la definición que ofrece el maestro Olivera Toro, debido a que la consideramos clara y tiene lo que para nosotros es fundamental o sea la palabra ilegalidad. Para -- él, hay acto arbitrario cuando éste se ha afectado de -- ilegalidad.

VI.- SEMEJANZAS Y DIFERENCIAS ENTRE ACTO
DISCRECIONAL, REGLADO Y ARBITRARIO

Ya que hemos apuntado lo que se entiende -- por Acto Discrecional, Acto Reglado y Acto Arbitrario; - se han señalado los conceptos que la doctrina expresa así como el que se ha propuesto, es por lo que a continuación nos avocaremos a precisar los puntos semejantes y los divergentes de los actos antes mencionados.

Con respecto a las semejanzas entre estos - actos, primeramente encontramos que los tres tipos de actos son administrativos.

Por Acto Administrativo Olivero Toro precisa que: "es aquél por el cual se exterioriza la función - administrativa, siendo dicha función producto de la actividad del Estado". (44)

(44) Olivero Toro, Jorge. Op. Cit. Pág. 141

Los Actos Discrecional, Reglado y Administrativo tienen en común que son ejecutados por autoridad administrativa. A pesar de que los tres tipos de actos son realizados por dicha autoridad, los dos primeros están dentro de lo que marca la ley, pero el tercero sale de los límites de ésta, ya que la actuación arbitraria va de acuerdo con los intereses particulares de la autoridad y ésta no es la finalidad legislativa.

"Los Actos Administrativos decía Arias de Velasco son más o menos Reglados y más o menos Discrecionales, sino que en todos los actos son Reglados o Discrecionales, sino que en todos los actos, por Reglados que sean, existe un poder discrecional mayor y menor, y que en todos los discrecionales por libres que los supongamos, se ejercita una actividad más o menos reglada". (45) De acuerdo a lo anterior encontramos que existe mayor afinidad entre el Acto Discrecional y el Reglado que ambos con el Arbitrario.

(45) Ibidem. Pág. 179

Por último, para concluir con el análisis de las semejanzas de estos actos podemos advertir como otra de ellas, la que es la ley aquella que otorga la facultad reglada o la facultad discrecional, al órgano administrativo, para que este actúe.

El punto que trata las diferencias que existen entre los Actos Discrecionales, Reglados y Arbitrarios, lo consideramos de gran importancia, debido a que nos permite conocer la distinción que estriba entre estos actos; asimismo, opinamos que la referida diferenciación es la que nos ayuda a saber cual es el acto que se está aplicando y si éste se aplica correctamente.

La administración obra discrecionalmente -- cuando actúa libremente, acomodando la conducta a un fin público específico; y obra regladamente cuando su actuación se tiene que ajustar al contenido de requisitos dictados por una norma o precepto.

La distinción es muy clara, nos encontramos frente al ejercicio de facultades discrecionales, cuando al órgano administrativo, facultades para obrar o no ----

obrar, en una o en otra forma, para obrar cuando lo crea oportuno o para obrar según su mejor entender y de esa manera lograr la satisfacción de las necesidades colectivas; por otro lado, nos encontramos frente a facultades regladas, cuando, las facultades del órgano administrativo ya están preestablecidas en la ley, y ésta señala claramente a la autoridad competente para obrar, su obligación de obrar y como debe obrar, de forma que no se deje margen alguno para una apreciación subjetiva.

Las características de la facultad discrecional, como así lo señala Gabino Fraga, son las siguientes:

- a) El régimen de la legalidad es compatible -- con el otorgamiento de la facultad discrecional a las autoridades administrativas.
- b) La facultad discrecional siempre actúa limitadamente.
- c) La función que desempeña, es dar flexibilidad a la ley cuando ésta tenga que aplicar-

se en circunstancias variables e imprevisibles, así como cuando se requieran aplicaciones técnicas o cuando sea indispensable para garantía de la equidad.

- d) La facultad discrecional nunca debe ser -- absoluta.

La facultad discrecional logra una flexibilidad en la ley y esto da facilidades en administración no controladas por sólidos principios de moralidad. Este poder discrecional debe diferenciarse del arbitrario, desde el momento en que el primero siempre actúa dentro de una limitación, y el arbitrario nó, ya que éste va más -- allá de los límites que señala la Ley. (46)

Sostiene el maestro Serra Rojas, la "discrecionalidad no es arbitrariedad, siempre hay un marco legal que razonablemente debe respetarse, un interés legítimo que no debe transgredirse y una finalidad que debe mantenerse". (47) Lo que sostiene el maestro Serra Rojas -

(46) Fraga Gabino. Op. Cit. Págs. 355, 360

(47) Serra Rojas, Andrés. Loc. Cit. Pág. 239

es básico para establecer la diferencia entre Acto Discrecional y Arbitrario y ésta estriba en el respeto a lo que marca la ley.

En los Actos Discrecionales, la autoridad administrativa al decidir, puede escoger entre dos o más soluciones, que tienen cada una de ellas, el mismo valor legal, la más apropiada.

El poder discrecional no es sinónimo de poder arbitrario. No supone nunca que las medidas y las decisiones administrativas dictadas con esa facultad, dependan de intereses personales, de animosidad o de fantasmas u ofdos de los funcionarios. (48)

El poder arbitrario considera el maestro -- Fraga, representa la voluntad personal de titular de un órgano administrativo que actúa motivado por sus pasiones, sus caprichos o sus preferencias; por lo que éste debe distinguirse de la facultad discrecional pues aunque constituye el ámbito libre de actuación de una autoridad, --

(48) Olivera Toro, Jorge. Ibidem. Pág. 126

tiene un límite en el interés, cuya satisfacción corresponde a dicha autoridad. (49)

(49) Fraga, Gabino, Loc. Cit. Pág. 355

VII.- MIGRACION

A).- SIGNIFICACION GRAMATICAL

La Migración Gramaticalmente es un sinónimo de emigración, sin embargo, ésta es utilizada para significar el desplazamiento de poblaciones de una a otra Sobranía Nacional, comprendiendo a la inmigración, o sea, -- así se le dá a la palabra Migración un alcance más general. (50)

La acepción pues que de Migración se tiene, es la "acción y efecto de pasar de un país a otro para establecer en él".

Ahora bien, en razón de este claro significado, podemos tratar a los conceptos que de Migración la doctrina nos expone.

(50) Bibliográfica Argentina. "Enciclopedia Jurídica Omeba", Argentina 1964, Tomo XIX, Pág. 694

B).- CONCEPTOS DOCTRINALES

Antes de comenzar el estudio del presente tema, cabe señalar que la Doctrina escasamente ha proporcionado conceptos referentes a la Migración; al respecto la Enciclopedia Jurídica Omeba subraya que "Ni la Real Academia Española ha definido al migrante, ni la doctrina se ocupa de los movimientos aislados de quienes componen las migraciones". (51) Sin embargo, la Enciclopedia Omeba denomina a la Migración como el "movimiento de personas dentro de un mismo Estado, por lo que cabe distinguir a las Migraciones internas de las internacionales, lo que no acae con las emigraciones, que siempre llevan en sí la idea de un traspaso de fronteras". (52)

Para unos el término inmigración comprende a todos los extranjeros que llegan a un país. Con relación a emigraciones sucede algo parecido. En cambio cuando se trata de migraciones se acepta que comprende a todas las personas que se trasladan de un lugar a otro, -

(51) Ibidem. Tomo XIX. Pág. 696

(52) Loc. Cit. Tomo XIX. Pág. 694

incluyéndose a los propios nacionales de esos países cuando van o vienen del extranjero. Por lo tanto una Migración comprende tanto a los países de origen como a los de recepción. (53)

Diferentes autores que tratan el punto de la Migración en la Enciclopedia Salvat, señalan que ésta consiste, en los "cambios de residencia de grupos humanos, con carácter permanente o semipermanente, motivados por razones económicas; sociales o políticas". (54) Como lo señala este concepto, si se atiende a las características de éstos movimientos humanos encontramos que la Migración puede tener el tipo de definitiva o el de temporal.

Las Migraciones Definitivas pueden ser:

- "a) Migraciones de conquista con un móvil de fondo generalmente económico demográfico.

(53) Op. Cit. Tomo XIX. Pág. 696

(54) Enciclopedia Salvat Diccionario. Salvat Editores. México, 1976 Tomo 8, Pág. 2231

- b) Exodos de pueblos por razones politico-nacionales (expulsión reajuste de fronteras - etc.)
- c) Desplazamiento forzados de mano de obra.

Durante los periodos de crisis económica y de escases de trabajo no se permitía la entrada a extranjeros. (55)

J. Maury comenta que la prohibición de entrar, sólo puede ser práctica y efectiva, mediante medidas de reglamentación que permitan su control. En otras palabras, la reglamentación de las emigraciones para el Estado de salida y de las inmigraciones para el Estado de llegada y de las inmigraciones para el Estado de llegada son de competencia exclusiva del estado interesado. (56)

Este problema de limitación de soberanías, se ha tratado de regular por medio de (convenciones internacionales), las cuales a nuestro parecer, consideramos -

(55) J. Maury. Op. Cit. Pág. 213

(56) Ibidem. Pág. 200

convenientes, aunque se hayan celebrado muy pocas y no -- se haya logrado mucho en atención a la condición de ex-- tranjeros. Aquí podemos mencionar la Convención de la - Habana, República de Cuba, sobre Condición de los Extranjeros firmada en 1928, la cual en nueve artículos señala los puntos generales a que deben sujetarse los Estados -- que las suscriben, tanto como los extranjeros que se encuentran en territorio de éstos. (57)

C).- CONCEPTO QUE SE PROPONE

Es importante el hecho de que tratamos de - proporcionar un Concepto de Migración, debido a que como antes vimos, la Doctrina no se ha preocupado por definirla y gramaticalmente se le ha tomado como un sinónimo de emigración.

Primeramente, para nosotros la Migración es un desplazamiento que implica el dejar un Estado para en-

(57) Senado de la República. "Tratados Ratificados y Convenios Ejecutivos Celebrados por México". Tomo V (1924-1928). Pág. 649

trar a otro. Este movimiento se hace individual o colectivamente; asimismo el ingreso al país puede ser de tipo permanente o semipermanente y por último por cualquier -- circunstancia generalmente por razones económicas, sociales o políticas.

En base a lo anterior por Migración entendemos al desplazamiento individual o colectivo de personas que lo realizan de un Estado a otro con carácter permanente o temporal, motivado por cualquier circunstancia en su mayoría por cuestiones económicas, políticas o sociales.

D).- CLASIFICACION DE LA MIGRACION

Una Migración se compone de una Emigración o salida del país de origen, y una Inmigración en el país de llegada.

Por lo anterior se desprende que la Migración se clasifica en Emigración y en Inmigración.

Antes de comenzar con el estudio de esta -- clasificación es justo subrayar que las Emigraciones y -- las Inmigraciones siempre llevan la idea de un traspaso -- de fronteras. Por otro lado, cabe anotar que ya tratamos anteriormente a las Migraciones de tipo permanente, tempo -- ral e interno.

1.- Emigración

Felipe IV en su pragmática de 1623, afirmó que la población es el único y principal fundamento de -- las Repúblicas y por lo tanto se debía atender su conser -- vación y aumento por lo que daban disposiciones y priva -- ciones contra la Migración. (58)

Varios gobiernos de otras naciones, también estaban en contra de la Emigración, sin embargo finalmen -- te la tuvieron que permitir porque no era posible hacer -- de un país una prisión.

(58) "Escriche Joaquín. Diccionario de Legislación y Jurisprudencia" Garnier Hnos. Editores. Tomo 1o. Pág. 696

La prohibición de salir de un país no hace más que aumentar el deseo de dejarle, y por otro lado -- aparta a los extranjeros de su idea de venir a establecerse en él.

Para poder prevenir la Emigración sólo hay un medio justo y éste es el hacer que los habitantes de un país se encuentren en él también que de esa manera no desearan dejarle. (59)

A la Emigración la define el maestro Rafael de Pina como un fenómeno social que se manifiesta en el traslado individual o por grupos de personas de un determinado país al extranjero, motivado por circunstancias de tipo político, económico, racial o religioso". (60)

Con respecto a esta definición consideramos que no solamente las circunstancias que menciona el Maestro de Pina motivan el salir de un país; es decir las razones que incitan a dejar un país, pueden ser de cualquier tipo y por lo mismo no pueden encuadrarse ya que éstas -

(59) Ibidem. Tomo 1o. Pág. 696

(60) De Pina, Rafael. "Diccionario de Derecho". Editorial Porrúa, México, 1973. Pág. 163

son variadas.

Escriche Joaquín también nos dá un concepto en sentido lato de lo que se entiende por Emigración, el cual es "el abandono que una persona o familia hace de su país para pasar a otro; y se aplica más especialmente a la salida de una persona fuera de su patria para establecerse en el extranjero". (61)

Este concepto nos parece adecuado, con la excepción de que no solamente son personas originarias de su propio país las que emigran sino que también pueden -- ser extranjeros.

La acepción gramatical que de Emigración se tiene es el "conjunto de habitantes de un país que trasladan su domicilio a otro por tiempo limitado, o en ocasiones temporalmente". (62)

El artículo 77 de la Ley General de Población señala que "son emigrantes los mexicanos y extranje-

(61) Escriche, Joaquín. Loc. Cit. Tomo 1o. Pág. 696

(62) Real Academia Española. Loc. Cit. Pág. 513

ros que salgan de un país con el propósito de residir en el extranjero". (63)

A nuestro parecer, esta definición que da la ley la consideramos más adecuada que las demás, ya que es concreta, clara y no agrega factores innecesarios.

2.- Inmigración

El significado gramatical que de Inmigración se tiene es la "acción y efecto de Inmigrar". (64) A su vez por Inmigrar se entiende el "llegar a un país -- para establecer en él, los que estaban domiciliados en -- otros". (65) Esta significación la consideramos conveniente porque se explica con claridad y sencillas, lo -- cual nos permite captar fácilmente lo que es dicho término

(63) Echanove Trujillo, Carlos A. 'Manual del Extranjero'. Editorial Porrúa, México, 1975, Pág. 27

(64) Real Academia Española. Op. Cit. Pág. 748

(65) Ibidem. Pág. 748

Otro significado que podemos citar, "consig na que Inmigración es el movimiento de población contem-- plado desde el punto de vista del país de destino". (66) Para nosotros la Inmigración consiste en un movimiento de población, no creemos que sea claro el agregar en este -- concepto la referencia que se hace del país de destino -- puesto que lo primordial es el ingreso a un país sin seña lar a cual se pretende entrar.

La Ley General de Población en su artículo 44, define al Inmigrante como "el extranjero que se inter na legalmente en el país con el propósito de radicarse en él, en tanto obtiene la calidad de inmigrado". (67)

En base a la primera acepción gramatical -- que anotamos y al concepto que la Ley de Población seña-- la, nos guiamos para entender por Inmigración a la acción y efecto de internarse en un país con el propósito de ra- dicar en él, por parte de uno o varios extranjeros domici liados en otro lugar.

(66) Diccionario Larousse Ilustrado. Pág. 388

(67) Echanova Trujillo, Carlos A. Op. Cit. Pág. 18

Ya que mencionamos una noción de lo que se entiende por Inmigración, creemos importante tratar lo referente a si los Estados pueden permitir la Inmigración libremente, o con ciertas limitaciones o de plano prohibirla.

Al respecto Manuel J. Sierra señala que "no existe en la práctica actual, obligación por parte de un Estado de permitir el ingreso de los extranjeros a su territorio, a pesar de que éstos cumplan con los requisitos que las disposiciones legales establezcan". (68)

Con relación al comentario del maestro Justo Sierra, creemos que si un Estado fija requisitos para la Inmigración esto significa que sí la permite y si el extranjero cumple con éstos, entonces el Estado está obligado a permitir la entrada de éste, ya que su ley interna o el Tratado o Convención Internacional en que se fijaron tales requisitos lo obligan. Cabe agregar que se puede dar el caso en que se niegue la entrada al extranjero, pero esto no es porque en la práctica así se haga, sino que

(68) J. Sierra Manuel. "Tratado de Derecho Internacional P." Editorial Porrúa.

serían excepciones a la regla, las cuales son indudablemente actos arbitrarios.

Por otro lado Alfred Verdross al tratar el mismo punto comenta que "...el Derecho Internacional común establece que un Estado no puede cerrarse arbitrariamente hacia el exterior. Pero los Estados pueden someter la entrada a determinadas condiciones, impidiendo a ciertos extranjeros o grupos extranjeros el acceso a su territorio por motivos razonables". (69)

En atención a esto nosotros opinamos que un Estado no puede estar obligado a admitir la Inmigración en base al Derecho Internacional, a menos que éste haya suscrito un Tratado Internacional o una Convención para permitirla y regularla; por otra parte sentimos que es adecuado el que se fijen determinadas condiciones de entrada las cuales sirven para favorecer al Estado.

El maestro Carlos Arellano García plantea el caso de que si los Estados estuvieran obligados a per-

(69) Verdross Alfred. "Derecho Internacional Público". Quinta Edición. Editorial Aguilar. Madrid. Reimpresión de 1982.

mitir la entrada de extranjeros y a su vez no tuvieran de recho a impedir dicho ingreso, esto los perjudicaría en su facultad de someter bajo su jurisdicción a dichas personas por lo que sostiene "que un Estado Soberano no tiene el deber de admitir extranjeros si ellos no lo han pac tado en un Tratado Internacional y si no lo dispone así - la legislación interna". (70)

Nosotros nos adherimos a lo que sostiene el maestro Arellano García, ya que esta es la única forma de mantener un equilibrio en el cual el país no salga perjudicado y pueda dictar sus requisitos de la manera que mejor le convenga.

Estos requisitos los encuadra el maestro -- Arellano García como: Sanitarios, Diplomáticos, Fiscales, Administrativos y Económicos; (71) los cuales se fundamentan de la siguiente manera: Los requisitos sanitarios se basan en el Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos, el cual en su Capítulo II Título Duodécimo que trata "De la Sanidad en Materia de Migración" en el artículo --

(70) Arellano García, Carlos. Op. Cit. Pág. 351

(71) Ibidem. Pág. 351

355 señala: "Toda persona que pretende entrar al Territorio Nacional será sometida a examen médico, cuando así lo estime conveniente la autoridad sanitaria.

Quando se trata de inmigrantes, además de los exámenes médicos que practique la autoridad sanitaria, presentarán certificado de salud obtenido en su país de origen debidamente visado por las autoridades Consulares Mexicanas".

Los requisitos diplomáticos se toman conforme al Capítulo X del Reglamento para la Expedición y Visa de Pasaportes en su Artículo 124 estipula: Todo extranjero que se dirija al Territorio de la República Mexicana en tránsito para otros países con ánimo de residir en él temporal o definitivamente, deberá hacer visar su pasaporte por el Funcionario Diplomático o Consular Mexicano residente en el lugar de la expedición del Pasaporte o en donde se encuentre el interesado durante su viaje.

Quedan exceptuados los Nacionales de aquellos Estados que por Convenio vigentes entre México y el País de la Nacionalidad del interesado, se encuentren eximidos de dicha formalidad".

Los requisitos fiscales se fijan en base a la Ley de Impuestos de Migración, la cual señala los impuestos y derechos que deben pagar los extranjeros. Esta ley únicamente exceptúa del pago del Impuesto Migratorio a los turistas.

Los requisitos administrativos son los que deben tramitarse ante los Consulados Mexicanos en el Extranjero y aquí ante la Secretaría de Gobernación por último los económicos que se fijan en distintas disposiciones de la Ley General de Población, los trataremos posteriormente al hacer el estudio particular de esta Ley.

CAPITULO TERCERO
LA SECRETARIA DE GOBERNACION
SUMARIO

VIII.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. IX.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. X.- Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación. XI.- Las Atribuciones de la Secretaría de Gobernación en Materia Migratoria.

La Secretaría de Gobernación, para el maestro Mendieta y Núñez, es el órgano político del Poder Público y la ubica como "la primera Secretaría de Estado y el Secretario de la misma como una especie de jefe del Gabinete Presidencial, aún cuando dentro de nuestra organización política, no está perfectamente definida esta situación, o mejor dicho, se encuentra negada expresamente por la ley". (1)

Efectivamente, como lo veremos posteriormente en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se niega que haya primacía alguna por parte de cualquier Secretaría y además se les otorga expresamente --- igualdad en rango a cada una de ellas.

(1) Mendieta y Núñez, Lucio. "La Administración Pública en México", México, 1942. Pág. 81

VIII.- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS

UNIDOS MEXICANOS

Para comenzar con el presente capítulo, al diremos a las bases constitucionales que en materia migratoria establece nuestra Carta Magna, la cual fué publicada en el Diario Oficial de la Federación como es sabido - el 5 de febrero de 1917, y que continúa vigente a pesar - de haber pasado por varias reformas y adiciones en el --- transcurso del tiempo.

Establece la Constitución en el Título Primero Capítulo 1º de las Garantías Individuales, Artículo 1o. "En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cu les no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los ca sos y con las condiciones que ella misma establece". (2)

Las garantías individuales de que habla esta disposición, las otorga nuestra Constitución en sus -- primeros 29 artículos, los casos de restricciones y sus--

(2) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editada - por Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral. 2a. Edición. Pág. 33

pensiones de éstas, con relación a los extranjeros, serán objeto de estudio.

Expresa el artículo 9o. en su primer párrafo "no se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito, pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país". (3) Es muy claro este precepto al decir que sólo los ciudadanos pueden participar en asuntos políticos; de esta manera se excluye a los extranjeros, ya que como lo establece el artículo 34 de la Constitución son Ciudadanos de la República los que tienen calidad de Mexicanos, cuentan con dieciocho años y un modo honesto de vivir.

La facultad que nuestra Constitución concede a la autoridad administrativa para limitar en su artículo 11 el cual señala "Todo hombre tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar su residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvo conducto u otros requisitos se-

(3) Idem. Pág. 37

mejantes. El ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil, y a las de la autoridad administrativa, por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país". (4)

El Capítulo II de los Mexicanos, en el artículo 30 establece, que la Nacionalidad Mexicana se adquiere por nacimiento o naturalización asimismo, señala que 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 en el extranjero de padres mexicanos, de padre mexicano o de madre mexicana;
- III.- Los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes.

(4) Op. Cit. Pág. 38

Son Mexicanos por Naturalización:

- I.- Los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relaciones Carta de Naturalización.

- 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". (5)

Dispone el artículo 32 párrafo primero: -
"Los Mexicanos serán preferidos a los extranjeros en ---
igualdad de circunstancias para toda clase de concesiones
y para todos los empleos, cargos o comisiones del gobier-
no en que sea indispensable la calidad de ciudadano. En
tiempo de paz ningún extranjero podrá servir en el Ejérci
to, ni en las fuerzas de policía o seguridad pública". -
(6) Este ordenamiento constitucional es la base fundamen-
tal para que el gobierno de México legisle y actúe con --
respecto a preferir a sus nacionales y limitar a los ex--

(5) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Loc. -
Cit. Pág. 61

(6) Ibidem. Pág. 62

tranjeros en lo que establece dicho artículo.

En otras palabras, se puede opinar que ésta disposición concede la facultad a nuestro gobierno para - limitar en sus leyes migratorias a los extranjeros; asimismo, se debe entender que de aquí se deriva a la Secretaría de Gobernación compete la aplicación de dichas limitaciones.

En el Capítulo III de los Extranjeros, "artículo 33" se define lo siguiente: "Son extranjeros los que no posean las calidades determinadas en el artículo 30. Tienen derecho a las garantías que otorga el Capítulo I, Título Primero, de la presente Constitución; pero el Ejecutivo de la Unión tendrá la facultad exclusiva de hacer abandonar el Territorio Nacional inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente".

Los extranjeros no podrán de ninguna manera inmiscuirse en los asuntos políticos del país".

Respecto a este artículo hay que mencionar que las calidades determinadas en el artículo 30 ya fueron objeto de estudio anteriormente; en atención a que los extranjeros gozan de las garantías individuales es cierto, pero con algunas limitaciones; así como las que se citan en esta disposición, que son consideradas como las más importantes que imponen a los extranjeros nuestra Ley Suprema.

Respecto a la expulsión de extranjeros el maestro Miguel Lanz Duret comenta que se "ha dejado al Presidente de la República una facultad amplísima y absoluta para tolerar o no la permanencia de extranjeros en el territorio nacional, sin que éstos últimos puedan recurrir al Juicio de Amparo en los casos en que sean violentamente expulsados, aún cuando en realidad no se haya procedido con justificación. Menos pueden concederles los Jueces de Distrito la suspensión definitiva del acto reclamado, manteniendo las cosas en el estado en que se encuentren al dictarse la orden de expulsión, porque no hay violación de garantías individuales, dado que el Código Supremo ha consignado expresamente la excepción contenida

en el artículo 33". (7)

Nosotros consideramos conveniente el que -- exista la facultad de expulsar al extranjero sin necesidad de juicio previo, ya que en determinadas circunstancias el Estado debe protegerse de actos de extranjeros -- que perjudiquen al país; por eso el maestro Lanz Duret -- comenta "Indudablemente que ésta es una restricción considerable, y hasta podría decirse vejatoria, para los extranjeros, que violando las leyes de la hospitalidad y -- las oportunidades que les brinda un país amigo, incurran en responsabilidades, o ejecuten actos nocivos contra la estabilidad de las instituciones o la independencia nacional. Y aunque han debido cometerse, y se han cometido algunas injusticias, estos lamentables y condenables actos aislados no pueden derogar el principio fundamental de la soberanía del Estado, que debe estar capacitado siempre para protegerse de los extraños en los casos de suprema necesidad". (8) Cabe agregar que lo más importante en relación a este precepto, es el que se intente en rela---

(7) Lanz Duret Miguel. "Derecho Constitucional Mexicano" Compañía Editorial Continental, S.A. 5a. Ed. Pág. 99

(8)

ción a este precepto, es el que se intente darle una buena aplicación para que no se llegue al hecho de que se cometan injusticias.

Por último cabe señalar que de acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal corresponde a la Secretaría de Gobernación la aplicación -- del presente artículo.

Para ocupar cargos en el Gobierno Mexicano, nuestra Carta Magna entre los requisitos que señala, limita a los extranjeros e incluso a los mexicanos naturalizados en los siguientes preceptos: Artículo 55 fracción I señala que para ser Diputados se requiere ser Ciudadano Mexicano por nacimiento; Artículo 58 expresa: Para ser Senador se requieren los mismos requisitos que para ser Diputado, excepto el de la edad; Artículo 82 establece: Para ser Presidente se requiere: Fracción I. Ser Ciudadano Mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, e hijo de padres mexicanos por nacimiento; Artículo 91 dice: Para ser Secretario de Despacho se requiere: -- Ser ciudadano Mexicano por nacimiento, y el mismo requisito se fija para ser electo Ministro de la Suprema Corte -

de Justicia de la Nación, de acuerdo a la fracción I del Artículo 95 de nuestra Constitución.

Para concluir con este apartado citamos que la Constitución en su artículo 73 fracción XVI da facultades expresas al Congreso de la Unión para legislar sobre condición jurídica de extranjeros, colonización, emigración e inmigración y estas facultades se ejercen por medio de la Ley General de Población.

IX.- LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION

PUBLICA FEDERAL

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976, en su Título Primero Capítulo Unico que trata de la Administración Pública Federal artículo 1o., párrafo primero expresa lo siguiente: - "La presente ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal centralizada y paraestatal". (9) Además de fijar las bases de organización de las Entidades de la Administración Pública Federal, esta Ley al establecer la competencia a cada Secretaría de Estado, enumera las facultades que corresponden a las mismas.

El párrafo segundo del mismo artículo integra en la Administración Pública centralizada a las Secretarías de Estado, así como a los Departamentos Administrativos y a la Procuraduría General de la República.

(9) "Diario Oficial" de la Federación de 29 de diciembre de 1976

Entre las bases de organización para la Administración Pública Federal más importante que dicta la presente Ley está el artículo 9o., que dice: "Las dependencias y Entidades de la Administración Pública centralizada y paraestatal conducirán sus actividades en forma -- programada y con base en las políticas, prioridades y restricciones que, para el logro de los objetivos y metas de los planes de Gobierno establezca el Presidente de la República directamente o a través de las dependencias competentes".

En el Título Segundo de la citada ley que se refiere a la Administración Pública Centralizada, Capítulo I que trata de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, en su artículo 10o., se establece que "Las Secretarías de Estados y los Departamentos Administrativos tendrán igual rango, y entre ellos no habrá, por lo tanto, preminencia alguna".

Este artículo es de interés para nuestro estudio, debido a que aclara lo que la doctrina expresaba con relación a que la Secretaría de Gobernación tenía primacía ante las demás Secretarías y no deja lugar a dudas

con respecto a que todas las dependencias que integran la Administración Pública centralizada son iguales en rango.

El Capítulo II del mismo Título que habla de la Competencia de las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos, establece en el artículo 2o. Para el estudio, planeación y despacho de los negocios -- del orden Administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes Dependencias: La Secretaría de Gobernación es la primera en ser enunciada y posteriormente continúa la enumeración al citar a quince Secretarías de Estado y dos Departamentos Administrativos. Con respecto a ésta enunciación, es de interés recalcar que el hecho que se mencione primero a la Secretaría de Gobernación no significa que haya jerarquía alguna; sin embargo, en la práctica el orden de enumeración de las citadas Dependencias, siempre se utiliza en la misma forma como se establece en el presente artículo.

Ahora bien, la citada ley atiende directamente las facultades de la Secretaría de Gobernación en el artículo 27 al expresar: A la Secretaría de Gobernación corresponde el despacho de los siguientes asuntos: -

El presente artículo para poder fijar los asuntos que competen a dicha Dependencia utiliza la cantidad de 30 fracciones, siendo todas ellas de gran variedad e importancia para el funcionamiento y organización del Estado; sin embargo por considerar de interés al estudio que se desarrolla únicamente citaremos a las siguientes:

Fracción VI.- Aplicar el artículo de la --- Constitución; el cual fué tratado en nuestro apartado anterior.

Fracción XXV.- Formular y conducir la Política Demográfica, salvo lo relativo a Colonización, Asentamientos Humanos y Turismo, esta facultad es importante porque de aquí surge el fundamento para que esta Secretaría se encargue de la Política ha seguir con relación a la Población; y por último.

Fracción XXX.- Los demás que le atribuyen expresamente las leyes y Reglamentos.

X.- REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE GOBERNACION

La planeación y despacho de los asuntos que competen a la Secretaría de Gobernación, se señalan en el Reglamento Interior de dicha Dependencia, el cual fué publicado en el "Diario Oficial" de la Federación el 6 de julio de 1957.

De esta manera comienza el citado Reglamento al establecer en su artículo 10., que la Secretaría de Gobernación tendrá a su cargo las funciones que expresamente le encomienda la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal así como otras disposiciones legales y reglamentarias.

Entre este tipo de disposiciones podemos encuadrar a la Ley General de Población y su Reglamento, -- las cuales se estudiarán posteriormente.

El Artículo 2o., del presente Reglamento se encarga de enumerar a las Unidades Administrativas con -- que contará la Secretaría de Gobernación. En esta enumeración que se menciona, encontramos que las Unidades Administrativas que tienen interés en el estudio que nos ocupa son la Dirección General de Gobierno y la Dirección General de Servicios Migratorios.

Cabe señalar que el artículo 18 de la Ley - Orgánica de la Administración Pública Federal, es el fundamento para que se puedan determinar las atribuciones de dichas dependencias.

Las funciones específicas de las Direcciones Generales las trata el presente Reglamento en el Capítulo V inciso b), en el cual el artículo 10 fracción XVI señala que la Dirección General atenderá el trámite relacionado con la aplicación del artículo 33 constitucional.

Este artículo fué modificado por el Decreto que reforma y adiciona el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de febrero de 1980 y cambió únicamente

te en su numeración para quedar como fracción XIX.

Los asuntos que competen a la Dirección General de Servicios Migratorios los determina el artículo 12 de este Reglamento en 26 fracciones, de las cuales se enuncian únicamente las más importantes, en razón de poder señalar el fundamento de facultades que en materia migratoria tiene la Secretaría de Gobernación.

La Fracción I de este artículo expresa que corresponde a la citada Dirección el atender las atribuciones que sobre asuntos migratorios señala la Ley General de Población, su Reglamento, así como los demás ordenamientos vigentes.

Esta disposición queda como una de las más importantes debido a que faculta a dicha Dirección para actuar en lo general sobre los asuntos migratorios.

El tramitar, proponer o acordar lo relacionado con la internación y estancia del extranjero en el país, así como la cancelación de las calidades migratorias otorgadas se fija en la fracción II. Asimismo las

fracciones III y IV establecen respectivamente el atender lo referente a cambios de calidad migratoria de los extranjeros y resolver lo relacionado con refrendos y prórogas de la documentación migratoria de los mismos.

Las fracciones V, VI, VII, VIII, IX y X del presente artículo se refieren al trámite y otorgamiento de solicitudes y permisos para que los extranjeros puedan realizar diversos actos, así como el preparar cuestionarios de tipo migratorio. Cabe hacer mención que la fracción X se modificó por el Decreto que reformó y adicionó el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación y quedó como sigue: "Llevar el control de movimiento migratorio que se registre en las Delegaciones y Subdelegaciones de Servicios Migratorios". (10)

La Fracción XI establece el "Tramitar y ejecutar la expulsión de extranjeros que lo ameriten y girar circulares de impedimento de internación al Servicio Exterior y a las Delegaciones de Servicios Migratorios. (11)

(10) Diario Oficial de la Federación de 21 de febrero de 1980

(11) Diario Oficial de la Federación de 6 de julio de 1977

La Fracción XII señala la facultad de fijar las sanciones conforme a la Ley General de Población y su Reglamento la fracción XIII el dictar normas adecuadas a que deban sujetarse las corrientes migratorias y determinar el propósito que se adopte mejor a la Inmigración. - En base a esta disposición se otorga a la Dirección General de Servicios Migratorios las facultades discrecionales para decidir lo que mejor conviene con respecto a la Inmigración.

La Fracción XIV se reformó por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de febrero de 1980, para establecer que compete a la mencionada Dirección el "conocer, tramitar, resolver y firmar las resoluciones relativas al otorgamiento de las características de no inmigrantes, de inmigrante y la declaratoria de la calidad de inmigrado.

Con respecto a las fracciones XV, XVI, XVII, XVIII, XIX y XXIV, expresan los diversos tipos de registros y archivos que deberá atender dicha dependencia, así como el proporcionar informe a la Secretaría de Relaciones Exteriores acerca de las Cartas de Naturalización y

Certificado de Nacionalidad Mexicana.

En la Fracción XX se faculta a la Dirección mencionada para investigar si los extranjeros cumplen con las obligaciones migratorias fijadas por la Ley y en caso de que violen para presentarlos a las autoridades competentes.

La Dirección General de Servicios Migratorios tiene competencia de acuerdo con la fracción XXI, para asegurar en las estaciones migratorias a los extranjeros que violen a la Ley General de Población, cuando el uso lo amerite; igualmente para ordenar el cumplimiento de arraigos judiciales respecto a nacionales o extranjeros (fracción XXII).

La intervención en el trámite del acuerdo que dicte el Secretario de Gobernación, en el que se establezca o suprima un lugar destinado al tránsito internacional de personas, la fija la fracción XXIII. Este ordenamiento surge en base a la facultad que tiene Gobernación para permitir o no dicho tránsito en un lugar determinado; facultad que se considera de gran importancia de-

bido a las limitaciones que impone.

La fracción XXV fué adicionada por el Decreto publicado en el Diario oficial de la Federación el 21 de febrero de 1980, la cual establece el "Dictar las instrucciones necesarias para la coordinación y buen funcionamiento de las Delegaciones y Subdelegaciones de Servicios Migratorios, las cuales realizarán las funciones que les señalen expresamente la Ley General de Población, su Reglamento, el Manual de Organización General, las Circulares administrativas y demás disposiciones aplicables, así como aquellas otras que determine la superioridad". Por último la fracción XXVI señala que competen a Servicios Migratorios las demás funciones que dentro de la esfera de su competencia le encomiende el Titular.

Las funciones que se otorgan a la Dirección General de Servicios Migratorios de la Secretaría de Gobernación en este artículo 12, en lo general se toman conforme a lo dispuesto por la Ley General de Población y su Reglamento, por lo que se puede opinar que la citada Dirección se encarga de la aplicación y vigilancia de lo establecido por la citada Ley y su Reglamento.

Para concluir con el presente tema, es necesario citar que por medio de Decreto publicado recientemente en el Diario Oficial de la Federación el día 20 de agosto de 1980, se modifica el artículo 2o. y adiciona -- con el artículo 12 Bis el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación.

Dicho Decreto adiciona a la Dirección General del Registro Nacional de Población e Identificación Personal, como unidad administrativa dependiente de la Secretaría de Gobernación, y señala que sus funciones serán de acuerdo a lo que establece el artículo 12 Bis en sus - fracciones II y III: La de organizar el Registro de Población e Identificación Personal e inscribir en él a los individuos residentes en el país, tanto nacionales como extranjeros, así como la de llevar el padrón de los mexicanos residentes en el extranjero.

Las modificaciones anteriores, incluidas al presente Reglamento surgen con... "el objeto de que se -- tenga una información fidedigna y completa de los nacionales y extranjeros residentes en el territorio nacional, - así como de los mexicanos que por diversos motivos se encuentran fuera del país (12). Por tal razón se debe comprender que con este Decreto se amplían las facultades de la Secretaría de Gobernación con el fin de que el Regis--tro que ésta efectúe, se logre ejercer un mayor control - de los nacionales y extranjeros.

(12) Párrafo Segundo de las Consideraciones de dicho Decreto, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de agosto de 1980

XI.- LAS ATRIBUCIONES DE LA SECRETARIA
DE GOBERNACION EN MATERIA MIGRATORIA

En este apartado trataremos a las Atribuciones de la Secretaría de Gobernación en una forma genérica ya que las facultades concretas de ésta Secretaría se analizarán en nuestro Capítulo.

Las atribuciones a que haremos referencia están señaladas en la Ley General de Población, y para mencionaras haremos una clasificación de la siguiente manera.

Atribuciones relacionadas con la inmigración. La Secretaría de Gobernación ha venido utilizando diversos criterios en relación a la internación de extranjeros, los cuales generalmente son de orden interno y se basan en razón del origen, nacionalidad y actividades del mismo.

El artículo 3o. de la Ley de Población en su fracción VII establece que es atribución de la Secreta

rfa de Gobernación el dictar o ejecutar medidas necesarias para sujetar la inmigración de extranjeros así como procurar la mejor asimilación de estos al medio nacional y su adecuada distribución en el territorio.

La Secretaría de Gobernación disfruta del derecho prácticamente discrecional, de negar al extranjero la entrada al país o el cambio de calidad migratoria, cuando a su juicio no exista, reciprocidad internacional lo exija el equilibrio del intercambio demográfico de los nacionales". (13)

Es atribución de la Secretaría de Gobernación fijar el número de extranjeros cuya internación pueda permitirse al país, de acuerdo a lo que señala el artículo 32 de la Ley de Población; así como sujetar la inmigración de extranjeros a las modalidades que considere convenientes. Para esto la Secretaría debe hacer previos estudios demográficos.

(13) Siqueiros, José Luis. "Síntesis de Derecho Internacional Privado". 2a. Ed. Pág. 63

Gobernación podrá negar a los extranjeros - la entrada al país o el cambio de calidad migratoria por los casos que específicamente señala el artículo 37 de la Ley.

El artículo 38 atribuye facultades a Gobernación para suspender la admisión, cuando así lo determine el interés nacional. Así mismo, si la Secretaría de Gobernación lo cree pertinente, puede establecer cuotas anuales con relación a la cantidad de extranjeros cuyo ingreso pueda permitirse, ya sea en base a la nacionalidad o calidad migratoria, (artículo 58 de la Ley General de Población).

Atribuciones relacionadas con la Migración.

De acuerdo al artículo 70. fracción II de la Ley General de Población, es atribución de Gobernación vigilar la entrada y salida de los nacionales y extranjeros, así como revisar su documentación.

La Secretaría de Gobernación, tiene facultad exclusiva de fijar los lugares destinados al tránsito de personas así como para regular el mismo, previa opinión de las dependencias y organismos que juzgue convenientes, (artículo 10 de la Ley de Población).

Por causas de interés Público, la Ley de Población en su artículo 12 atribuye a Gobernación facultad para cerrar temporalmente los puertos aéreos, marítimos y fronteras al Tránsito Internacional.

La Secretaría de Gobernación con fundamento en el artículo 20 de la ley, también puede reglamentar -- las visitas de extranjeros y el tránsito diario internacional a las poblaciones marítimas, fronterizas y aeropuertos internacionales, siempre y cuando respete los Tratados, Convenios Internacionales de esa materia.

Atribuciones relacionadas con la Emigración.

Señala el artículo 3o. en su fracción VIII, que es facultad de Gobernación el "restringir la emigración de nacionales cuando así lo exija el interés nacio--

nal". (14)

En el artículo 76 de la Ley en estudio se estipula que corresponde a Gobernación el dictar medidas para regular la Emigración de nacionales basándose en los estudios de las causas que la originen; asimismo puede señalarse medidas en colaboración con la Secretaría de Relaciones Exteriores para la protección de dichos emigrantes.

Cabe señalar la cuestión de las sanciones, en las cuales la Secretaría de Gobernación goza de facultades para aplicarlas, según lo señala el artículo 120 de la Ley General de Población, al establecer que toda infracción a la presente Ley o sus Reglamentos en materia migratoria de los casos previstos en este capítulo, se sancionarán administrativamente con multa hasta de diez mil pesos o arresto hasta por quince días si el infractor no paga la multa, según la gravedad de las violaciones a juicio de la Secretaría de Gobernación .

(14) Carlos A. Echanove Trujillo. "Manual del Extranjero" Editorial Porrúa, 17a. Ed. Pág. 6

Como se puede apreciar las atribuciones que acabamos de mencionar son las que consideramos más importantes, debido a su generalidad, además vienen a dar las bases para la actuación migratoria de Gobernación. En -- otras palabras opinamos que estas atribuciones, son la co lumna vertebral de la actuación de la Secretaría de Gober nación en materia migratoria.

CAPITULO CUARTO
ESTUDIO PARTICULAR DE LAS FACULTADES
DE LA SECRETARIA DE GOBERNACION EN -
MATERIA MIGRATORIA.

SUMARIO

XII.- Disposiciones de la Ley General de Población: A).- De la Migración. B).- De la Inmigración. C).- De la Emigración. XIII.- Disposiciones del Reglamento de la Ley General de Población: A).- Del Movimiento Migratorio. B).- De los No Inmigrantes. C).- De los Inmigrantes e Inmigrados. D).- De la Emigración. XIV.- El Procedimiento Migratorio. XIV.- Las Sanciones en Materia Migratoria.

XII.- DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE
POBLACION

Las disposiciones de la Ley General de Población, como lo establece su artículo Primero son de orden Público y de observancia general en la República y su objetivo es regular los fenómenos que afectan a la población respecto a su volumen, estructura dinámica y distribución en el Territorio Nacional con la finalidad de que participe equitativamente de los beneficios del desarrollo del país.

El Maestro Carlos Arellano García con relación a esta ley, comenta que "aunque no lo diga expresamente también toca el tema de condición jurídica de los extranjeros". (1)

La presente ley consta de 123 preceptos, -- los cuales están comprendidos en los siguientes Capítulos: --

(1) Arellano García, Carlos. "Derecho Internacional Privado". Edit. Porrúa, 1979. Pág. 390

- I.- Objeto y Atribuciones;
- II.- Migración;
- III.- Inmigración;
- IV.- Emigración;
- V.- Repatriación;
- VI.- Registro de Población e Identificación Personal;
- VII.- Sanciones.

En el presente inciso nos abocaremos exclusivamente a los Capítulos Segundo, Tercero y Cuarto.

A).- DE LA MIGRACION

La Ley de Población en el Capítulo II se refiere a la Migración y señala en su artículo 7o. los asuntos de carácter migratorio que corresponden a la Secretaría de Gobernación, los cuales consisten en organizar y coordinar los servicios migratorios, vigilar la entrada y salida de los nacionales y extranjeros, revisar la documentación de éstos y aplicar ésta Ley y su Reglamento así como otras disposiciones legales o reglamentarias.

El artículo 10 de la Ley expresa en su párrafo primero: "Es facultad exclusiva de la Secretaría de Gobernación fijar los lugares destinados al tránsito de personas y regular el mismo, por puertos marítimos, aéreos y fronteras, previa opinión de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, Comunicaciones y Transportes, Salubridad y Asistencia, Relaciones Exteriores, Agricultura y Ganadería y en su caso la de Marina, asimismo, consultará a las demás dependencias y organismos que juzgue conveniente". (2) Aunque deba consultar la opinión de las dependencias que se mencionan, esta facultad discrecional que se otorga a Gobernación destaca la amplitud de actuación que goza dicha Secretaría en materia migratoria.

Establece el artículo 11 que "El tránsito internacional de personas por puertos, aeropuertos y fronteras, sólo podrá efectuarse por los lugares designados para ellos y dentro del horario establecido, con la intervención de las autoridades migratorias". (3) Este ----

(2) Echánove Trujillo, Carlos A. "Manual del Extranjero" Editorial Porrúa, 1975. Pág. 9

(3) 16 Idem. Pág. 9

precepto determina lo mismo que el anterior artículo, además no concede una nueva facultad, ya que lo que establece se encuadra en el artículo 10 párrafo primero, por lo que consideramos sería conveniente el suprimirlo por tener un carácter repetitivo.

Otras de las facultades que encontramos en el presente capítulo es la que tiene la Secretaría de Gobernación para cerrar el tránsito internacional de personas, los puertos aéreos, marítimos y las fronteras por causas de interés público de acuerdo con el artículo 12 de la Ley en estudio.

En atención a los mexicanos, el artículo 15 señala que para que puedan ingresar al país deberán comprobar su nacionalidad.

El servicio de Migración queda facultado -- con prioridad a excepción del de sanidad para inspeccionar la entrada o salida de personas, en cualquier forma que lo hagan, como lo fija el artículo 16; asimismo, el artículo 17 faculta al mencionado servicio para vigilar e inspeccionar a las personas que se encuentren en tránsito

to con carácter internacional. De acuerdo a nuestro criterio encontramos que ambos artículos sólo conceden una facultad a Gobernación, ya que en el contenido señalan lo mismo con la diferencia de que uno trata el tránsito internacional, pero en este aspecto hay que comprender que la entrada o salida de la República es igualmente un tránsito internacional.

Con relación a las visitas de extranjeros a poblaciones marítimas, fronterizas, aeropuertos con tránsito internacional, conforme al artículo 20 serán reglamentados por la Secretaría de Gobernación, asimismo, con respecto al tránsito diario entre poblaciones fronterizas, respetando en todo caso los Tratados o Convenios Internacionales.

Para analizar el trato del Capítulo de Migración de la Ley, como lo señala el Maestro Arellano García "Los artículos del 21 al 31 de la Ley aluden a la Migración en relación las empresas del transporte". (4) - Cabe señalar que dichos preceptos en su mayoría fijaron -

(4) Arellano García, Carlos. Loc. Cit. Pág. 391

ciertas responsabilidades para las empresas de transporte.

B).- DE LA INMIGRACION

Inmigración es la denominación que se da al Capítulo III de la Ley General de Población, el cual concede gran cantidad de amplias facultades a favor de la Secretaría de Gobernación, para controlar y vigilar la entrada de extranjeros al Territorio Nacional; asimismo, en él se definen las calidades migratorias, a las que igualmente aludiremos en el presente apartado. Cabe hacer notar que este capítulo es el más extenso de la Ley, ya que abarca del artículo 32 al 75.

El maestro Carlos Arellano García al comentar dicho capítulo, sostiene que goza de una gran relevancia en la condición jurídica de extranjeros; este punto de vista nos parece adecuado ya que como lo expresa el mismo autor basándose en J.P. Niboyet, la condición jurídica de extranjeros consiste en la integración por los de rechos y obligaciones imputables en un Estado a las perso

nas físicas o morales que no tienen carácter de nacionales.

Al tratar Arellano García el artículo 32 de la Ley comenta que "la Secretaría de Gobernación está facultada ampliamente para determinar el número de extranjeros cuya internación puede permitirse y para sujetar a -- las modalidades que juzgue conveniente la Inmigración de extranjeros, según sea sus posibilidades de contribuir al progreso nacional"; (5) ésta facultad de fijar la cantidad de extranjeros se hará en atención a sus actividades o por las zonas de residencia: Igualmente estos permisos de internación como lo dispone el artículo 33, se otorgarán con preferencia a los científicos y técnicos dedicados o que se hayan dedicado a la investigación o a la enseñanza en disciplinas no cubiertas por mexicanos, así como a los inversionistas; además se darán facilidades para la internación a los turistas y esto último debido a la necesidad que el país tiene de divisas y a los beneficios que nos proporcionan.

(5) 16 Idem. Pág. 391

Es facultad de la Secretaría de Gobernación el fijar las condiciones que juzgue convenientes respecto a las actividades a que deberán dedicarse y lugares que deberán domiciliarse los extranjeros que se internen al país, tal y como lo señala el artículo 34.

En el artículo 36 se faculta a Gobernación para que dicte medidas que faciliten el arraigo de extranjeros investigadores, científicos y técnicos al país. Estas medidas pueden consistir en ofrecerles buenos sueldos, materiales, equipo, facilidades para el establecimiento de sus familias, etc.

Gobernación de acuerdo con el artículo 37, podrá negar la entrada al país o el cambio de calidad migratoria, cuando;

- I.- No exista reciprocidad internacional;
- II.- Lo exija el equilibrio demográfico nacional;
- III.- No lo permitan las cuotas a que se refiere el artículo 31 de esta ley;
- IV.- Se estime lesivo para los intereses económicos de los nacionales

- V.- Hayan infringido esta Ley o su Reglamento
- VI.- Hayan observado mala conducta durante su estancia en el país o tengan malos antecedentes en el extranjero.
- VII- No se encuentren física o mentalmente sanos a juicio de la autoridad sanitaria; o
- VIII- Lo prevean otras disposiciones legales.

Expresa el artículo 38 que "es facultad de la Secretaría de Gobernación, suspender o prohibir la admisión de extranjeros, cuando así lo determine el interés nacional". (6)

A continuación mencionaremos las calidades migratorias que se señalan en el presente capítulo, ya -- que en algunas de ellas la Secretaría de Gobernación aplica ciertas facultades.

La Ley General de Población en el artículo 41 señala que los extranjeros pueden internarse legalmente al país con las calidades de: a) No Inmigrantes; --- b) Inmigrante.

(6) Echánove Trujillo, Carlos A. Op. Cit. Pág. 15

En el artículo 42 se expresa que el "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". (7) Turista; Transmigrante; Visitante: Consejero; Asilado Político; Estudiante; Visitante Distinguido; Visitante Locales y Visitante Provisional.

En el caso del asilado político, la Secretaría de Gobernación determinará discrecionalmente el tiempo que éste puede permanecer en el país; asimismo en el caso del visitante distinguido, en donde Gobernación, si lo estime pertinente, podrá renovar el permiso de estancia.

El artículo 44 define al Inmigrante como "el extranjero que se interna legalmente en el país, con el propósito de radicar en él, en tanto adquiere la calidad de Inmigrado". (8)

(7) Obra Citada. Pág. 16

(8) 16 Idem. Pág. 18

Las características del inmigrante se mencionan en el artículo 48 y son las siguientes:

Rentista, Inversionista, Profesional, Cargos de Confianza, Científico, Técnico y Familiares. Entre estos a los rentistas puede autorizarlos la Secretaría de Gobernación para que presten servicios como profesores, técnicos, científicos, etc.

La Ley de Población en su artículo 51 solamente permite a Gobernación que en condiciones excepcionales otorgue máximas facilidades en la admisión temporal de extranjeros.

Este precepto viene indirectamente a limitar a los extranjeros, además deja al arbitrio de Gobernación el que ésta decida cuando se dan los casos excepcionales, por lo que también le otorga amplias facultades -- discrecionales.

La definición de Inmigrado nos la da el artículo 52 al señalar que "es el extranjero que adquiere -

derechos de residencia definitiva en el país". (9)

Con respecto a los inmigrados, el artículo 55 establece que éstos podrán dedicarse a cualquier actividad lícita; pero la Secretaría podrá imponerles las limitaciones que considere convenientes.

C).- DE LA EMIGRACION

La Emigración se trata en el Capítulo IV de la Ley General de Población el cual en su artículo 76 señala que a la Secretaría de Gobernación en cuanto a Emigración de nacionales, le corresponde el investigar las causas que la motiven, el dictar medidas para regularla; y en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores el dictar prevenciones tendientes a proteger a los emigrantes mexicanos.

El artículo 77 encuadra como Emigrantes a los mexicanos y extranjeros que salgan del país con el --

(9) Idem. Pág. 21

propósito de residir en el extranjero.

Para que las personas tanto nacionales o extranjeras puedan emigrar del país, deberán satisfacer los requisitos que precisa el artículo 78 de la Ley de Población, tales como el presentar a las autoridades migratorias las informaciones personales que les soliciten así como la documentación correspondiente solicitada a la oficina respectiva; igualmente no deberán estar sujetos a -- proceso o arraigo por causa judicial o ser prófugo de la justicia y por último ser mayores de edad, en caso contrario deben ir acompañados o tener permiso de las personas que ejerzan la patria potestad o tutela sobre ellos.

Con relación a los nacionales como lo comenta el maestro Carlos Arellano García "En este dispositivo hay un requisito exclusivamente establecido para los mexicanos y que consiste en comprobar que pueden cumplir todos los requisitos que para entrar al país a donde se dirijan exijan las leyes del mismo, según el carácter con que pretendan hacerlo". (10)

(10) Arellano García, Carlos Op. Cit. Pág. 393

Los artículos 79 y 80 de la Ley en estudio, señalan a los mexicanos que pretendan trabajar en el extranjero, deberán comprobar a la Secretaría de Gobernación el ir contratados por tiempo obligatorio para el patrón o contratista y con salarios decorosos; asimismo, exhibir las condiciones de trabajo, las cuales deberán estar aprobadas por la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje y visadas por el Cónsul del país en que van a trabajar.

En el caso de traslado en forma colectiva de dichos trabajadores, este deberá hacerse bajo la vigilancia del personal de la Secretaría de Gobernación.

Los requisitos que fijan ambas disposiciones anteriores se consideran acertados, ya que tienen el propósito de proteger a los mexicanos, puesto que si sus condiciones de trabajo están formalmente estipuladas no existirá el peligro de que estos queden desamparados en el país extranjero.

XIII.- DISPOSICIONES DEL REGLAMENTO DE LA
LEY GENERAL DE POBLACION

Sólo como referencia comentamos que el presente Reglamento fue publicado en el "Diario Oficial" de la Federación el 17 de noviembre de 1976, consta de 156 artículos, los cuales se encuentran divididos en doce capítulos siendo estos los siguientes:

- I.- Objeto
- II.- Política de Población;
- III.- Consejo Nacional de Población;
- IV.- Servicios de Población;
- V.- Movimientos Migratorios;
- VI.- Transportes;
- VII.- No Inmigrantes;
- VIII.- Inmigrantes e Inmigrados;
- IX.- Actos y Contratos;
- X.- Emigración;
- XI.- Registro Nacional de Extranjeros, y
- XII.- Sanciones

Los capítulos que nos interesan para nuestro estudio son el V; VII; VIII y X, debido a que tratan la situación migratoria de las personas; de estos haremos una atención particular de las facultades que consignan a la Secretaría de Gobernación.

A).- DEL MOVIMIENTO MIGRATORIO

El presente Reglamento considera como movimiento migratorio al tránsito internacional de extranjeros o nacionales, ya sea de entrada o salida, así como el tránsito local fronterizo de aquellos. (artículo 63)

Con relación a establecer o suprimir un lugar destinado al tránsito internacional, la Secretaría de Gobernación con base al artículo 64 fracción I, pedirá -- opinión de las Secretarías de Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Comunicaciones y Transportes, Salubridad y Asistencia, Agricultura y Ganadería (ahora SARH), y en su caso la de Marina.

La Fracción IV del mismo artículo faculta a Gobernación para que ejerza la vigilancia que juzgue necesarias en los lugares no autorizados al tránsito internacional.

De acuerdo al artículo 12 de la Ley General de Población su Reglamento en el artículo 65 señala que - Gobernación podrá cerrar puertos aéreos, marítimos y fronterizos así como prohibir el tránsito internacional en el momento que considere pertinente, en el caso de que dicho cierre fuere por más de 24 horas, la Secretaría deberá -- darlo a conocer por medio del "Diario Oficial" de la Federación y en otros medios de difusión.

El artículo 73 del Reglamento establece que la Secretaría de Gobernación podrá negar la entrada o el regreso al país o el cambio de calidad migratoria a los - extranjeros que se encuentren en los supuestos señalados por el artículo 37 de la ley, previos acuerdos generales cuando se trate de las fracciones I, II y III y en razón de determinaciones particulares para los casos de las --- fracciones IV, V, VI y VII. Cabe mencionar que dichos su puestos del artículo 37 de la Ley ya fueron tratados en -

nuestro inciso anterior.

Con relación a las solicitudes de internación o de cambio de calidad migratoria, el artículo 75 del Reglamento señala los datos que deberán de anotar los extranjeros y faculta a Gobernación a exigir cuando lo juzgue conveniente, los antecedentes del extranjero así como el poder escrito que justifique la personalidad legal de quien lo represente; así mismo el artículo 76 expresa que dicha dependencia tendrá las más amplias facultades para exigir, cuando lo estime necesario la comprobación de los datos a que se refiere la solicitud.

Respecto a estos dos artículos nos parece inconveniente que el Reglamento deje a la discreción de Gobernación el decidir si se exigen o no los requisitos mencionados en ambos preceptos, ya que esto puede dar lugar a que se cometan arbitrariedades por parte de las autoridades migratorias; por lo tanto creemos que lo justo sería que en el Reglamento se especifiquen los supuestos en los que se deben exigir tales requisitos.

El último artículo del capítulo a que hacemos referencia establece que cuando se dejen de cumplir las condiciones a que está sujeta la estancia en el país de un extranjero, éste deberá de comunicar de tal hecho a Gobernación en un término de quince días. Aquí se faculta a dicha Secretaría para que a su juicio determine un plazo para que el extranjero salga del país o en su caso para que regularice su estancia.

B).- DE LOS NO INMIGRANTES

El Capítulo sexto del Reglamento de la Ley General de Población trata de los No Inmigrantes, la finalidad de este capítulo es la de regular la internación y estancia de los extranjeros, conforme a las características que de no inmigrante les corresponda; sin embargo, nosotros solamente trataremos las facultades que la Secretaría de Gobernación tiene con relación a cada calidad migratoria.

La internación del turista se trata en el artículo 97, el cual en su fracción I párrafo segundo, establece que en los casos en que a este se le haya documentado por un tiempo menor a 6 meses, la Secretaría podrá aumentar la temporalidad cuando lo juzgue conveniente hasta 6 meses.

El transmigrante o sea el extranjero en tránsito está regulado por el artículo 98 el cual en su fracción III, especifica que no se permitirá la entrada a los transmigrantes que carezcan de permiso de admisión al país que se dirijan y del permiso de tránsito de los países limítrofes conforme a su respectiva ruta. Esto debe de acreditarse ante la Oficina de Población pero si Gobernación lo juzga conveniente podrá exigir que se acrediten ante el Servicio Central.

La Secretaría con base en el artículo 99 -- fracción II lo fijará al visitante las actividades a que deberá dedicarse y cuando lo considere necesario el lugar de su residencia.

Para el caso de los asilados políticos el artículo 101 fracción I, establece que serán admitidos -- provisionalmente, debiendo permanecer en el lugar de entrada mientras la Secretaría resuelva cada caso. Con base a la fracción VII, letra a) del mismo articulado, también se les determinará su lugar de residencia y la actividad a que deberán de dedicarse.

Con relación a los estudiantes, estos deben de comprobar a satisfacción de la Secretaría, la percepción periódica e ininterrumpida de medios económicos para su sostenimiento, de acuerdo a lo que establece el artículo 102 fracción II. La última fracción del mismo artículo fija al estudiante el deber abandonar el país a la terminación de sus estudios. En el caso de que éste quiera un plazo para obtener su documentación, la Secretaría a su juicio fijará la temporalidad de dicho plazo.

Respecto a los visitantes distinguidos el artículo 103 faculta a Gobernación para que se otorgue -- discrecionalmente permisos de cortesía para internarse y residir en el país a científicos, investigadores o humanistas de prestigio internacional o a otras personas pro-

minentes; la fracción II de este precepto señala que dichos permisos tendrán un plazo no mayor de 6 meses pero podrán ser renovados si la Secretaría lo considera conveniente.

Para el caso los visitantes locales y el de los visitantes provisionales, el Reglamento en estudio en sus artículos 104 y 105 especifica los requisitos que éstos deberán cumplir ante la Secretaría de Gobernación.

En general podemos comentar que cada característica de los no inmigrados está regulada en el fondo por la discreción de la Secretaría de Gobernación. O sea la cuestión de la internación, estancia y actividades de los extranjeros está basada en el arbitrario de la mencionada dependencia.

C).- DE LOS INMIGRANTES E INMIGRADOS

El Capítulo VIII del Reglamento a que hacemos estudio se refiere a los Inmigrantes e Inmigrado, y en su artículo 108, señala que la Secretaría de Gobernación al conceder el permiso de internación como Inmigran-

te deberá señalar las actividades a que éste deberá dedicarse y si lo considera necesario, el lugar donde deba re si dir.

El artículo 109, se especifica al Inmigrante que deberá de entrar al país en el plazo fijado en su autorización respectiva; aquí el Secretario o Subsecretario o en sus ausencias el Oficial Mayor, podrá ampliar di cho plazo, mediante acuerdo expreso. Para el caso de las permanencias fuera del país el artículo 112, faculta a la Secretaría para que sólo en casos de excepción y por acuer do expreso del Secretario se concede un plazo de ausen---
cia, la cual se fijará discrecionalmente en atención a ca da caso particular.

Los Inmigrantes Rentistas son regulados por el artículo 114, este precepto en su fracción IV les esti pula que no podrán realizar actividades lucrativas o remu neradas; pero Gobernación podrá permitirles que presten -
servicios como profesores, científicos, investigadores, -
científicos o técnicos, en el caso que estime que éstas -
actividades son benéficas para el país.

Los requisitos para que los extranjeros obtengan su permiso como Inversionistas los señala el artículo 115 del Reglamento, el cual consta de 6 fracciones y de entre ellas la fracción IV, faculta a la Secretaría para que si lo juzga conveniente, comisione a un Contador Público para que rinda un informe sobre los datos proporcionados por el inversionista.

Con relación a los Profesionales, la fracción II del artículo 116, establece que la Secretaría a su juicio podrá conceder permiso a extranjeros que sean profesores, científicos o técnicos destacados. En este caso la Secretaría de Educación Pública debe de opinar favorablemente al respecto y además la internación del profesional debe ser solicitada por alguna institución oficial o incorporada. Al respecto, consideramos conveniente el hecho de que se pida la opinión de otra dependencia así como de que una institución lo solicite, ya que de esa manera se pretende otorgar permisos a los profesionales que realmente sean destacados y necesarios a la nación.

Para los Cargos de Confianza el artículo 117 fracción III, dice para que estos tengan efectos mi-

gratorios, tienen que ser de dirección o de absoluta confianza a juicio de la Secretaría de Gobernación; asimismo, para el caso del Científico y el Técnico los artículos -- 118 y 119 señalan que estos deberán comprobar a satisfacción de dicha dependencia, el que tienen capacidad para la actividad que pretenden realizar. Este punto tan importante, indudablemente se deja a la discreción de la Secretaría y esto no lo consideramos conveniente, puesto -- que sería más justo y equitativo que se especificarían los requisitos para comprobar que se cuenta con la mencionada capacidad.

En atención a los Familiares, también se deja al arbitrio de la Secretaría que el solicitante acredite a juicio de ésta, que cuenta con la solvencia económica para poder atender sus necesidades (artículo 120 fracción IV).

Para finalizar con el trato del presente capítulo veremos la situación del Inmigrado. Con relación a esta calidad, el artículo 126 en su fracción III, faculta a la Secretaría de Gobernación para que le fije las limitaciones que le correspondan respecto a su nueva cali--

dad, las cuales se le fijarán ya sea en cualquier tiempo por medio de acuerdos generales o en el mismo oficio en que se le otorgue tal calidad migratoria.

D).- DE LA EMIGRACION

Con respecto a la Emigración el artículo 134 en su fracción III señala que es de interés nacional el restringirla, a su vez faculta a Gobernación para que lo haga cuando:

- a) Tenga conocimiento de que en centros de trabajo del país se necesitan profesionales, técnicos o trabajadores;
- b) Lo proponga el Consejo Nacional de Población;
- c) El país esté en peligro o en estado de guerra o estén suspendidas las garantías individuales.

Asimismo, la fracción IV dice que se debe evitar la Emigración clandestina, para lo cual la Secreta

ría vigilará las fronteras y litorales del país. También se le faculta para retener los vehículos en que se lleve a cabo dicha emigración para ponerlos a disposición de la autoridad competente.

En atención a estas disposiciones, creemos que son atinadas, ya que una de las ideas primordiales -- que se desprenden de ellas es el proteger al Estado y con ello lógicamente a sus habitantes, además con base a estos preceptos debemos entender que se pretende cooperar - con ayuda al desarrollo socio-económico del país, así como para lograr una distribución equilibrada de los mexicanos.

Por otro lado, quisiéramos proponer que así como la Secretaría de Gobernación restringe la Emigración cuando tiene conocimiento de que se necesitan trabajadores en el país, sería conveniente que ésta sirviera como medio para canalizar a los centros de trabajo a las personas que pretendan emigrar.

Por último, el artículo 139 del Reglamento en estudio faculta a la Secretaría de Gobernación para -- que junto con la de Relaciones Exteriores cuide que los - trabajadores migratorios así como los no documentados reciban un trato justo de derechos humanos y sociales.

XIV.- PROCEDIMIENTO MIGRATORIO

Por considerarlo de interés para la comprensión del presente inciso, comenzaremos con señalar una no ción de lo que se entiende por Procedimiento.

Al respecto, el maestro Rafael de Pina define a la mencionada acepción como el "conjunto de formalidades o trámites a que está sujeta la realización de los actos jurídicos, civiles, procesales, administrativos y - legislativos". (11)

Basándose en esta definición, para nosotros el Procedimiento Migratorio implica una serie de trámites administrativos tendientes a obtener por parte de la Secretaría de Gobernación una autorización para que los extranjeros puedan internarse o residir en el país.

El maestro Carlos Arellano García señala en atención a "los trámites que han de desahogarse ante los Consulados Mexicanos en el extranjero, ante la Oficina de

(11) De Pina, Rafael. "Diccionario de Derecho". Editorial Porrúa. México, 1973, Pág. 278

Migración de la Secretaría de Gobernación y ante la Secretaría de Gobernación directamente. La fluidez o lentitud en el despacho de las solicitudes de internación pueden convertirse en limitaciones a la internación de extranjeros". (12) Debido a esto el maestro Arellano García sugiere la conveniencia de que se reglamente el procedimiento administrativo de internación y nos proporciona las bases para que se establezca primordialmente lo siguiente:

"a) Documentos a acompañarse con la solicitud que corresponda y que serán distintos según la calidad con que se pretenda hacer la internación; b) Etapas a desarrollarse en el proceso de obtención de la autorización de internación; c) Término para dictarse proveídos y resoluciones por las autoridades administrativas para la internación; d) Recursos contra la negativa de internación; e) Sanciones a servidores públicos por entorpecimiento injustificado al procedimiento de internación y -- por abstención en el dictado de proveído y resoluciones".

(13)

(12) Arellano García, Carlos. "Derecho Internacional Privado". Editorial Porrúa, 1973, Pág. 356

(13) Idem. Pág. 356

La sugerencia que expone el maestro Arellano García la consideramos adecuada, ya que la serie de etapas que él propone servirían como estructura para regular el procedimiento migratorio, el cual en la actualidad no está debidamente conformado, sobre todo en el caso de los términos, los cuales se deberían fijar a la Secretaría de Gobernación para que ésta se obligue en un determinado tiempo a resolver las solicitudes de internación así como los recursos que se interpongan, de esta manera se evitarían retrasos injustificados.

Ahora bien, nos enfocaremos a señalar los trámites y requisitos que en materia migratoria establecen la Ley General de Población y su Reglamento.

El artículo 62 de la Ley en 6 fracciones, establece los requisitos que deberán cumplir los extranjeros para internarse en el país, tales requisitos son los siguientes:

- "I.- Presentar certificado oficial de buena salud física y mental, expedido por las autoridades del país de donde procedan, en los

casos que fije la Secretaría de Gobernación.

- II.- Ser aprobados en el examen que efectúen las autoridades sanitarias;
- III.- Proporcionar a las autoridades de Migra-
ción, bajo protesta de decir verdad, los in
formes que les sean solicitados;
- IV.- Identificarse por medio de documentos idó-
neos y auténticos y, en su caso, acreditar
su calidad migratoria;
- V.- Presentar certificado oficial de sus antece-
dentes, expedido por la autoridad del lugar
donde hayan residido habitualmente, en los
casos que fija la Secretaría de Gobernación;
y
- VI.- Llenar los requisitos que se señalen en sus
permisos de internación". (14)

(14) Echánove Trujillo, Carlos. Loc. Cit. Pág. 23, 24

El Reglamento en el artículo 75, señala que las solicitudes deberán expresar los siguientes datos:

- I.- Nombre y lugar de residencia del extranjero
- II.- Lugar de nacimiento
- III.- Nacionalidad actual y anteriores si las hubiere
- IV.- Edad y Estado civil
- V.- Profesión u ocupación habitual
- VI.- En su caso, el nombre de las personas que lo acompañen, con expresión de su nacionalidad, edad, estado civil y relación familiar con el interesado
- VII.- La persona o negociación a que prestará sus servicios y los ingresos que va a recibir y la actividad a que pretenda dedicarse, y
- VIII.- Los datos que correspondan a la característica migratoria que pretenda obtener". (15)

(15) Diario Oficial de la Federación de 17 de noviembre de 1976, Segunda Sección. Págs. 7, 8

De acuerdo al artículo 76 del Reglamento, - la Secretaría de Gobernación podrá exigir si lo juzga -- conveniente la comprobación de los datos a que se refiere la solicitud. En este artículo también se habla de la -- concesión de la solicitud y es aquí en donde nos damos -- cuenta de que no se le señala un plazo a la Secretaría de Gobernación para que resuelva respecto a las mencionadas solicitudes, por lo que sugerimos que en este Reglamento se incluyan el término o los términos para que la Secretaría se obligue a resolver.

El artículo 79 del Reglamento, señala que - cuando se dejen de cumplir las condiciones a que esté sujeta la estancia de un extranjero en el país, éste deberá comunicarlo a la Secretaría en un término de 15 días a -- partir de que ocurra dicho hecho, para efectos de que Gobernación le señale un plazo que salga del país o regularice su situación. Cabe mencionar que para el caso de -- los plazos o términos, el artículo 59 del Reglamento, dispone que para el cómputo de éstos se excluirán los días - que se suspendan las labores oficiales, excepto cuando se cuenten por meses o años y en los plazos de ausencia del país.

Los artículos del 97 al 105 del Reglamento, señalan los términos de estancia en el país de los No Inmigrantes, los que son como siguen: turista, 6 meses imprórrogables; transmigrantes, 30 días imprórrogables; visitantes, 6 meses prórrogables; consejero, 6 imprórrogables a juicio de la Secretaría de Gobernación; visitante local, por 3 días; y visitante provisional, por 30 días.

El artículo 106 del mencionado Reglamento, expresa que cuando procedan las prórrogas, éstas deberán solicitarse dentro de los 30 días anteriores al vencimiento del plazo concedido.

Para el caso de los Inmigrantes el artículo 113 del Reglamento señala que éstos deberán solicitar --- anualmente su refrendo, de la siguiente manera:

I.- La solicitud deberá presentarse dentro de los 30 días anteriores a que venza cada anualidad.

La anualidad se contará a partir de la fecha de internación o de la del despacho del oficio en que se conceda la calidad de inmigrante.

Si el inmigrante se encuentra ausente del país, aún vencida su documentación, podrá solicitar su refrendo a su regreso, para lo cual tendrá un plazo de 15 días a partir de su reinternación. En este caso como lo señala el artículo 47 de la ley, éste no podrá estar fuera del país por más de 90 días en sus dos primeros años como inmigrante.

II.- Por los menores deberán solicitar el refrendo las personas que cumplan con las condiciones que señale éste artículo.

III.- A la solicitud se acompañarán los siguientes documentos:

- a) Documentación migratoria;
- b) Constancia de que subsisten y que se han cumplido con las condiciones a que quedó sujeta la administración; y
- c) Recibo oficial de pago del impuesto de refrendo.

IV.- Si la Secretaría encuentra en orden la documentación y autoriza el refrendo, se hará la anotación en la forma migratoria y la devolverá al interesado.

V.- Cuando la situación migratoria del inmigrante sea irregular, la Secretaría le fijará un plazo para que la regularice, de lo contrario se le fijará un término a fin de que abandone el país.

VI.- Si la Secretaría niega el refrendo se concederá al extranjero un plazo para que se regularice o abandone el país, apercibido de una multa hasta de cinco mil pesos.

Para obtener la calidad de Inmigrado, el artículo 124 del Reglamento señala que el Inmigrado requiere:

- a) Presentar solicitud dentro de los seis me--ses siguientes a la fecha en que venza el -cuarto refrendo.
- b) Señalar en la solicitud, el número del expe

diente, domicilio particular y acompañar la documentación migratoria, así como una constancia de que no existen antecedentes penales; se comprobará que la actividad del interesado es la misma para la cual está autorizado y se expresará a la que se pretenda dedicar.

- c) La Secretaría podrá practicar una investigación sobre la conducta del solicitante.
- d) En el caso de menores, la solicitud la deberá hacer quien ejerza la patria potestad o la tutela.
- e) La solicitud de inmigrado podrá presentar - aunque el interesado esté fuera del país. - El solicitante deberá ratificar dicha solicitud, dentro de los quince días siguientes a su regreso al país.

La tramitación de las solicitudes para obtener la calidad de inmigrado se señala en el artículo 125 del Reglamento conforme a las siguientes reglas:

PRIMERAMENTE se considerará que un inmigrante tiene los cinco años de residencia, si en ese lapso no se ausentó del país por más de dieciocho meses, asimismo se estudiarán sus antecedentes para verificar que ha cumplido con las condiciones que se le señalaron.

Si procede otorgar la calidad de inmigrado, la Secretaría hará la declaratoria asentándola en el documento migratorio.

Por último la Secretaría fijará las limitaciones respecto a las actividades de su nueva calidad migratoria y se ordenará la devolución de los depósitos o garantías que hubiere otorgado.

Las sanciones administrativas a que se refiere la Ley General de Población, serán tratadas en nuestro siguiente inciso.

Consideramos apropiado el señalar que estas sanciones, de acuerdo a lo que establece el artículo 121 de dicha ley, sólo podrán ser impuestas por acuerdo del Secretario, Subsecretario o del Oficial Mayor de la Secre

taría de Gobernación, así como por los Directores Generales, Subdirectores Generales, Jefes y Subjefes de Departamento de dicha dependencia que tengan a su cargo servicios relacionados con las materias que trata la mencionada Ley.

Para el caso de que una infracción implique la comisión de un delito, el artículo 152 del Reglamento expresa que la autoridad de población deberá levantar un acta en la que se expresen los hechos y se acompañen los documentos y pruebas respectivas; posteriormente deberá - turnar el original del acta con sus anexos a la Procuraduría General de la República o al Ministerio Público Federal que corresponda y una copia a la Dirección General de Población así como a la de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Gobernación.

Con relación a los recursos, el artículo - 122 de la Ley establece que procede la revisión de una -- sanción administrativa cuando se solicite dentro de los - quince días siguientes a la fecha de notificación de la - multa. A su vez el artículo 155 del Reglamento de dicha Ley estipula que el funcionario de la Secretaría que co--

nozca del recurso, podrá solicitar si lo juzga conveniente, la opinión de la Dirección General de Asuntos Jurídicos.

El mismo artículo establece por último, que el recurso sólo suspenderá el procedimiento si se trata de una sanción pecuniaria y que se garantice previamente el interés fiscal.

En este tipo de recurso creemos que sería mejor que la Dirección General de Asuntos Jurídicos, fuera la encargada de resolver respecto al recurso de revisión y no como se establece que se le solicite opinión si así lo juzga pertinente otro funcionario de la Secretaría.

Para finalizar queremos comentar de nueva cuenta que tanto la Ley como su Reglamento únicamente señalan recursos para las sanciones administrativas, pero injustamente no especifican recursos para los casos en que la multicitada Secretaría niegue cualquier solicitud.

XV.- LAS SANCIONES EN MATERIA MIGRATORIA

Antes de enunciar las Sanciones que en Ma-
teria Migratoria impone nuestra legislación, trataremos -
de dar una noción de lo que por sanción entendemos.

La Sanción desde nuestro punto de vista, es
la pena o represión que establece o impone la ley a los -
que no cumplen o violan con lo que establece en sus pre-
ceptos o sus prohibiciones.

Ahora bien, ya que contamos con una idea de
lo que es la Sanción, señalaremos las Sanciones de tipo -
migratorio, las cuales están comprendidas en el Capítulo
VII de la Ley General de Población, así como en el Capítu
lo Décimo Segundo de su Reglamento.

La Ley de Población en su artículo 83, pri-
meramente se refiere a los infractores o sea a los suje-
tos pasivos de las sanciones, al señalar que serán sancio-
nados los empleados de la Secretaría de Gobernación, ya -
sea con suspensión hasta por 30 días o con destitución, -

cuando éstos; den a conocer asuntos de carácter confidencial sin autorización; entorpezcan el trámite de los asuntos migratorios por dolo o negligencia; patrocinen o aconsejen a los interesados de manera que éstos puedan evadir trámites migratorios; no expidan o retengan la Cédula de Identidad a la persona que haya cumplido con los requisitos requeridos y proporcionen o hagan uso indebido de documentación migratoria, sin permiso de la Secretaría de Gobernación.

Al respecto el Reglamento de la Ley General de Población en su artículo 156 establece que "los Jefes de las Oficinas de Población serán responsables de las deficiencias en la vigilancia e inspección migratoria y, en general, de omisión en la observancia de la ley, de este Reglamento y de las disposiciones y acuerdos que dicte la Secretaría, sin perjuicio de las responsabilidades individuales en que incurran los demás miembros del personal de dichas oficinas.

Las deficiencias, irregularidades o actos ilegales cometidos por el personal, en los asuntos migratorios serán sancionados en la forma prevista por las dis

posiciones aplicables al caso o conforme al artículo 93 - de la Ley sin perjuicio de las sanciones penales que resulten procedentes". (16)

Estas disposiciones las consideramos convenientes, e igualmente de gran importancia ya que con la imposición de estas sanciones se obliga a las autoridades administrativas a cumplir y hacer cumplir con lo que la ley establece y como consecuencia la observancia de dicha Ley por parte de los extranjeros. Porque como lo comenta Julio Durán Ochoa, el hecho que los extranjeros no cumplan en la práctica con lo que señala la Ley en sus categorías disposiciones "no es consecuencia de deficiencia en las disposiciones legales sino que las fallas obedecen a precariedades en elemento humano y económico idóneo para obtener el acato a la legislación". (17)

El artículo 94 de la Ley General de Población sanciona también a las autoridades federales, estatales o municipales que violen esta ley o su Reglamento, ya

(16) Idem. Pág. 21

(17) Durán Ochoa, Julio. "Población". Fondo de Cultura Económica. México, 1953. Pág. 260

sea con multa hasta de cinco mil pesos y destitución si -
hay reincidencia.

Las personas que auxiliien, encubran o aconsejen a cualquier individuo para violar las disposiciones de la Ley o su Reglamento serán sancionadas de acuerdo -- con el artículo 95, con multa hasta de un mil pesos o --- arresto hasta por 36 horas, en caso de que no se pagare la multa, se permutará ésta por arresto que no excederá - de quince días.

Al que en materia Migratoria suscriba cualquier documento o promoción con firma que no sea la suya se le sancionará de acuerdo al artículo 96 de la Ley, con multa hasta de dos mil pesos o arresto hasta por 36 horas, en caso de no pagarse la multa se sancionará en la misma forma que señala el artículo anterior.

Al que en materia migratoria suscriba cualquier documento o promoción con firma que no sea la suya se le sancionará de acuerdo al artículo 96 de la Ley, con multa hasta de dos mil pesos o arresto por 36 horas, en - caso de no pagarse la multa se sancionará en la misma for

ma que señala el artículo anterior.

Los artículos de la Ley que a continuación citaremos, se encargan de sancionar a los extranjeros --- que no cumplan con lo que la Ley señala.

Al extranjero que se le haya cancelado su calidad migratoria y no haya cumplido el plazo que se le fijó por la Secretaría de Gobernación para salir del territorio nacional, se le impondrá multa hasta de cinco -- mil pesos (Artículo 97)

El artículo 98 de la Ley marca una pena hasta de diez años de prisión y multa hasta de cinco mil pesos al extranjero que habiendo sido expulsado se interne al país sin el acuerdo de readmisión o al extranjero que no exprese u oculte su condición de expulsado para que se le autorice un nuevo permiso de internación. Al respecto cabe señalar que el artículo 106 de esta Ley establece -- que al que haya sido expulsado sólo se le podrá readmitir por acuerdo expreso del Secretario, Subsecretario o del - Oficial Mayor de la Secretaría de Gobernación.

Por medio del artículo 99 de esta Ley se -- sanciona con prisión hasta por seis años y multa hasta de cinco mil pesos al extranjero que habiendo obtenido autorización para internarse en el país, se encuentre ilegalmente en el mismo.

El artículo 100 de la Ley impone multa hasta de tres mil pesos y prisión hasta de 18 meses al ex--tranjero que realice actividades diferentes a las autorizadas ya sea por la Secretaría de Gobernación; igualmente al extranjero que realice actividades ilícitas o deshonestas se le sanciona con prisión hasta por dos años y multa hasta de diez mil pesos, con base al artículo 101.

Conforme al artículo 102 de la Ley se sancionará hasta con cinco años de prisión y multa hasta de cinco mil pesos, al extranjero que se ostente con calidad migratoria distinta a la que se le otorgó; por otro lado al que se interne ilegalmente al país, de acuerdo al artículo 103 se le impondrá pena hasta de dos años de prisión y multa de trescientos a cinco mil pesos.

El artículo 104 de la Ley de Población remite al Código Penal para sancionar al extranjero que proporcione a las autoridades datos falsos con relación a su situación migratoria, sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 105 de la misma Ley. Las penas que señala el Código Penal que son aplicables a este caso, son las siguientes; el artículo 243 dispone que "El delito de falsificación de documentos públicos o privados se castigará con prisión de seis meses a tres años y multa de cincuenta mil pesos" (18) asimismo, el artículo 247 en su fracción I establece que "Se impondrán de dos meses a dos años y multa de diez mil pesos: I.- Al que interrogado por alguna autoridad pública distinta de la judicial en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, faltare a la verdad". (19)

Conforme al artículo 105 de la Ley se cancelará la calidad migratoria y se expulsará del país al extranjero que incurra en lo señalado por los artículos 95, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 106, 107 y 118 de esta ley.

(18) Código Penal para el Distrito Federal. Edit. Porrúa, México, 1976, Pág. 243

(19) Ibidem. Pág. 83

Con relación a los mexicanos; la Ley en su artículo 107 los sanciona con una pena hasta de cinco -- años de prisión y multa hasta de cinco mil pesos, si estos contraen matrimonio con un extranjero sólo con el objeto de que éste pueda radicar en el país.

Las empresas navieras y aéreas también son sancionadas en el caso de que no cumplan con lo que establece esta Ley y su Reglamento.

A las personas que visiten a un transporte marítimo se les sancionará de acuerdo con el artículo 117 de la Ley.

Las personas que por cuenta propia o ajena pretendan llevar o lleven nacionales mexicanos para trabajar en el extranjero, sin previa autorización de la Secretaría de Gobernación y las que pretendan introducir o introduzcan ilegalmente a uno o varios extranjeros, se les impondrá con base al artículo 118 de dos a diez años de prisión y multa de diez mil a cincuenta mil pesos.

Los funcionarios judiciales o administrativos que den trámite al divorcio o nulidad de matrimonio de los extranjeros sin que se acompañe la certificación expedida por la Secretaría de Gobernación de su legal residencia en el país y que su calidad migratoria les permite realizar tal acto, o con aplicación de otras leyes distintas de las señaladas en el artículo 50 de la Ley de Nacionalidad y Naturalización, con base en el artículo 119 de la Ley de Población, se les sancionará con destitución de empleo y prisión hasta de seis meses o multa hasta de diez mil pesos o ambas a juicio del juez.

El artículo 120 especifica que toda infracción a la presente Ley o su Reglamento, fuera de los casos señalados en este capítulo de sanciones y de los que constituyan delitos de acuerdo con otras leyes, se sancionarán administrativamente con multa hasta de diez mil pesos, según la gravedad de la violación cometida a juicio de la Secretaría de Gobernación o con arresto hasta por quince días, si el infractor no pagare la multa.

Por lo que toca a los encargados de imponer las sanciones administrativas a que se refiere la Ley Ge-

neral de Población, el artículo 121 establece que estas se impondrán por acuerdo del Secretario, Subsecretario o del Oficial Mayor de la Secretaría de Gobernación. Al efecto el artículo 150 del Reglamento de la Ley General de Población dice que se requiere de acuerdo expreso de dichos funcionarios, para imponer las sanciones que correspondan por la violación de los artículos 93, 94, 95, 96, 104, 105, 108, 115 y 120 de la Ley.

El artículo 151 del mismo Reglamento en su fracción primera establece que tienen facultad para imponer sanciones, fuera de los casos señalados en el artículo anterior: I.- Los Directores Generales; Subdirectores Generales, Jefes y Subjefes de Departamento de la Secretaría que tengan a su cargo o bajo sus órdenes servicios relativos a las materias de la Ley. Las demás fracciones del presente artículo se encargan de otorgar facultades a diferentes funcionarios, para que éstos impongan sanciones para casos previstos por la Ley y su Reglamento.

CAPITULO QUINTO
CIRCULARES EN MATERIA MIGRATORIA
SUMARIO

XVI.- Concepto de Circulares. XVIII.- Facultad para Expedir Circulares. XVIII.- Comparación entre Circulares y Reglamento. XIX.- Diferentes Clases de Circulares.

XVI.- CONCEPTO DE CIRCULARES

Para tener una idea de lo que se entiende por Circular, primeramente señalaremos que ésta "representa una norma o un complejo de normas generales de carácter interno; emanadas de un órgano superior de la administración pública y destinadas a órganos inferiores para que ajusten cierta clase de actividades a lo que la misma establece". (1)

De la anterior noción, lo que nos parece -- más importante es el hecho de que las Circulares son emanadas por un órgano superior de la administración pública.

El maestro Andrés Serra Rojas comenta que la Circular expresa la interpretación o el criterio jurídico que un órgano formula en textos sobre la legislación que aplica. Al respecto, nosotros estamos de acuerdo en que la Circular interpreta respecto alguna norma jurídica,

(1) Bibliográfica Argentina. "Enciclopedia Jurídica Omeba" Argentina, 1955. Tomo II. Pág. 1017

pero no únicamente sobre textos oscuros de la legisla-
ción ya que en la mayoría de las veces su contenido se ba
sa en disposiciones claras y concretas las cuales no nece
sitan interpretación.

El mismo autor Serra Rojas nos dá una defi
nición en donde considera que "las Circulares son avisos
iguales, dirigidos a personas o instituciones, para dar-
les conocimiento de alguna determinación relacionada con
la acción gubernamental". (2) Aquí nos parece bien lo -
relacionado a que las Circulares son avisos en los que se
da a conocer alguna determinación relacionada con la ac-
ción gubernamental.

También encontramos que según Zanobini, las
Circulares están consideradas entre los actos internos, -
"son las que tienen eficacia dentro de la organización ad
ministrativa y no producen efectos respecto de terceros",
(3) en otras palabras, se refieren a la regulación inter
na de los actos y procedimientos de la administración que
tienden a lograr un funcionamiento eficiente de ella.

(2) Serra Rojas, Andrés. "Derecho Administrativo". Editorial Porrúa,
Tomo I. Pág. 206

(3) Ibidem. Pág. 241

Respecto a esta definición nos parece co--
rrecto en lo que se refiere a que las Circulares tienden
a lograr un funcionamiento eficaz de la administración, -
pero creemos que sería más claro si se expresara que és--
tas no producen obligaciones ni derechos para los particu--
lares; es decir, las Circulares tienen valor para éstos",
si ellas se ajustan a la ley o a su correcta interpreta--
ción y siempre que de alguna manera no les afecte, oca--
sionándoles un perjuicio. (4)

De las anteriores definiciones hemos tomado
lo que nos parece correcto, para de esta manera señalar -
un concepto de Circulares, el cual quedaría de la siguien--
te forma; son avisos de un órgano superior de la adminis--
tración pública dirigidos a órganos inferiores, personas
o instituciones, para darles a conocer así como que se --
ajusten a alguna determinación relacionada con la acción
gubernamental.

Antes de finalizar cabe hacer mención de --
que la Circular también se le puede denominar Circular --

(4) Serra Rojas, Andrés. Op. Cit. Tomo I. Pág. 206

Administrativa, a veces Circular Interna y en algunas --
ocasiones se le puede dar el nombre especial de Nota Pri-
vada". (5)

(5) Bibliográfica Argentina. Op. Cit. Tomo II. Pág. 1017

XVII. - FACULTAD PARA EXPEDIR CIRCULARES

Antes de iniciar el trato del presente inciso, comentamos que las Circulares tratan todo tipo de materia, tales como la Sanitaria, la Fiscal, etc., sin embargo, únicamente referiremos a la materia migratoria para no generalizar ni desviarnos de nuestro tema.

Como se desprende de lo que asentamos en el inciso anterior, "las Circulares se expiden con propósitos internos meramente administrativos, para informar, regular o establecer modalidades en la marcha de la administración pública o aspectos generales externos", (6) respecto a esta expedición de Circulares señalaremos los preceptos que en materia migratoria facultan expresamente la expedición de éstas.

El Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, señala en su artículo 12 fracción XI que corresponde a la Dirección General de Servicios Migratorios, el "tramitar y ejecutar la expulsión de extranjeros que -

(6) Serra Rojas, Andrés. Loc. Cit. Tomo I. Pág. 206

lo ameriten y girar las Circulares de impedimento de internación al Servicio Exterior y las Delegaciones de Servicios Migratorios". (7)

La fracción XXV del mismo artículo establece como facultad para la mencionada Dirección General el "Dictar las instrucciones necesarias para la coordinación y buen funcionamiento de las Delegaciones y Subdelegaciones de Servicios Migratorios, las cuales realizarán las funciones que les señalen expresamente la Ley General de Población, su Reglamento, el Manual de Organización General, las Circulares Administrativas y demás disposiciones aplicables, así como aquellas otras que determine la superioridad". Esta disposición corresponde al Decreto que reformó y adicionó el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación el cual fué publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de febrero de 1980.

Ambas fracciones que acabamos de citar establecen expresamente la facultad que la Secretaría de Gobernación tiene para expedir Circulares por conducto de -

(7) Diario Oficial de la Federación de 6 de julio de 1977

la Unidad administrativa que mencionaremos.

Otra disposición de mayor generalidad la encontramos en el artículo 21, de la Ley General de Población, el cual establece que "el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Gobernación dictará, promoverá y coordinará en su caso, las medidas adecuadas para resolver los problemas demográficos nacionales". (8) En base a este precepto debemos entender que las medidas que dicte la Secretaría de Gobernación pueden ser expedidas por cualquier medio jurídico inclusive por Circulares.

Igualmente el artículo 4o. del Reglamento de la Ley General de Población expresa que la Secretaría de Gobernación está facultada para dictar las disposiciones administrativas que sean necesarias para la aplicación de este Reglamento.

El artículo 54 del mismo ordenamiento, dice que para la atención de los asuntos de orden migratorio, el Servicio Migratorio se dividirá en:

(8) Echánove Trujillo, Carlos A. "Manual del Extranjero". Edit. Porrúa, México, 1975. Pág. 5

I.- Interior, que comprende los servicios central, de puertos marítimos, fronterizos y aeropuertos con tránsito internacional; y

II.- Exterior, integrado por los funcionarios del Gobierno Mexicano en el extranjero.

Por su parte el artículo 55 dice que para la prestación de los Servicios de que trata el artículo anterior, se fijan las siguientes facultades:

II.- A los servicios de puertos marítimos, fronterizos y aeropuertos con tránsito internacional corresponde:

- f) Cumplir los acuerdos y disposiciones que emanen del Servicio Central.

Con esta anterior narración de preceptos queremos dar a conocer que hay facultad expresa para que el Servicio Central expida Circulares con relación a los asuntos que le competen.

Podemos concluir, al señalar que en general la facultad para expedir Circulares ya se encuentra implícita en la forma del funcionamiento administrativo gubernamental y por tal razón existen pocos preceptos que consignen de manera expresa la facultad para dictar Circulares.

XVIII.- COMPARACION ENTRE CIRCULARES Y

REGLAMENTOS

Con frecuencia se coloca a las Circulares - expedidas por la Administración Pública al lado de los Re - glamentos, como fuentes de Derecho Administrativo. Res - pecto a esta situación el maestro Gabino Fraga considera que en realidad "la Circular no es una fuente especial, - porque o bien la Circular contiene disposiciones de la -- misma naturaleza que el Reglamento, y en este caso sólo - hay una simple distinción en cuanto a la esencia del acto, o bien la Circular no contiene normas de carácter jurfdi - co, sino simplemente explicaciones dirigidas a los funcio - narios, principios técnicos o prácticos, que aseguren el buen funcionamiento de la Organización Administrativa". - (9)

En este caso agrega Fraga, las Circulares - no producen efectos jurídicos y éstas deben entenderse co - mo actos materiales, y por ello no pueden ser fuente de -

(9) Fraga Gabino. "Derecho Administrativo". Edit. Porrúa. México, 1934. Pág. 120

Derecho Administrativo.

La validez de la Circular no tiene problema siempre que sus normas se refieren a cuestiones internas, pero la dificultad comienza, cuando bajo su dominación, - surgen normas generales de apreciación para la aplicación de actos administrativos que vinculan a los particulares, y aquí nace la confusión con el campo jurídico de la administración, el cual pertenece a la reglamentación.

Esta problemática que exponemos nos la aclara el maestro Rafael Bielsa, al señalar que el Reglamento de forma práctica a los principios legales, aplicándolos a categorías de casos generales y particulares; asimismo, interpreta y precisa el alcance de la ley, o sea; de sus principios más generales y provee por normas específicas la ejecución de sus mandatos, lo que se hace por medio de las Circulares. De lo anterior se entiende que el Reglamento hace posible la aplicación de la Ley administrativa de forma más concreta, eficiente y oportuna, y se ayuda - de las Circulares para poder lograrlo". (10)

(10) Bielsa Rafael. "Derecho Administrativo". Ediciones la. Ley. Tomo II. Pág. 306

Andrés Serra Rojas comenta que por medio de las Circulares las autoridades superiores comunican a sus inferiores sus decisiones y éstas tienen carácter de obligatorias para los subordinados sin tener las características de Reglamento. (11)

Aquí podemos agregar que para toda normación reglamentaria son necesarias la formalidad y la publicidad y en cambio para las Circulares no se requiere ninguna forma predeterminada, ni se requiere su publicación.

Para finalizar, señalaremos otra diferencia entre Circular y Reglamento la cual se apoya en el poder que los fundamenta: "La Circular se basa en la supremacía que el órgano superior tiene sobre los inferiores en la organización jerárquica de la actividad de la administración". (12) y el "Reglamento en la potestad y reglamentaria que reconoce la Constitución, ratificada en las leyes a la actividad normativa de la administración". (13)

(11) Serra Rojas, Andrés. Ob. Cit. Págs. 205-206

(12) Bibliográfica Argentina. "Enciclopedia Jurídica Omeba". Tomo II. Pág. 1018

(13) Ibidem. Pág. 1018

XIX.- DIFERENTES CLASES DE CIRCULARES

En el presente inciso nos referiremos a algunas Circulares Migratorias que consideramos importantes, ya que con base en ella las autoridades migratorias aplican ciertas modalidades a cada caso concreto que las mismas plantea.

Las Circulares a que aludiremos se basan en diferentes razonamientos, los cuales son de tipo político, social, deportivo, administrativo, etc.

Por falta de espacio y por existir un gran número de Circulares, hemos elegido algunas que traten -- los diferentes tópicos que acabamos de mencionar. Estas Circulares fueron producto de una investigación efectuada a partir del año de 1968, a la fecha, por juzgar de interés el conocimiento de las Circulares expedidas en la actualidad.

Entre las Circulares expedidas con motivo - de celebración de eventos deportivos, encontramos las siguientes:

CIRCULAR No. 8-A

C. JEFE DEL SERVICIO DE POBLACION

Con fecha 8 del actual, en oficio número - 28727, esta Secretaría comunica a la de Relaciones Exteriores lo siguiente:

"Con motivo de la celebración de los Juegos de la XIX Olimpiada que se llevará a cabo en esta capital, en el mes de octubre del presente año, se faculta al Servicio Exterior Mexicano para que, sin autorización previa de esta Secretaría, documento como Turista, en los términos señalados por la fracción I del artículo 50 de la Ley General de Población hasta por un plazo de 40 días, que comprenderán del PRIMERO de octubre al NUEVE de noviembre del año en curso a los nacionales de países que requieren de dicha autorización mediante el cumplimiento de los siguientes requisitos: 1.- Tratándose de los nacionales de países adheridos al Comité Olímpico Internacional, deberán comprobar que poseen pasaporte vigente y pasaje de viaje redondo, así como tener confirmada reservación del hotel. 2.- En el caso de los apátridas con residencia permanente en países adheridos al propio Comité Olímpico Internacional, aparte de comprobar que poseen pasaje de viaje redondo y reservación del hotel, deberán presentar documento vigente de identidad y viaje.- Respecto de los nacionales de países que requieren de la autorización previa de esta Secretaría, y no adheridos al Comité Olímpico Internacional, necesitarán recabar dicha autorización.- Por lo que se refiere a extranjeros de nacionalidad que no requieren permiso previo de esta Dependencia para internarse a la República como turistas, se procederá de acuerdo con las instrucciones giradas con anterioridad y conforme a la práctica establecida. No se documentará al extranjero que tenga impedimento para internarse al país, según instrucciones que al respecto se hayan girado".

Lo que se hace de su conocimiento para efectos consiguientes. Se acusará recibo de la presente.

A T E N T A M E N T E
"SUFRAGIO EFECTIVO. NO REELECCION"
México, D.F., 15 de abril de 1968
P. AC. DEL SUBSECRETARIO
EL JEFE DEL DEPTO. DE MIGRACION

MACLOVIO HERRERA G.

CIRCULAR 17-1A

C. JEFE DEL SERVICIO DE POBLACION

Me permito comunicar a usted, que con fecha 18 de marzo último, se giró a la Secretaría de Relaciones Exteriores, el oficio número 22155m en que la parte relativa dice lo siguiente: "Con motivo de la celebración del IX CAMPEONATO MUNDIAL DE FUTBOL, evento que auspiciarán - organizaciones de carácter privado, que se llevará a cabo en esta Capital, del día 31 de mayo al 21 de junio del -- presente año, se faculta al Servicio Exterior Mexicano para que, sin autorización previa de esta Secretaría, documentalmente como Turistas en los términos señalados en la fracción I del artículo 50 de la Ley General de Población, -- hasta por un plazo de 40 días, que comprenderán del 22 de mayo al 30 de junio citados, a los nacionales de países - que requieran de dicha autorización, mediante el cumplimiento de los siguientes requisitos: 1.- Tratándose de - los nacionales de países adheridos a la Federación Internacional de Futbol Asociación, deberán comprobar que poseen pasaporte vigente y pasaje de viaje redondo y reservación del hotel, deberán presentar documento vigente de identidad y viaje. Los extranjeros a que se hace mención en -- los párrafos 1o. y 2o. no podrán ser documentados después del día 20 de junio del año en curso, en la inteligencia de que el plazo de 40 días que señala la primera parte de este oficio se refiere al tiempo que podrán permanecer en México, autorizados por este procedimiento. En ningún caso rebasará el plazo de su estancia en el país el día 30 de junio del presente año. Respecto de los nacionales de países que requieren de la autorización previa de esta Secretaría y no adheridos a la Federación Internacional de Futbol Asociación necesitarán recabar dicha autorización. Por lo que se refiere a extranjeros de nacionalidades que no requieren permiso previo de esta Dependencia para internarse a la República como Turistas, se procederá de -- acuerdo con las instrucciones giradas con anterioridad y conforme a la práctica establecida. No se documentará al extranjero que tenga impedimento para internarse al país, según instrucciones que al respecto se hayan girado. - -- Ruego a usted hacer del conocimiento del Servicio Exterior Mexicano lo anterior. "lo que se transcribe a usted para su conocimiento y efectos consiguientes, dándolo a conocer al personal a sus órdenes".

México, D.F., a 6 de abril de 1970

A T E N T A M E N T E
EL JEFE DEL DEPARTAMENTO

MACLOVIO HERRERA G.

CIRCULAR No. 8-M/79

México, D.F., 13 de agosto de 1979

**C.C. DELEGADOS Y SUBDELEGADOS
DE SERVICIOS MIGRATORIOS DE
LA SECRETARIA DE GOBERNACION**

El próximo mes de agosto empezarán a llegar los periodistas, fotógrafo y demás representantes de los medios de difusión, quienes cubrirán los X JUEGOS MUNDIALES UNIVERSITARIOS; por la presente estos instruyéndoles para facilitarles los trámites migratorios a las Delegaciones Deportivas provenientes de distintos países, permitiéndoles el ingreso al país como visitantes en los términos de la fracción XVI (SEPTIMA), artículo 42 de la Ley General de Población, por un plazo hasta de 30 (TREINTA) días, previa verificación de los documentos que les acrediten como integrantes de las Delegaciones Deportivas en cuestión.

Se exceptúan las Delegaciones de Taiwan, Suáfrica y Chile.

Para la documentación de los participantes se exigirá su pasaporte en regla, el cumplimiento de las disposiciones sanitarias sobre cólera y viruela y la verificación de no impedimento para su internación.

A T E N T A M E N T E
"SUFRAGIO EFECTIVO. NO REELECCION"
DIRECTORA GENERAL

LIC. DIANA TORRES ARCEAGA

Como se puede observar, estas Circulares --
tienen el propósito de lograr un mejor funcionamiento en
la actuación de las autoridades migratorias; asimismo, --
otorgan disposiciones especiales que benefician a los na-
cionales de los países participantes, por otro lado se --
constata el hecho de que éstas no van más allá de lo que
establece la Ley General de Población.

La siguiente Circular a que nos referimos -
es de las que conceden permiso de cortesía especial.

Al respecto la Ley General de Población tien
en previsto el otorgamiento de estos permisos para person
as distinguidas que deseen visitar al país; cabe tener -
en cuenta de que estas concesiones también se basan en ran
zones de cortesía internacional.

CIRCULAR 2-A/71

A TODAS LAS AUTORIDADES MIGRATORIAS
DE LA REPUBLICA

El suscrito agradecerá cumplidamente todas las facilidades y cortesías que se dispensen al Excmo. se ñor Lyndon B. Johnson, Ex-Presidente de los Estados Uni-- dos de Norteamérica, a quien se le ha expedido el presente permiso de cortesía especial, válido para él y para -- las personas que lo acompañen en las visitas turísticas - que descen hacer a nuestro país.

A T E N T A M E N T E
México, D.F., 13 de enero de 1971
EL SUBSECRETARIO

FERNANDO GUTIERREZ BARRIOS

En esta Circular también se otorga el permiso de cortesía a las personas que acompañen al visitante distinguido, de aquí podemos dar cuenta que dicha concesión está sujeta a la discreción de la autoridad migratoria.

Entre Circulares de tipo Administrativo encontramos como interesante para mencionar la siguiente:

CIRCULAR 8-A/71

C. JEFE DE LA OFICINA DE POBLACION

A partir de ésta fecha, en todos los casos de extranjeros que salgan definitivamente del país con documentación vencida, se les concederá una tolerancia de CINCO DIAS después de la fecha de vencimiento de la temporalidad concedida, sin exigirles depósito alguno como garantía de posible sanción; esta disposición comprende todas las calidades migratorias. Después de dicho plazo de CINCO DIAS sí procede a exigirles el depósito como garantía de sanción.

Además, deberá usted instruir a su personal para que en todos los casos de constitución de depósito - por posibles sanciones, siempre sujetas a consideración superior, se anote con claridad el domicilio del extranjero en el exterior, a fin de comunicarle posteriormente la resolución de esta Secretaría, que será la ratificación de dicha sanción o la devolución del depósito, según corresponda.

Acusará recibo a la presente.

A T E N T A M E N T E
"SUFRAGIO EFECTIVO. NO REELECCION"
México, D.F., 4 de marzo de 1971
EL DIRECTOR GRAL. DE POBLACION

DR. PEDRO G. ZORRILLA MARTINEZ

Como Circular que tiene como fundamento una cuestión de tipo social, señalamos lo siguiente:

CIRCULAR No. 29-A/71

C. JEFE DE LA OFICINA DE POBLACION

En relación con nuestras Circulares 11-A de 2 de mayo de 1967 y 23-A de 8 de octubre de 1968.

Sírvase tomar nota, que no obstante las instrucciones giradas con anterioridad, se tiene conocimiento que con frecuencia se internan al país "Hippies" en calidad de turistas por la Frontera Norte del País. Generalmente son individuos afectos a las drogas, de aspecto y costumbres desagradables, y por ello constituyen un mal ejemplo para la sociedad y causan frecuentes problemas y gastos a esta Secretaría.

Por lo anterior, ruego a usted instruir a su personal, a fin de que al requisitar la documentación de turistas que se internan al país, se tenga sumo cuidado al restringir la temporalidad de 180 a 30 días, a aquellas personas que nos demuestran tener la capacidad económica suficiente para su estancia en el país por una temporalidad mayor.

Acusará recibo de la presente.

A T E N T A M E N T E
"SUFRAGIO EFECTIVO. NO REELECCION"
México, D.F., a 10 de Sept. de 1971
EL SUBDIRECTOR GRAL. DE POBLACION
ENCARGADO DEL DESPACHO

LIC. AGUSTIN AVILA JAUFFRED

La importancia de esta Circular radica en -
la facultad discrecional que se ejerce para restringir de
180 días de temporalidad que establece la Ley General de
Población, a 30 días que señala la autoridad migratoria -
por las razones que en la misma Circular se expresan.

Por razones de tipo político surgen las si-
guientes Circulares.

PROYECTO DE CIRCULAR - 75-A/74

México, D.F., a 19 de diciembre de 1974

C.C. JEFES DE LAS OFICINAS DE POBLACION

Ruego a Ustedes tomar debida nota de que la
Internación de nacionales chilenos está sujeta a permiso
previo de esta Secretaría en cualquiera calidad migrato-
ria, por lo que su entrada al país sólo se permitirá en -
los casos en que se encuentre satisfecho dicho requisito;
en la inteligencia de que el Servicio Exterior Mexicano -
ha sido instruido debidamente sobre el particular en los
términos de las Circulares telegráficas 23114 y 20726 de
28 de noviembre de 1973 y 12 de marzo de 1974, respectiva-
mente, giradas por la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Le comunico a ustedes para su conocimiento
y efectos, con la súplica de acusarme el recibo de estilo.

Le reitero las seguridades de mi considera-
ción muy distinguida.

A T E N T A M E N T E
EL DIRECTOR GENERAL

LIC. AGUSTIN AVILA JAUFFRED

CIRCULAR No. 80-a/75

México, D.F., a 10. de diciembre de 1975

C.C. CONSULES DE MEXICO
DELEGADOS DE TURISMO EN EL EXTERIOR
JEFES DE LAS OFICINAS DE POBLACION

Me permito reiterarles la circular número - 79-A/75, referente a internación de nacionales españoles, en particular el aspecto de que, a partir de la fecha de dicha circular (29 de septiembre del año en curso) indefectiblemente, la entrada al país de tales personas requiere permiso expreso previo de la Secretaría de Gobernación, en cualquiera calidad y característica migratoria, tratándose de permisos de cortesía, para visitantes distinguidos, otorgados de acuerdo con el artículo 42, fracción VII, de la Ley General de Población los interesados no serán admitidos, aún cuando la documentación respectiva se haya expedido con anterioridad al 28 del mes próximo pasado, lo mismo que quienes pretendan internarse para participar en algún evento de tipo cultural, científico, artístico, deportivo, de recreo o similar, rogándoles la observancia estricta de estas recomendaciones, bajo su más estrecha responsabilidad.

Cualquier caso de duda les ruego comunicarlo al suscrito, para resolverlo de acuerdo con las instrucciones recibidas de la superioridad.

Le comunico a ustedes para su conocimiento y efectos consiguientes, con la súplica de acusarme el recibo de estilo.

Aprovecho la oportunidad para reiterarles las seguridades de mi consideración muy distinguida.

A T E N T A M E N T E
"SUFRAGIO EFECTIVO. NO REELECCION
EL OFICIAL MAYOR

LIC. MANUEL IBARRA HERRERA

CIRCULAR No. 47-A/76

México, D.F., a 6 de agosto de 1976

C.C. CONSULES DE MEXICO
DELEGADOS DE TURISMO EN EL EXTERIOR
JEFES DE OFICINAS DE POBLACION

Por acuerdo del C. Lic. Mario Moya Palencia, Secretario del Ramo, ruego a ustedes tomar nota de que el Servicio Exterior Mexicano ha sido autorizado para documentar como Turistas, en los términos del Artículo 42, -- fracción I, de la Ley General de Población, sin permiso - previo de esta dependencia, hasta por 90 días, a los nacionales de España.

En la documentación de dichos extranjeros - se observarán las reglas relativas a las vacunas contra - el cólera y la viruela, cuando así proceda de acuerdo con las circulares giradas con anterioridad y se tendrá especial cuidado en que no exista impedimento para su entrada al país debiendo presentar pasaporte en regla.

Aprovecho la oportunidad para reiterarles - las seguridades de mi más distinguida consideración.

A T E N T A M E N T E
"SUFRAGIO EFECTIVO. NO REELECCION"
EL SUBSECRETARIO

FERNANDO GUTIERREZ BARRIOS

CIRCULAR No. 99-A/78

México, a 21 de noviembre de 1978

C. DIRECTOR GENERAL DE ASUNTOS CONSULARES
CC. DELEGADOS DE SERVICIOS MIGRATORIOS
CC. DELEGADOS DE TURISMO EN EL EXTERIOR
P R E S E N T E

En atención a las solicitudes de la Secretaría de Relaciones Exteriores, Secretaría de Turismo y del Consejo Nacional de Turismo, por Acuerdo del C. Subsecretario de Gobernación, Lic. José Luis Lamadrid, se exime a los nacionales de Canadá, de la presentación de pasaporte, por lo que podrán ser documentados mediante la presentación de cualquier documento que acredite a satisfacción plena su nacionalidad e identidad.

A T E N T A M E N T E
"SUFRAGIO EFECTIVO. NO REELECCION"

ING. RENATO VEGA ALVARADO

Las cuatro Circulares anteriores se basan en razonamiento de tipo político, los cuales como se puede apreciar, pueden según el caso beneficiar o restringir a los nacionales de otros países.

Por otro lado, no porque dichas disposiciones sean expedidas por una autoridad migratoria en el ejercicio de su facultad discrecional, se deba pensar que

éstas rebasan lo dispuesto por la Ley General de Población, porque ya en los artículos 32 y 38 de la citada Ley se encuentra previsto el que la Secretaría de Gobernación pueda dictar tales medidas.

En general para finalizar el presente punto, podemos comentar que las Circulares en materia migratoria desde el punto de vista de fondo se pueden expedir -- por cualquier causa; y respecto a su formalidad éstas --- pueden ser ya sea por oficio para autoridades migratorias o para funcionarios de otras dependencias y de tipo telegráfico.

CONCLUSIONES

1a.- México con la Constitución de Apatzingán de 1814, ya restringía en algunos aspectos a los extranjeros.

2a.- La Constitución de 1857 se caracterizó principalmente en materia migratoria por prohibir a los extranjeros su participación en asuntos políticos así como en cargos gubernamentales.

3a.- En la Ley de Migración de 1930 se comenzó a legislar en materia migratoria y con ello a exigir requisitos a todo individuo que quisiera entrar o salir del territorio nacional y a su vez permitió a Gobernación el decidir que extranjeros podrían ser benéficos a nuestro país.

4a.- Por facultad discrecional entendemos a la libre potestad que la ley otorga a la autoridad administrativa para que ésta con base en sus conocimientos decida de acuerdo a lo que crea conveniente, su forma de actuar o si debe abstenerse de hacerlo.

5a.- La discrecionalidad no es consecuencia de una omisión legislativa o de una incapacidad del legislador. La discrecionalidad se da para evitar que se interrumpa la continuidad de la actividad administrativa y -- con la finalidad de mejorar las necesidades públicas, las cuales deben ser atendidas por esa actividad administrativa.

6a.- Un Estado no puede estar obligado a admitir la inmigración en base al Derecho Internacional a menos que éste haya suscrito un Tratado Internacional o una Convención para permitirla y regularla por supuesto si no lo dispone así su legislación interna.

7a.- Los Actos Reglados son los que están claramente delimitados por la norma.

8a.- El Acto Arbitrario es el hecho o proceder que una autoridad administrativa o un órgano del gobierno aplica con licitud o de una manera distinta a la que le fué concedida, ya sea por la ley, la justicia o la razón.

9a.- La facultad que concede nuestra Consti
tución a la autoridad administrativa para limitar a la --
emigración e inmigración se establece en el artículo 11.

10a.- Creemos conveniente el que exista fa-
cultad de expulsar al extranjero sin necesidad de juicio
previo, como se señala en el artículo 33 Constitucional,
ya que en determinadas circunstancias el Estado debe pro-
tegerse de actos de extranjeros que perjudiquen al país,
pero consideramos de gran importancia el que se intente
darle una buena aplicación a dicho precepto, para que se
evite llegar a cometer alguna injusticia.

11a.- De acuerdo a las leyes migratorias vi
gentes, nos damos cuenta que se conceden gran cantidad de
amplias facultades discrecionales a favor de la Secreta--
ría de Gobernación.

12a.- Cada calidad migratoria está regulada
en el fondo, por la discreción de la Secretaría de Gober-
nación o sea la internación, estancia y actividades de --
los extranjeros, está basada en la discreción de la men-
cionada dependencia.

13a.- Nuestra legislación al otorgar a la -
Secretaría de Gobernación amplias facultades discrecionales para resolver determinadas situaciones de carácter mi
gratorio, favorece que se puedan cometer arbitrariedades, por lo que sería conveniente una revisión a la Ley General de Población así como a su Reglamento, con el fin de señalar que facultades discrecionales son convenientes y cuáles deben desaparecer.

14a.- Sería conveniente que se reglamente -
el procedimiento administrativo de internación, ya que en la actualidad no está debidamente conformado, sobre todo respecto a los términos así como en el señalar todo respecto a los términos así como en el señalar recursos para los casos en que Gobernación niegue cualquier solicitud.

15a.- Las Circulares son avisos de un órgano superior de la administración pública dirigidos a órga
nos inferiores, personas o instituciones, para darles a conocer alguna determinación relacionada con la acción gu
bernamental.

16a.- En el artículo 12 fracción XI y XXV -
del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación,
se señala la facultad para que la mencionada Secretaría -
expida Circulares.

B I B L I O G R A F I A

- 1.- ARELLANO GARCIA, CARLOS "Derecho Internacional Privado". Editorial Porrúa, México, 1979
- 2.- BIBLIOGRAFIA ARGENTINA "Enciclopedia Jurídica Omeba". Argentina, 1955
- 3.- BIBLIOGRAFICA OMEBA "Diccionario Enciclopédico Omeba", Argentina, 1966
- 4.- BIELSA, RAFAEL "Derecho Administrativo" - Ediciones la Ley, Buenos Aires, 1964
- 5.- CARRILLO, JORGE AURELIO "Apuntes de Derecho Internacional Privado". Universidad Iberoamericana, México 1965
- 6.- DE PINA, RAFAEL "Diccionario de Derecho" Editorial Porrúa, 3a. Edición. México, 1973
- 7.- DICCIONARIO LAROUSSE ILUSTRADO Editorial Larousse, 7a. -- Edición, 1970
- 8.- DURAN OCHOA, JULIO "Población". Fondo de Cultura Económica, México, -- 1955
- 9.- ECHANOVE TRUJILLO, CARLOS A. "Manual del Extranjero". Editorial Porrúa, México, 1975

- 10.- ENCICLOPEDIA SALVAT "Diccionario, Salvat". -- Salvat Editores, México, - 1976
- 11.- ESCRICHE, JOAQUIN "Diccionario Razonado de - Legislación y Jurisprudencia", Granier Hnos. Editores 1903
- 12.- FRAGA, GABINO "Derecho Administrativo". Editorial Porrúa, México, 1934
- 13.- J. MAURY "Derecho Internacional Privado". Editorial José María Cajica, Jr. México, -- 1949
- 14.- J. SIERRA, MANUEL "Tratado de Derecho Internacional" Editorial Porrúa México, 1965
- 15.- LANZ DURET, MIGUEL "Derecho Constitucional Mexicano". Compañía Editorial Continental, S.A. 5a. Ed.
- 16.- LINARES, JUAN FRANCISCO "Poder Discrecional". Abeledo Perrot
- 17.- MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO "La Administración Pública en México". México, 1942
- 18.- MERKI, ADOLFO "Teoría General del Derecho Administrativo". Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid.

- 19.- OLIVERA TORO, JORGE "Manual de Derecho Administrativo". Editorial Porrúa, México, 1972
- 20.- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA "Diccionario de la Lengua Española". Madrid, 1956
- 21.- SERRA ROJAS, ANDRES "Derecho Administrativo" Editorial Porrúa, México, 1977
- 22.- SIQUEIROS, JOSE LUIS "Síntesis de Derecho Internacional Privado". UNAM México, 1971
- 23.- TENA RAMIREZ, FELIPE "Leyes Fundamentales de México". Editorial Porrúa México, 1975

OTROS DOCUMENTOS

- 24.- CODIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA DE FUERO COMUN Y PARA TODA LA REPUBLICA EN MATERIA DE FUERO FEDERAL.
Editorial Porrúa, 29a. Ed. México, 1986
- 25.- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
- 26.- TRATADOS RATIFICADOS Y CONVENIOS EJECUTIVOS CELEBRADOS POR MEXICO
Editada por la Cámara de Senadores (20 Tomos)
México, 1972
- 27.- LEY DE MIGRACION DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 30 DE AGOSTO DE 1930
- 28.- REGLAMENTO DE LA LEY DE MIGRACION, DE 14 DE JUNIO DE 1932
- 29.- LEY GENERAL DE POBLACION DE 29 DE AGOSTO DE 1936
- 30.- LEY GENERAL DE POBLACION DE 27 DE DICIEMBRE DE 1947
- 31.- REFORMAS A LA LEY GENERAL DE POBLACION DE 27 DE DICIEMBRE DE 1949
- 32.- REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DE POBLACION DE 4 DE MAYO DE 1950
- 33.- REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DE POBLACION DE 3 DE MAYO DE 1962

- 34.- REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DE POBLACION DE 17 DE NOVIEMBRE DE 1976
- 35.- LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL DE 29 DE DICIEMBRE DE 1976
- 36.- REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE GOBERNACION DE 6 DE JULIO DE 1977
- 37.- DECRETO POR EL QUE SE REFORMA Y ADICIONA EL REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE GOBERNACION, DE 21 DE FEBRERO DE 1980
- 38.- DECRETO POR EL QUE SE MODIFICA EL ARTICULO 2o. Y SE ADICIONA CON EL ARTICULO 12 BIS DEL REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE GOBERNACION, DE 20 DE AGOSTO DE 1980
- 39.- JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA TOMO 84
- 40.- SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION, TOMO 73
- 41.- COMPILACION DE CIRCULARES, DE LA DIRECCION GENERAL DE SERVICIOS MIGRATORIOS DE LA SECRETARIA DE GOBERNACION.