

3 08909
UNIVERSIDAD PANAMERICANA 48

FACULTAD DE DERECHO 24.

Con estudios incorporados a la UNAM



ANALISIS DE LA REFORMA A LA LEY GENERAL DE
POBLACION PUBLICADA EN EL D.O.F. DEL 8 DE
NOVIEMBRE DE 1996

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

FEDERICO RIOS PATRON

DIRECTOR DE TESIS:

LIC. FRANCISCO JOSE CONTRERAS VACA

MEXICO, D. F.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1997



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Agradecimiento

A la Universidad Panamericana, por haberme permitido respirar con sus pulmones.

Dedicatoria

**A mis Papás,
ejemplo interminable.**

A Ger,

A Rober, Ana y Valentina,

A mis amigos,

**A Papi,
el primer abogado que conocí.**

**ANÁLISIS DE LA REFORMA A LA LEY GENERAL DE POBLACION
PUBLICADA EN EL D. O. F. DEL 8 DE NOVIEMBRE DE 1996**

INTRODUCCION

CAPITULO I

ANTECEDENTES HISTORICOS Y LEGISLATIVOS

1.1.	Antecedentes Legislativos en el Siglo XIX	1
1.2.	Ley de Inmigración de 1908	10
1.3.	Ley de Migración de 1926	15
1.4.	Ley de Migración de 1930	22
1.5.	Ley General de Población de 1936	34
1.6.	Ley General de Población de 1947	41
1.7.	Ley General de Población de 1974	47

CAPITULO II

MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL

2.1.	La materia migratoria en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	55
2.2.	Autoridades competentes en materia migratoria	59
2.3.	El Instituto Nacional de Migración	60
2.3.1.	Decreto de creación y naturaleza jurídica	60
2.3.2.	Análisis de las atribuciones y competencia	63
2.3.3.	Integración	73
2.4.	Delegación de facultades en materia migratoria	75
2.5.	Servicio exterior de migración	79
2.6.	Política migratoria en México	80

CAPITULO III

LA REFORMA A LA LEY GENERAL DE POBLACION DEL 8 DE NOVIEMBRE DE 1996

3.1.	Filosofía de las Reformas a la Ley General de Población vigente	85
3.2.	Exposición de motivos	89
3.3.	Análisis y consideraciones del Decreto	91

CONCLUSIONES	116
---------------------	------------

BIBLIOGRAFIA	120
---------------------	------------

Las respuestas a los problemas de México deben inspirarse, única y exclusivamente en las necesidades y realidades de nuestro país, apoyarse en su respeto por la libertad y dignidad de la persona humana y hacer posible la realización de sus anhelos y esperanzas.

Exposición de motivos del proyecto a la Ley General de Población, 1973

INTRODUCCION

Los movimientos de población que se dan en un Estado así como los cambios en las circunstancias políticas o económicas, tienen como consecuencia una alteración en la composición del grupo de personas que habitan en su territorio. Surge entonces la necesidad de revisar los conceptos en que dicho Estado fundamenta su política poblacional.

La presencia permanente o temporal de individuos con diversas culturas y diferentes razas, dentro de un espacio territorial que es ocupado por nacionales, provoca que la normatividad jurídica relativa a la migración sea revisada constantemente. La Ley General de Población es el ordenamiento que, entre otros aspectos, regula la internación, estancia y salida de un extranjero en nuestro país.

En México, el fenómeno migratorio ha tomado cauce de manera pausada, circunstancia que puede atribuirse a nuestro reciente nacimiento a la modernidad. Durante el siglo XIX, nuestro país estaba poblado escasamente, por lo que era necesario encontrar una fórmula que atrajera pobladores, hombres de provecho, sanos e inteligentes, que construyeran junto con los nacionales el futuro de lo que prometía ser una gran nación.

Los antecedentes legales que existieron durante parte del siglo pasado, hasta la fecha, nos permiten tener una visión histórica de la materia, por lo que en el capítulo primero se analiza cada Ley y las reformas que antecedieron a la actual Ley General de Población.

De igual forma, en el capítulo segundo, se fundamenta el marco constitucional y legal de la materia migratoria y se determinan que autoridades son competentes, incluyendo un estudio del Instituto Nacional de Migración, sus atribuciones y competencias, la integración y la delegación de facultades.

Toda vez que la migración en la actualidad, se presenta como uno de los desafíos más importantes en el mundo, por las repercusiones que tiene en las relaciones internacionales y en la vida interna de las naciones, es importante conocer cuál

es la política migratoria que prevalece en nuestro país, misma que es tratada en el capítulo segundo de este trabajo.

Una vez determinados los antecedentes históricos y legislativos de la materia, así como el marco legal que le acompaña, se analiza y comenta la última reforma a la Ley General de Población, la creación de características migratorias, la congruencia de la Ley con otras disposiciones legales, el nuevo procedimiento migratorio y el de inspección y vigilancia.

Afirmando que México es un país de origen, destino y tránsito de importantes flujos migratorios y que la política migratoria de nuestro país es reconocida a nivel internacional, resalta cada vez más, la necesidad de tener una legislación totalmente pegada a Derecho, por lo que esperamos que con este trabajo, podamos contribuir a lograr lo anterior.

CAPITULO I

ANTECEDENTES HISTORICOS Y LEGISLATIVOS

1.1. Antecedentes legislativos en el Siglo XIX

En el siglo XVIII aparecen ideas frescas y reformistas sobre España y sus colonias; uno de los primeros personajes que propuso la inmigración a dichas colonias fue José De Campillo y Cosío, ministro de Hacienda de la Corte en la década de 1740 a 1750. De Campillo y Cosío abogaba por una liberalización general del comercio, el aumento de la producción industrial de las colonias, una integración mayor de los indígenas a la economía, y la concesión de permisos a católicos extranjeros para que se establecieran en las colonias.

En esa época interesaba la inmigración como medio de aumentar la población de España y mejorar el nivel de vida de los españoles mediante el ejemplo; "se pensaba en que los extranjeros vivirían frugal y decentemente, importarían su tecnología y métodos de producción y de esta forma incrementarían la riqueza de España." ¹

A principios del siglo XIX existía en México, la necesidad de poblar las zonas fronterizas ante la amenaza de penetración por parte de otras potencias, y se solicitó a las Cortes españolas una mayor liberalización del comercio en la región, así como protección de sus recursos ante los extranjeros. No se mencionaba entonces la posibilidad de recibir inmigrantes extranjeros, pero se recomendaba cautela al permitir que ciudadanos estadounidenses se establecieran en regiones fronterizas como Texas.

No es sino hasta el año de 1813 cuando en la legislación se manifiesta una preocupación por restringir de alguna manera la inmigración a México. Así encontramos que José María Morelos y Pavón, en los Sentimientos de la Nación

¹ González Navarro, Moisés. Los Extranjeros en México y los Mexicanos en el Extranjero 1821-1970, Volumen I, Centro de Estudios Históricos, El Colegio de México, 1993 p. 29

de 1813, estableció en el punto décimo que no se admitirían extranjeros, "si no son artesanos capaces de instruir, y libres de toda sospecha." ²

La constitución de Apatzingan de 1814 intitulada "Decreto Constitucional para la Libertad de América Mexicana" fue menos exigente ya que ofrecía la ciudadanía mexicana a los extranjeros de religión católica que no se opusieran a la independencia de México. ³

La idea de la inmigración no estaba arraigada en México y tenía estrecha relación con el modelo que los criollos veían en los Estados Unidos; de esta forma se aceptaron muchos aspectos de ese país, entre otras cosas, por los beneficios que la inmigración atrajo a los Estados Unidos, tales como expansión territorial, fuerza y diversificación económica y el haber alcanzado, en esa época, una estabilidad política.

La esperanza general de que México se convirtiera en una gran potencia, o como lo señala Berninger "en la más poderosa república de América, aún más que los Estados Unidos", puede ayudar a entender el por qué la idea de la inmigración era tan natural para muchos de los criollos que poblaban a nuestro país. Se tenía confianza en que una vez que los mexicanos hicieran propaganda a las virtudes del país en Europa, los inmigrantes preferirían dirigirse a México que a los Estados Unidos. ⁴

En 1821 Juan O'Donoju, jefe político superior y capitán general de la Nueva España, había recibido consejo desde España para buscar alternar los empleos entre americanos y europeos, poniendo gran empeño en "civilizar" a los indios mediante el aprendizaje del idioma castellano, el uso del vestido español y el enlace con estos mediante casamientos y cualquier otra conexión social. ⁵

Era urgente que los mexicanos encontrarán un sentido de identidad y pertenencia, ya que es a mediados del siglo XIX cuando "la Nueva España pasa

² Tena Ramírez, Felipe. Los siglos Fundamentales de México 1808-1992. Porrúa, 17a. edición, México 1992, p. 30

³ *Ibid.*, p. 33

⁴ Berninger, Dieter George. La Inmigración en México 1821-1857. Traducción de Roberto Gómez Cárza, Complejo Editorial Latinoamericano, SEP/Setemas, México 1974, p. 27

⁵ González Navarro, Moisés. *op.cit.*, p. 29

de la lealtad a la corona española a la del Estado nacional mexicano, de la lealtad de los estamentos a la de las clases." ⁶

Encontramos que uno de los primeros documentos relativos a la inmigración fue una opinión presentada por la Comisión de Relaciones Extranjeras en 1821 a la Soberana Junta Gubernativa del Imperio Mexicano. La opinión de dicha Comisión manifestaba la necesidad de poblar el norte del país y que llevando a cabo esta tarea, se incorporarían los indígenas de las regiones extremas, ya que la gran amenaza para la soberanía mexicana eran los angloamericanos y no las llamadas naciones bárbaras.

Como ya lo mencionamos, era peligroso descuidar la inmigración hacia Texas, ya que de no actuar, los Estados Unidos seguirían absorbiendo la mayor parte de la inmigración hasta que esta se desbordara sobre Coahuila, Texas y Nuevo León; ya en esa época se demuestran los temores y el "posible valor de la inmigración como instrumento para la seguridad nacional." ⁷

La búsqueda de un incremento en la población nacional en el territorio mexicano por razones de defensa, desarrollo económico y mejoramiento social era el denominador común del pequeño grupo de criollos que se interesaban en que hubiera una política de inmigración extranjera.

En la década de 1820 a 1830 el Congreso aprobó muchas de las leyes que ayudaron a definir las oportunidades y derechos de los inmigrantes; en dicho período se creó la Comisión de Colonización para llamar la atención de los legisladores hacia las leyes o proyectos propuestos.

En 1822, José Antonio Gutiérrez de Lara, miembro de la citada Comisión y autor de una de las primeras leyes de colonización, se dirigió al Congreso manifestando que la inmigración sería un factor poderoso para corregir las relaciones poco naturales que México tenía con el mundo. Ahora era el momento de asumir el papel natural que México tenía como punto de reunión entre Europa y el Oriente, se proponía "romper el dique que retiene el torrente de los innumerables pueblos

⁶ *Ibid.*, p. 10

⁷ Azcárate y Lozama, Juan. *Un Programa de Política Internacional*. Archivo Histórico Diplomático Mexicano, México, 1932, p.30.

que anhelan esparcirse por nuestras provincias", iniciando una relación comercial importante entre Oriente y Occidente. Gutiérrez de Lara declaraba que la inmigración era la curación de los males ocasionados por la posesión de grandes propiedades en pocas manos, mediante el incremento de la población. De igual forma aludía la idea de que el torrente de inmigrantes inclinados a ser pequeños propietarios rompería el costoso sistema de hacienda, tan característico de la agricultura mexicana.

El proyecto de ley contenía treinta y siete artículos; en el mismo se garantizaban la libertad, los derechos civiles y las propiedades de todos los extranjeros católicos. Algunas de las cláusulas se refieren a la adquisición de tierras por empresarios, con la condición de que cada uno de ellos trajera un mínimo de doscientas familias a México, a cambio de lo cual recibirían tierras; "el empresario recibiría dos haciendas y dos labores de extensión no especificada. Al término de veinte años estará obligado a vender dos terceras partes de esas propiedades". Los artesanos e industriales extranjeros tendrían algunas preferencias en la selección de las tierras siempre y cuando aceptaran mezclarse con familias mexicanas.⁸

El interés de Gutiérrez de Lara era asegurar que los mexicanos recibieran tratamiento preferencial y que se impusieran ciertas restricciones a los extranjeros, colocando en orden de preferencia para los proyectos de colonización a los veteranos, seguidos de los no veteranos y de los extranjeros católicos, ya que en su opinión "los que no fueren católicos tenían muy poco futuro en México."⁹

Un proyecto similar de ley de colonización fue presentado al Congreso por Valentín Gómez Farías, reformador liberal que en el año de 1833 fue presidente de la República. Gómez Farías estaba de acuerdo con la Comisión, pero consideraba más amplio el concepto de la función económica del inmigrante, ya que aunado a la agricultura incluía la minería y la pesca; por lo que se refiere al número de

⁸ Gómez Farías, Valentín. Proyecto de Ley General sobre Colonización, México, 1822. Imprenta del Comercio, pp. 1-17.

⁹ *Ibid.*

familias que los empresarios debían introducir, propuso reducir el número de doscientas a cincuenta. ¹⁰

Por desgracia el debate en la tribuna del Congreso fue breve y las sugerencias de Gómez Farías no recibieron la atención suficiente.

El cuatro de enero de 1823 se promulgó la primer ley de colonización, la cual tuvo muy poca vida y nueve meses después, en octubre de 1823, se aprobaron dos leyes en las que, entre otras cosas, se exigía a los extranjeros que se registraran ante un funcionario local y que declararan el propósito de su visita durante su estancia en México, estableciendo que cualquier extranjero que viniera a México debía demostrar que tenía un oficio útil y decoroso y que podía vivir de manera decorosa, testimonio de lo cual se debía tomar de dos personas de conocida probidad que vivieran en la misma población que el extranjero. ¹¹

Con la caída de Iturbide fue necesario crear nueva legislación, tomando en cuenta las características de un sistema federal. Se tendrían que satisfacer los requisitos de los Estados, de los Territorios y del Gobierno Federal.

Guadalupe Victoria toma posesión como primer presidente de la República y para ese entonces el Congreso ya había aprobado la ley del diez de agosto de 1824, dicha ley se convertiría en "la piedra angular de la Colonización de México". ¹²

Esta ley federal, ofreció a los colonos seguridad en sus bienes y propiedades, si se sujetaban a las leyes del país. Los congresos de los estados formarían a la mayor brevedad posible las leyes o reglamentos de colonización; antes de 1840, el Congreso general, no podría prohibir la entrada de extranjeros a colonizar, "salvo que circunstancias imperiosas obligaran al Congreso a ello con respecto a los individuos de alguna nación". ¹³

En opinión de Arrillaga, lo que faltaba en el proyecto de la ley era la perspectiva histórica, ya que la ley anteriormente promulgada nunca había sido llevada a la

¹⁰ *Ibid.*, p. 12

¹¹ *Ibid.*

¹² Herzinger, Dieter George *op. cit.*, p. 32

¹³ González Navarra, Moisés. *op. cit.*, p. 44

práctica y muchas de las disposiciones que contenía se incluyeron en la ley de 1824. La ley contenía dieciséis artículos, así el artículo octavo señalaba que el gobierno se reservaba el derecho de tomar las medidas que juzgara necesarias para garantizar la seguridad del Estado en relación a los extranjeros. Se limitaba la cantidad de tierras que podían ser propiedad de una sola persona y que además no podían ser propiedad de alguien que no residiera en México.¹⁴

Existen omisiones claras en esta ley en lo referente a reglamentar la inmigración, aparte de asignar una cierta superficie de tierras a cada uno de los inmigrantes y de definir sus derechos civiles.

Un factor decisivo que influyó en la decisión de muchos posibles candidatos para no emigrar a México, en esa época, fue el temor por la falta de tolerancia de los mexicanos hacia cualquier otra religión que no fuera la católica.

Para el doce de marzo de 1828 se declaró vigente la ley de colonización del dieciocho de agosto de 1824, para que los extranjeros pudieran introducirse y transitar por el territorio mexicano provistos de un pasaporte del gobierno general. Se concedieron todos los derechos civiles a los extranjeros, salvo adquirir propiedad rústica; ésta sólo podrían obtenerla si se naturalizaban mexicanos, con el permiso del Congreso general o de los estatales.¹⁵

No obstante, el asunto que más preocupaba era el de la propiedad de la tierra; los periódicos de la época señalaban que la necesidad de capitales estaba en conflicto con el temor de una invasión política, aparecieron advertencias sobre el menoscabo de la soberanía y la posible formación de una aristocracia extranjera.

Una de las apreciaciones más completas y justas de la política de inmigración en México, durante esa época, fue obra del diplomático Manuel Eduardo de Gorastiza, ministro mexicano en Bruselas y en Londres que realizó varios informes relativos a la inmigración.

¹⁴ Arrillaga, Basilio José. Recopilación de leyes, bandos, reglamentos, circulares y providencias de los Supremos Poderes y otras autoridades de la República Mexicana, México, 1836, Volumen del año 1830, pp. 487-490

¹⁵ *Ibid.*

En el informe de fecha veintidós de junio de 1830, dirigido a la Secretaría de Relaciones Exteriores, Gorostiza, refiriéndose a la ley de colonización de 1824, la declara incapaz de producir los resultados deseados ya que "no tomaba en cuenta las realidades a que deben enfrentarse las inmigrantes." ¹⁶

Para el diplomático, existían dos tipos de inmigrantes, los especuladores y capitalistas por una parte y por la otra los artesanos y trabajadores. Los primeros no necesitaban de muchos incentivos legales, pero las segundas eran a los que las leyes debían tratar de alentar para viajar a México ya que "con su ejemplo infundirán en los naturales el amor al trabajo y el espíritu de orden de que carecen." ¹⁷ En el informe existía un plan compuesto de ochenta y ocho puntos encaminados a la creación del Banco Nacional de Colonización Indígena y Extranjera, en nuestra opinión, primer antecedente del actual Instituto Nacional de Migración.

Los esfuerzos de Gorostiza no tuvieron resultados, probablemente por la inestabilidad política que se vivía en el país.

El once de marzo de 1842, Antonio López de Santa Anna anuló, mediante un decreto, la prohibición de que los extranjeros adquirieran inmuebles; como resultado de esta nueva política se buscaba incrementar la población y la riqueza nacional, gozando de mayor seguridad, ya que los extranjeros que hubieran comprado tierras estarían dispuestos a defenderla tanto como los mexicanos.

El decreto antes mencionado, era muy liberal en las normas legales que fijaba para la propiedad de la tierra por parte de extranjeros, y permitía la adquisición de tierras que estuvieran mucho más cerca de las fronteras y litorales de lo que nunca antes se había permitido. ¹⁸

Los debates legislativos en la década de 1840 a 1850 no proporcionaban soluciones en torno a la regulación de una política migratoria concreta y en opinión de Berringer, "el tono de los comentarios editoriales eran antiextranjeros

¹⁶ Archivo de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Gorostiza a la SRE, 29 de julio de 1829, México, Archivo General 2-2-2007, pp. 1-18

¹⁷ *Ibid.*, pp. 18-31

¹⁸ Maza, Francisca F. de la. Código de colonización y terrenos baldíos de la República Mexicana, México, Oficina Tipográfica de la Secretaría de Fomento, 1839, pp. 194-199

y propensos a inexactitud, por lo que no se comprendía la necesidad del extranjero de tener certeza sobre las leyes del país, "aunado a esta en niveles inferiores de la burocracia, es improbable que muchos hubieran tenido conocimiento de la política oficial de promoción de la inmigración." ¹⁹

En el año de 1856, el Congreso Constituyente sesionó durante un año entero y una de las propuestas para esa nueva Constitución fue la del artículo décimo quinta que se refería a la tolerancia religiosa.

El artículo décimo quinto del proyecto constitucional instituyó la tolerancia de cultos y disponía que el Congreso de la Unión cuidaría, por medio de leyes justas y prudentes, de proteger la religión católica, en cuanto no se perjudicaran los intereses del pueblo. El debate provocado por la propuesta que este artículo contenía, incluyó la discusión en periódicos y folletos y en opinión del maestro Tena Ramírez, "en ninguna otra ocasión alcanzó la asamblea *quorum* tan elevado ni usaron de la palabra en tan ilimitado número los representantes". Las posiciones estaban encontradas, ya que los moderados defendían "en la unidad religiosa, el único vínculo que sobrevivía a la unidad nacional" y sus adversarios argumentaban que México se salvaría con la colonización de extranjeros, a los que habría que admitir con el libre ejercicio de sus creencias. ²⁰

En la sesión del veintiséis de enero de 1857, se concedió permiso a la comisión de Constitución para retirar definitivamente el artículo décimo quinto, ya que en voz de Ezequiel Montes, ministro de Justicia y Negocios Eclesiásticos "la reforma que quiere la comisión, conmovería a la sociedad hasta sus cimientos y sería contraria a la voluntad de la mayoría absoluta de la nación". ²¹

Ezequiel Montes argumentaba que la inmigración, aunque muy deseada por el régimen, no dependía tanto de la tolerancia religiosa como del orden público y del respeto a los derechos individuales.

¹⁹ Beminger, Dieter George. op. cit., p. 96

²⁰ Tena Ramírez, Felipe. op. cit., pp. 595-600

²¹ Ibid., p. 601

El debate terminó con el rechazo de este artículo ya que los conservadores dieron escasa atención al alegato de que la tolerancia religiosa era una condición imperativa para promover la inmigración a México.²²

Una década después, el mismo Ezequiel Montes, siendo presidente de la Cámara de Diputados, declaró en un discurso al asumir Benito Juárez la presidencia, que México había necesitado tres independencias: de España, del clero y del ejército, y de Europa" y a su vez, Juárez reiteraba que México mantenía abiertos sus puertos a la industria, al comercio y a la "emigración del mundo entero".²³

En opinión de Moisés González Navarro, fueron dos creencias las que hicieron nacer la ilusión de una corriente inmigratoria abundante y fácil, "por un lado, la enorme riqueza de México y la facilidad con que podía explotarse; por otro, una población autóctona insuficiente en número y en calidad."²⁴

El veintinueve de abril de 1881, el entonces oficial mayor de la Secretaría de Fomento, Manuel Fernández Leal, envió a la Cámara de Diputados un proyecto de ley de colonización que recibió dictamen favorable, por parte de esa Cámara, hasta el doce de noviembre de 1883 para promulgarse en diciembre del mismo año.

Esta ley, pretendía, una vez más, atraer inmigrantes con el atractivo de obtención de terrenos. Así se estableció que en ningún caso las fracciones excederían de dos mil quinientas hectáreas; los terrenos se pagarían en diez años y los colonos quedarían exentos durante diez años del pago de cualquier tipo de contribución, de prestar el servicio militar, derechos de exportación y de importación, tendrían premios por trabajos notables y otra serie de beneficios.

Para el año de 1892, según lo indica González Navarro, persistía la idea de que la primera necesidad era poblar el territorio "pero como los bajos salarios no estimulaban la inmigración, el gobierno se decidió a ofrecer tierras en propiedad particular a los colonos", lo anterior no estaba destinado a funcionar ya que en

²² Zarco, Francisco. *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente 1856-1857*. México, El Colegio de México, 1956, p. 671

²³ González Navarro, Moisés. *Los Extranjeros en México y los Mexicanos en el Extranjero 1821-1970*. Volumen II; Centro de Estudios Históricos, El Colegio de México, 1994, p. 10

²⁴ *Ibid.*, p. 51

todos los proyectos de colonización por lo que se refiere a la adquisición de terrenos, los proyectos contemplan la búsqueda y el deslinde de la tierra y lo que los extranjeros buscaban era adjudicarlos "ya fraccionados y deslindados." 25

Por lo anterior, en 1893, la Secretaría de Fomento anunció a los gobernadores de los estados que la política de colonización oficial se abandonaba ya que era muy costosa y demasiado lenta y en cambio se adoptaría en adelante, una política de colonización privada en la que el gobierno se limitaría a mantener y desarrollar las colonias fundadas hasta entonces.

Ocho años después, con el decreto del treinta de diciembre de 1902, el gobierno federal reconoció el error cometido y estableció que sólo organismos oficiales harían el deslinde de terrenos baldíos, desconociéndose así a las compañías privadas.

1.2. Ley de Inmigración de 1908 26

México, durante el periodo denominado Porfiriato (1884-1911) encontró, en opinión de Agustín Basave Benítez "su freno y su impulso; por un lado se enfrentó a la era de la xenofilia institucionalizada, de la obsesión por la inmigración europea, del desprecio social por el lastre indígena y de la voluntad política de destruirlo por la fuerza de las armas", pero por otra parte se halló en una época en que el medio intelectual "volvía los ojos al pasado prehispánico y empezaba a aceptar su realidad étnica". 27

Para principios del siglo XX, el desarrollo de los ferrocarriles y la industrialización trajo como consecuencia la inmigración temporal de europeos y norteamericanos, y la necesidad de legislar con mayor precisión la estancia temporal de los extranjeros.

25 *Ibid.*, p. 104

26 Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 22 de diciembre de 1908.

27 Basave Benítez, Agustín. *México Mexicano. Análisis del nacionalismo mexicano en torno a la mestizofilia de Andrés Molina Enríquez*. Fondo de Cultura Económica, México, 1992, p. 37

La extrema apertura a los extranjeros, expuesta en las leyes de colonización, trajo como consecuencia que no existiera una legislación adecuada para enfrentar los nuevos problemas.

No es sino hasta 1903, con motivo de la epidemia de peste bubónica que atacó a nuestro país, cuando el gobierno empezó a estudiar la inmigración extranjera, en particular aquella proveniente de China y Japón, que venía en aumento ya que eran rechazados de los Estados Unidos.

La idea, vigente durante la segunda mitad del siglo XIX, relativa a que la mejor manera de acabar con los problemas del país era mediante la colonización, se vería transformada por la formación de una política migratoria más definida y dirigida no a colonizar, sino a regular la entrada de los extranjeros a territorio nacional.

Así, en el año de 1908 se discutió en la Cámara de Diputados un proyecto de Ley de Inmigración, que más tarde fue aprobado y publicado en el Diario Oficial de la Federación, el veintidós de diciembre de 1908, entrando en vigor el primero de marzo de 1909.

La exposición de motivos de dicha Ley, expresaba entre otras, las siguientes ideas:

"El proyecto tiene como base la de permitir la libre entrada a la República de todo elemento que no sea notoriamente nocivo en el orden moral ni en el sanitario, no estableciéndose más prohibiciones que las indispensables y comúnmente impuestas por todas las naciones. Obrar de otra manera sería contrario a los intereses generales del país, pues impediría que la escasez de brazos, que tanto se resiente en toda clase de trabajo y en toda la extensión de la República, pudiera encontrar el importante alivio de la inmigración de trabajadores extranjeros.

"Se ha procurado en el proyecto establecer las normas de inspección más sencillas y fáciles, para no molestar, sino en los límites de lo estrictamente indispensable, a los extranjeros que lleguen, y se han establecido, para su tratamiento, las reglas más de acuerdo con los principios de humanidad..."²⁸

²⁸ *Compilación Histórica de la Legislación Migratoria en México, 1909-1996*, Coordinación de Planeación e Investigación del Instituto Nacional de Migración, Secretaría de Gobernación, México, 1996, p. 3

Para la elaboración de esta ley, se tomaron en cuenta varias leyes expedidas sobre la materia en los Estados Unidos de América y algunos de sus principios fueron aceptados por ser considerados aplicables en México, principalmente en materia de salubridad.

La ley, contaba con seis capítulos y cuarenta y un artículos, en el artículo segundo se establecía que el extranjero que pretendiera entrar al territorio nacional, sería sometido a reconocimiento, para determinar si era admitido conforme a lo establecido por la misma.

El artículo tercero, a la letra señalaba lo siguiente:

"Artículo 3o. No tendrán derecho a entrar los extranjeros comprendidos en las siguientes clases:

I. Los enfermos de peste bubónica, cólera, fiebre amarilla, meningitis cerebrospinal, fiebre tifoidea, tifo exantemático, erisipela, sarampión, escarlatina, viruela, difteria, o de cualquier otra enfermedad aguda que deba considerarse transmisible, en virtud de declaración del ejecutivo;

II. Los enfermos de tuberculosis, lepra, beri-beri, tracoma, sarna egipcia, o de cualquier otra enfermedad crónica que deba considerarse transmisible, en virtud de declaración del ejecutivo;

III. Los epilépticos y los que padecen enajenación mental;

IV. Los que por ancianos, raquíticos, deformes, cojos, mancos, jorobados, paráliticos, ciegos, o de otro modo lisiados, o por cualesquiera defectos físicos o mentales, sean inútiles para el trabajo y hayan de convertirse en una carga para la sociedad;

V. Los niños menores de diez y seis años que no vengan bajo la dependencia de otro pasajero, no consignados a personas residentes en el país y que haya que tomarlos a su cargo;

VI. Los prófugos de la justicia y los que hubieren sido condenados por delito que conforme a las leyes mexicanas debiera castigarse con pena corporal de más de dos años, con excepción, para unos y otros de los delitos políticos o meramente militares;

VII. Los que pertenezcan a sociedades anarquistas, o que propaguen, sostengan o profesen la doctrina de la destrucción violenta de los gobiernos o el asesinato de los funcionarios públicos;

VIII. Los mendigos y personas que de cualquier modo vivan de la caridad pública;

IX. Las prostitutas y los individuos que intenten introducir las en el país para comerciar con ellas o vivir a sus expensas."

Las personas mencionadas en las anteriores fracciones II, III y IV, podían entrar y permanecer en el país por una concesión del Ejecutivo, siempre que otorgaran una caución que garantizara "que a sus propias expensas se pondrán en curación, manteniéndose aisladas en el local adecuado al objeto o que no se convirtieran en una carga social."

Para los efectos de esta ley, bastaba que un extranjero hubiera residido en el país por más de tres años, sin ausentarse por más de uno, para que se equiparara a los mexicanos. El artículo once, claramente establece que era la Secretaría de Gobernación quien dictaría los reglamentos necesarios para el cumplimiento de la ley y que mediante acuerdos resolvería las dudas que en su aplicación pudiera suscitarse.

El capítulo segundo regulaba la entrada de extranjeros y pasajeros por puertos de mar, su desembarco y el reconocimiento sanitario al que debían ser sometidos.

El capítulo tercero, "De los Inmigrantes Trabajadores y de las Empresas de Inmigración" en el artículo veinte, daba la definición de inmigrante-trabajador, siendo estos "los extranjeros que vengan a la República, para dedicarse, temporal o definitivamente, a un trabajo corporal. Bajo la misma denominación se comprende a las personas que constituyan la familia de un inmigrante-trabajador". Las empresas de inmigración, eran aquellas empresas navieras cuyos buques estaban destinados "exclusivamente al transporte de inmigrantes-trabajadores, o que de ordinario traigan más de diez de ellos en cada uno de sus viajes".

El capítulo cuarto, "De la Entrada de Pasajeros por Vía Terrestre", regulaba la entrada de extranjeros a territorio nacional por ese medio y establecía las reglas a los que los trenes de ferrocarril se someterían.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo once antes mencionado, el capítulo V "De la Jurisdicción Administrativa en Materia de Inmigración", estableció que todo lo relativo a inmigración dependía de la Secretaría de Gobernación, contando con el auxilio de los siguientes:

- I. Inspectores de inmigración en puertos y lugares fronterizos;
- II. Agentes auxiliares de los inspectores respectivos; y
- III. Consejos de inmigración.

Las penas administrativas fijadas por la ley, eran impuestas, de conformidad a lo dispuesto en el artículo treinta y nueve, por los inspectores de inmigración y sus determinaciones eran revisadas por la Secretaría de Gobernación, la cual tenía la facultad de confirmarlas, derogarlas o modificarlas.

El artículo cuarenta le concedía a los tribunales federales, competencia para conocer de los casos que violaran lo dispuesto por ella.

No obstante que esta ley fue la primera en tratar de regular tanto la entrada como la permanencia del inmigrante, creando una serie de criterios migratorios, existen disposiciones inconstitucionales y contrarias a los derechos humanos, tal es el caso de lo dispuesto en las fracciones III, IV, V y VIII del artículo tercero.

La ley adolece de técnica jurídica, ya que solo se limitaba a prohibir la entrada a las personas señaladas en el artículo tercero y en ningún momento estableció o reguló que medios o que documentación debía presentar el extranjero, que sin encontrarse en ninguno de los supuestos establecidos en dicho artículo, se internaba en el país; tampoco fue precisa en determinar de que manera las autoridades comprobarían la solvencia moral y la capacidad física de los extranjeros para trabajar.

Nos parece que el afán del gobierno durante esa época por atraer mano de obra extranjera a nuestro país, tuvo como resultado la creación de esta ley que lejos

quedó de la intención, plasmada en su exposición de motivos, de comprender "reglas más de acuerdo con los principios de la humanidad" y "disposiciones de aplicación común y general para todos." ²⁹

1.3. Ley de Migración de 1926 ³⁰

En el año de 1923, el gobierno mexicano estaba totalmente convencido de la necesidad de crear una nueva legislación en materia de inmigrantes; el efecto de la anterior ley es analizado claramente por el Congreso, así lo encontramos expresado en la exposición de motivos que acompañó a la ley de 1926, que entre otras cosas establecía lo siguiente:

"La experiencia ha venido demostrando de manera elocuente y reiterada, las graves deficiencias de que adolece la Ley de Inmigración de los Estados Unidos Mexicanos, de 22 de diciembre de 1908, actualmente en vigor; pues si sus disposiciones pudieron responder a las necesidades de la época en que fueron promulgadas, en la actualidad, más bien que encauzar de manera satisfactoria la inmigración extranjera, constituyen un obstáculo grave, que impide al Gobierno seleccionar los elementos extraños que vienen a mezclarse con nuestra sociedad, y permiten la constante entrada de individuos no tan sólo no deseables, sino abiertamente nocivos y peligrosos para nuestro pueblo y para nuestra patria.

Es innegable que la migración extranjera a nuestro territorio puede constituir un factor poderosísimo para el progreso de la nación; pero para que esto sea, es indispensable que el Poder público esté en posibilidad de seleccionar los inmigrantes y de excluir a los individuos que, por su moralidad, su índole, su educación, sus costumbres y demás circunstancias personales, no sean elementos indeseables o constituyan un peligro de degeneración física para nuestra raza, de depresión moral para nuestro pueblo o de disolución para nuestras instituciones políticas.

El Gobierno debe tener asimismo el poder suficiente para suspender, en determinados casos, la entrada de inmigrantes, cuando ésta, por cualquier motivo, venga a alterar la situación económica del país, a producir el desequilibrio entre sus fuerzas productivas, o a causar prejuicios a nuestras clases trabajadoras; principalmente en la actualidad, en que, como

²⁹ *Ibid.*

³⁰ Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 13 de marzo de 1926.

consecuencia de las graves alteraciones que han conmovido a casi todas las naciones del mundo, grandes masas de población buscan su acomodo, emigrando para países, que por estar poblados con menor intensidad o por sus recursos naturales, les ofrecen mejores oportunidades para radicarse..."³¹

Esta ley, cuenta con diez capítulos y ciento tres artículos, que reproduce en parte las disposiciones de la ley de 1908; no obstante contiene importantes innovaciones tales como reglamentar la emigración y organizar sobre bases más amplias los servicios de migración.

Las limitaciones que el inmigrante podía encontrar eran establecidas por la Constitución, los Tratados Internacionales y la Ley, de conformidad con lo dispuesto en su primer artículo.

Se nombra a los cónsules extranjeros y o su personal administrativo como agentes auxiliares en el extranjero del servicio de migración mexicana; se establece en la República, el "Registro de Extranjeros Nacionales" y se hace obligatorio, para todo extranjero o mexicano, que entre o salga del país, proveerse de una "Tarjeta Individual de Identificación."

El artículo quince facultaba a los cónsules mexicanos para expedir tarjetas individuales de identificación, siempre y cuando mediase solicitud por escrito del interesado, debiendo comprobar y exhibir mediante pruebas documentales respecto a su nacionalidad, estado civil, moralidad, contrato previo de trabajo, "para demostrar que se hallan en aptitud legal de emigrar o inmigrar al país."

Se creó, de conformidad con lo dispuesto en el artículo veintitrés, el impuesto del inmigrante, "cuyo monto general será determinado por la Ley de Ingresos."

Por primera vez en una ley se define al inmigrante, emigrante y al turista; así el artículo veintiséis establecía:

" Artículo 26. Para efectos de la presente Ley, se considera:

1. Inmigrante: El extranjero que arribe a la República con el propósito expreso de establecerse en ella por cualesquiera causas o fines lícitos, o cuya

³¹ *Compilación Histórica de la Legislación Migratoria en México*. op. cit., pp. 19-26

temporalidad de establecimiento exceda, sin interrupción, más de seis meses a partir de la fecha de su internación.

II. Emigrante: El individuo, cualquiera que sea su nacionalidad, profesión u oficio, que manifieste el propósito de abandonar, por más de seis meses, el territorio nacional, habiendo permanecido en él, sin interrupción, siendo extranjero, igual temporalidad; y los braceros mexicanos que por móviles de trabajo salen periódicamente de la República, aún cuando su ausencia sea menor de seis meses.

III. Turistas: con esta designación se comprende al extranjero que visita la República por distracción o recreo, y cuya permanencia en territorio nacional no excede de seis meses.

IV. Se equiparan a los turistas, los extranjeros que vienen al país por móviles mercantiles, industriales, científicos, artísticos, familiares, siempre que su permanencia no exceda de seis meses."

Este artículo fue el primero, dentro de la legislación mexicana, en definir la calidad del inmigrante y es reafirmada por el propio artículo veintisiete que exceptúa de la calidad de inmigrantes a los enviados diplomáticos y agentes consulares acreditadas, representantes de otros países que viajen en comisión oficial, su familia, empleados y séquito, de igual forma excluye de esa calidad al extranjero en tránsito por el territorio nacional, al turista, al extranjero radicado en el país que haya salido de él y no se haya ausentado por más de seis meses, al individuo que haya entrado al país ilegalmente y finalmente al extranjero domiciliado en las poblaciones fronterizas de los Estados Unidos Mexicanos que lícitamente entren a las poblaciones mexicanas aledañas.

A diferencia de la ley de 1908, esta ley estableció un procedimiento, para el extranjero que pretendía inmigrar a los Estados Unidos Mexicanos, mediante el cual debía manifestar su deseo previamente, al cónsul de México en el lugar más próximo de su residencia o en el de su salida y así realizar lo siguiente:

- inscribirse en el registro de extranjeros;
- contestar el cuestionario respectivo y
- extenderle la correspondiente tarjeta individual de identificación, en la que constaran las generales del interesado, su fotografía y media filiación.

El artículo veintiocho aclaraba que el cumplimiento de los requisitos antes mencionados, no concedían derecho al extranjero para entrar a la República, "porque, para lograrlo, será indispensable que se someta al reconocimiento de las autoridades sanitarias y de inmigración en el lugar de entrada, comprobando documentalmente que observa buena conducta y tiene algún oficio, profesión o manera honesta de vivir, o que trae contrato previo de trabajo, y que pasee los recursos que exija a los inmigrantes el reglamento de esta Ley."

Al igual que su antecesora, la ley enumeraba los casos en que los extranjeros no tenían derecho a inmigrar a la República. Como ya lo mencionamos, con el transcurso del tiempo la ley de 1908 constituyó un obstáculo para regular en forma adecuada el ingreso de extranjeros perniciosos a territorio nacional, por lo que la nueva ley intentó poner especial énfasis en regular dicha internación.

Al efecto, el artículo veintinueve de la ley, indicaba:

" Artículo 29. No podrán internarse en la República y por consiguiente, serán rechazados, los extranjeros comprendidos en alguno de los casos siguientes:

I. Los que por ancianos, raquíticos, deformes, mancos, cegos, jorobados, paralíticos, ciegos o de otro modo lisiados, sean ineptos para el trabajo y hayan de constituirse en una carga para la sociedad;

II. Las varones menores de edad y las mujeres menores de veinticinco años, que no vengan bajo la autoridad de alguna persona de su familia, mayor de edad, o a cargo de persona honorable residente en el país, que legalmente haya de tomarlos bajo su cuidado y hacerse responsable de su sostenimiento y educación;

III. Los varones mayores de edad que no sepan leer y escribir, por lo menos un idioma o dialecto, con excepción de los ascendientes y los descendientes de algún inmigrante legalmente admisible o de algún extranjero residente ya en el país, o, también, de algún ciudadano mexicano por nacimiento o naturalización, comprendiendo esta excepción a los parientes en primer grado de los extranjeros mencionados;

IV. Los prófugos de la justicia, los que hubieren sido condenados y no hayan cumplido su condena, y los que sean perseguidos por delitos que conforme a las leyes mexicanas, o a las del país en que hayan delinquido, debieran

castigarse con pena corporal de más de dos años, con excepción de los delitos políticos;

V. Las prostitutas, los que pretendan introducir las al país, las personas que vivan a sus expensas, las que las acompañen, los que exploten o fomenten la prostitución y los que no tengan profesión, oficio, trabajo o manera honesta de vivir;

VI. Los toxicómanos y los que se dediquen al tráfico ilegal de drogas enervantes, lo fomenten o exploten;

VII. Los que pertenezcan a sociedades anarquistas o que propaguen, sostengan o profesen la doctrina de la destrucción violenta de los gobiernos o el asesinato de los funcionarios públicos;

VIII. Los inmigrantes-trabajadores que no exhiban, en el momento de ser practicada la visita de inspección, el contrato previo de trabajo (requisito preferente) conforme a la legislación mexicana, no menor de un año de duración, o en su caso, la demostración inmediata de traer recursos pecuniarios bastantes a cubrir las necesidades individuales y familiares de los mismos, por un término de tres meses, a partir de la fecha de internación, independientemente de disponer de la suma necesaria para cubrir los gastos de transporte y manutención, hasta el lugar de su destino en el país;

IX. Los que tengan una profesión cuyo ejercicio no les sea permitido en la República;

X. Los que no hagan el entero del impuesto del inmigrante;

XI. Los demás que, a juicio del Ejecutivo Federal, no deban entrar al país."

Como es de notarse, esta ley contempla nuevos supuestos como lo establecido en la fracción segunda referente a la prohibición de internarse a mujeres menores de veinticinco años, esto colocaba a la mujer en una situación por demás desigual.

La no admisión de varones que no sabían leer y escribir, por lo menos un idioma o dialecto, establecida en la fracción segunda, se debió a que "todos los países se preocupan por la grave carga que constituye la población iletrada y principian a prohibir la entrada de tales elementos a su territorio. Con mayor razón debe preocuparse el Ejecutivo Federal por evitar que el crecido número de analfabetos

existente en el país para cuya ilustración se ha iniciado vigoroso esfuerzo, vengan a sumarse los extranjeros que emigran al territorio nacional."

Por primera vez, se contempló el uso de las drogas como factor destructivo y noeivo para la sociedad, ya que "es tal la necesidad de esta medida por el notorio incremento que ha tomado en todo el mundo el uso de las drogas heroicas, con gravísimo peligro para las razas que se degeneran y para las sociedades que sufren trastornos de orden moral." ³²

Finalmente, según lo establecido por la última fracción, se dejaba a juicio del Ejecutivo Federal, la facultad de establecer quién no deba entrar al país.

Bastaba que existiera una simple presunción para considerar a un inmigrante comprendido en cualquiera de los casos enumerados por el artículo anterior y es claro que los inmigrantes debían exhibir la prueba documental de tener buena conducta, profesión, oficio o manera honesta de vivir.

En un intento por tener una ley humanitaria y comprensiva, el artículo treinta y uno contemplaba que aquellos extranjeros que estuvieran en los casos que enumera la fracción primera del artículo veintinueve (ancianos, raquíticos, deformes, etc.) podían ser admitidos, mediante acuerdo expreso del Ejecutivo de la Unión, "siempre que demuestren no convertirse en una carga para la sociedad."

En esta ley se estableció como requisito indispensable, que una vez admitido, el inmigrante debía tener sellada una tarjeta de identificación, haciendo constar que había inmigrado cumpliendo las disposiciones. La falta de ese documento, implicaba una presunción *juris tantum* de que el inmigrante se internó a la República sin cumplir con los requisitos legales.

El antecedente de la actual característica de transmigrante, lo encontramos en el artículo treinta, señalando que "los delegados de migración pueden conceder permiso para que penetren al país extranjeros en tránsito por la República", siempre y cuando no permanecieran en el país más de seis meses.

³² *Ibid.*, p. 23

De igual forma, el antecedente de las características actuales de artista y estudiante, lo encontramos en el artículo cuarenta de la ley que contemplaba la internación de artistas extranjeros contratados por compañías de espectáculos y la de los estudiantes originarios de otros países.

Debido al desarrollo que el transporte aéreo había alcanzado, se crearon reglas para sujetar la inmigración que se hiciera por ese medio.

La ley, en el artículo sesenta y tres, distinguía a los inmigrantes-trabajadores de los colonos; así definía a los inmigrantes-trabajadores como "los extranjeros que vengan a la República a dedicarse, temporal o definitivamente, a trabajos corporales, mediante salario o jornal" y a los colonos, como aquéllos extranjeros "que vengan al país con el objeto de radicarse en una región determinada, dedicándose en ella por su propia cuenta, a trabajos agrícolas o industriales."

El artículo sesenta y cinco de la ley, nos parece importante, ya que indicaba que la Secretaría de Gobernación podía prohibir temporalmente la entrada de inmigrantes-trabajadores, "cuando a su juicio exista escasez de trabajo en el país; pero a este respecto, conservará siempre la facultad de hacer la selección que juzgue conveniente."

Como lo hablamos mencionado, esta ley regula por primera vez la emigración. De esta forma, el mexicano o extranjero que pretendía emigrar del territorio nacional, debía presentarse ante las autoridades de migración del lugar de salida, manifestando entre otros, su intención de salir y el lugar de su destino final; dichos datos se hacían constar en una tarjeta de identificación que serviría para identificarse ante los funcionarios diplomáticos o consulares en el exterior y para comprobar que cumplieron con las disposiciones legales al emigrar de la República.

Si un mexicano, emigraba por motivos de cumplir con un contrato de trabajo en el extranjero, debía manifestarlo, exhibiendo el documento en que se hacía constar dicha obligación.

La ley, corrigió las anomalías que existían en la de 1908, ya que en esa ley sólo se castigaba a los inmigrantes que entraban, en violación, por vía terrestre. El capítulo noveno "De las Penas" estatuye penas para todos los que entraban al país ilegalmente por cualquier medio o lugar.

Para señalar las penas "se tomaron en cuenta la mayor o menor gravedad de la violación, atendiendo a sus consecuencias." ³³

Las penas se perseguían administrativamente, de conformidad con lo dispuesto por el artículo ochenta y correspondía a los delegados de migración imponerlas, pero sus determinaciones podían ser revisadas, a petición de parte, por la Secretaría de Gobernación.

En cualquier caso, si la multa no era pagada, se conmutaba por arresto que nunca podía exceder de quince días.

Finalmente, la ley en su artículo ciento tres estableció que los servicios migratorios dependían directamente de la Secretaría de Gobernación.

1.4. Ley de Migración de 1930 ³⁴

A más de tres años de haber entrado en vigor, la ley de 1926 no llenaba las necesidades de la época, ya que el movimiento del país era, según los legisladores, mayor que el de años anteriores y se procedió a formular un proyecto para una nueva ley.

Con la crisis de 1929 aumentó el desempleo de los trabajadores mexicanos, por eso las autoridades dispusieron que a partir del primero de mayo de ese año y de conformidad con lo dispuesto por el artículo sesenta y cinco de la ley de Migración de 1926, se pusiera en práctica la prohibición temporal de la entrada de trabajadores extranjeros y no fue sino hasta seis meses después que se permitió de nuevo la internación de trabajadores europeos, "pero subsistió la prohibición

³³ Ibid., p. 25

³⁴ Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 30 de agosto de 1930.

para sirios, libaneses, armenios, palestinos, arabes, turcos, chinos, indios, húngaros, polacos, etc." 35

El resultado de la anterior ley de 1926 no era muy bueno ya que por ser demasiado rigorista y contener requisitos como el de saber leer, "había privado a México de poderosas corrientes de muy buena inmigración rural", la ley no había podido controlar la concurrencia de extranjeros en algunos lugares fronterizos, hasta llegar al grado de predominar sobre los mexicanos y existía la necesidad de distribuir a los inmigrantes de acuerdo con las necesidades nacionales.

Para realizar esto, tuvo lugar la primer convención nacional de delegados de migración, en el mes de diciembre de 1929, quienes se encargaron de formular las bases fundamentales del proyecto, "teniendo en cuenta para su elaboración las necesidades y problemas más interesantes de cada una de las oficinas del Servicio establecidas en las diferentes regiones de la República." 36

La exposición de motivos de esta ley establecía que "el proyecto contiene reformas de suma importancia, sobre todo en lo concerniente a la admisión de los extranjeros que por diferentes motivos se internan en la República, algunos de los cuales debido a las deficiencias de la Ley relativa sobre este capítulo, han sido admitidos no obstante ser personas cuya permanencia en México no es nada deseable." 37

Todo individuo podía entrar y salir del territorio nacional, siempre y cuando llenara los requisitos exigidos por la ley y su reglamento, de conformidad a lo dispuesto por el artículo primero.

La facultad de fijar los lugares destinados al tránsito personal, por puertos y fronteras, quedaba exclusivamente a cargo de la Secretaría de Gobernación. De igual forma, era dicha Secretaría quién reglamentaba las visitas de extranjeros a las poblaciones marítimas y fronterizas, así como el tránsito diario entre éstas y

35 González Navarro Moisés. Los Extranjeros en México y los Mexicanos en el Extranjero 1821-1971, Volumen II; Centro de Estudios Históricos, El Colegio de México, 1994, p. 36

36 Compilación Histórica de la Legislación Migratoria en México. op. cit., pp. 53

37 Ibid.

las colindantes del extranjero, debiendo respetar los tratados y convenios internacionales sobre la materia.

El artículo quinto de la ley, le otorgaba facultades, por demás amplias, a la mencionada Secretaría 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 esas facultades quedaba comprendida "la de fijar lugares especiales para el movimiento migratorio de determinados extranjeros."

En nuestra opinión, esta disposición demuestra ya una conciencia de política poblacional ya que en virtud de la misma, la autoridad podía fijar libremente a que parte o región dentro del territorio nacional se debían radicar las migraciones.

Se le daba prioridad al "Servicio de Migración" para verificar la inspección a la entrada y salida de personas, sobre todos los servicios federales con excepción del de sanidad.

La ley contemplaba que en caso de reciprocidad internacional y a los principios del Derecho Internacional, quedaban exentos de inspección alguna, los representantes de gobiernos extranjeros que vinieran en comisión así como funcionarios extranjeros de migración.

La Secretaría de Gobernación, según lo dispone el artículo diecinueve, entre otras obligaciones, debía velar por el estricto cumplimiento de las disposiciones que regían la estadística nacional; llevaría un "minucioso registro de los movimientos de personas de que se ocupa esta Ley, y cooperará, con el Departamento de la Estadística Nacional, para la elaboración de la estadística de migración."

Por primera vez, en esta ley se reguló al servicio migratorio, estableciendo sus funciones y responsabilidades. Así el artículo veinte establecía que "el Servicio Migratorio estará a cargo exclusivo de la Secretaría de Gobernación." El servicio era auxiliado por los cuerpos diplomático y consular, por los ejecutivos locales y por los ayuntamientos.

El artículo veintiuno señala, que el servicio migratorio se dividía en central, de puertos y fronteras, interior y exterior. El servicio central constituido por el "Departamento de Migración de la Secretaría de Gobernación" que era la jefatura de todos los demás servicios.

Las funciones del departamento de migración, las encontramos establecidas en el artículo veintitrés que señalaba:

" Artículo 23. El Departamento de Migración como jefatura de los demás, tendrán aparte de las funciones que le correspondan, de acuerdo con el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, las siguientes:

I. Dirección, administración y vigilancia del personal;

II. Distribución del mismo, de acuerdo con las necesidades de la República;

III. Estudio de los problemas del ramo y resolución de los mismos, de acuerdo con las necesidades del país, cuando se relacione con el fomento o restricción de la inmigración y emigración;

IV. Resolución de los casos particulares dudosos que consulten las oficinas del ramo, sobre admisión o rechazo de extranjeros, modalidades del tráfico internacional y otros que pudieran presentarse; e

V. Iniciar o implantar toda clase de innovaciones que tiendan a mejorar y hacer más eficaz el servicio."

Se creó el "Consejo Consultivo de Migración" integrado, de conformidad con el artículo veintinueve, por el Secretario de Gobernación, el jefe del Departamento de Migración y un representante de las siguientes Secretarías de Estado: Relaciones Exteriores, Comunicaciones y Obras Públicas, Hacienda y Crédito Público, Industria, Comercio y Trabajo, Agricultura y Fomento, y por los Departamentos de Salubridad Pública y de la Estadística Nacional.

La creación de dicho consejo obedecía a la necesidad de estudiar y dictaminar, con relación al servicio migratorio, medidas que debían adoptarse para proteger a los nacionales en el extranjero, medios que fomentaran la inmigración, medidas para evitar o restringir la emigración y promoción del turismo.

El capítulo cuarto de la ley, "Calidad de las Personas respecto a Migración", definía a los inmigrantes como "los extranjeros que, llenando todos los requisitos correspondientes, han entrado al país con el propósito, expreso o presumible, de radicarse en él, o por motivos de trabajo. Son igualmente inmigrantes, los extranjeros que han permanecido en el país por más de seis meses, llenando todas los requisitos legales."

A todos los extranjeros que entraran al país con un móvil distinto a la anteriormente señalado, la ley los consideraba como "transeúnte".

El artículo treinta y siete definía al turista como "el transeúnte que viene al país en viaje de recreo." Los visitantes locales eran "los transeúntes que entran al país sin salir de la circunscripción territorial de los municipios marítimos y fronterizos y por término que no exceda de setenta y dos horas."

El procedimiento impuesto en esta ley, para entrar o salir del país comenzaba con el cumplimiento del examen de las autoridades sanitarias, rendir las informaciones estadísticas personales e identificarse por medio de la tarjeta de identificación, de conformidad con lo señalado en el artículo cuarenta y uno y cuarenta y dos.

La ley dividía los requisitos en: generales de migración, especiales para entrar al país y particulares para los inmigrantes. Las generales han sido mencionadas en el párrafo anterior, y las especiales para entrar al país se encuentran descritos en el artículo cuarenta y siete, que establecía como requisitos "indispensables" para entrar al país los que a continuación se enumeran:

- I. Tener profesión, oficio u otro medio honesto de vivir;
- II. Acreditar buena conducta anterior;
- III. No tener impedimento alguna de los siguientes:
 - a. Los relacionados con salubridad pública,

- b. Haber cometido, en el extranjero, un hecho que conforme a la legislación nacional se considerara delictuoso y mereciera pena corporal, salvo el caso de delitos políticos o que la acción o la pena se hubieran extinguido;
- c. Ser toxicómano alcohólico o propagar o fomentar el hábito de las drogas enervantes u cualquier vicio punible;
- d. Ejercer la prostitución, explotarla, fomentarla o pretender la introducción de prostitutas, acompañarlas o vivir a sus expensas, o dedicarse a la trata de blancas o de niños;
- e. Pertenecer a sociedades anarquistas, o propagar, sostener o fomentar doctrinas disolventes, contra los gobiernos, o la de la supresión personal de los funcionarios públicos;
- f. La prueba de falsedad de las declaraciones que el interesado rinda a las autoridades migratorias, y
- g. La determinación que, por conducto de la Secretaría de Gobernación, dicte el Ejecutivo de la Unión.

Esta fracción vino a precisar los motivos por los cuales no se permitía la internación a territorio nacional.

En nuestra opinión cumplió con el deseo de limitar jurídicamente la entrada y permanencia de personas nocivas y eliminó el caso que contemplaban las leyes anteriores -que considerábamos por demás injusto-, de prohibir la entrada a personas con impedimento físico para trabajar o que dicho impedimento les ocasionaba ser una carga para la sociedad.

El artículo cincuenta y uno disponía que, además de los requisitos generales de migración y de los especiales para entrar al país, los transeúntes estaban obligados a satisfacer otro tipo de requerimientos, tales como:

- No permanecer en la República por mayor tiempo de seis meses,
- Legalizar, cuando fueran a permanecer más tiempo del indicado, su estancia con carácter de inmigrantes;
- Entregar a las autoridades, al vencimiento del plazo de seis meses o del prorrogado en su caso, la tarjeta de identificación para su cancelación, y
- No dedicarse a actividad alguna, salvo cuando se tratase de representantes de compañías que vinieran a estudiar las posibilidades económicas

nacionales, con intención de establecer en el país alguna industria, por sueldo, salario u otra clase de lucro inmediato.

Cabe precisar que los anteriores requisitos eran los necesarios para aquél individuo que entrara o saliera de la República, sin mediar la intención de radicarse en el país; ya que si existía esa intención, entonces el interesado cumpliría con requisitos adicionales que a continuación explicamos.

Por lo que se refiere a los requisitos particulares para los inmigrantes, el artículo cuarenta y nueve, señalaba que aquellas personas que pretendieran entrar al país, con carácter de inmigrantes, debían llenar, además de los requisitos generales de migración y especiales para entrar al territorio nacional, entre otros los siguientes:

- I. Poseer elementos económicos suficientes;
- II. A falta del requisito anterior, el extranjero debía justificar el estar contratado por más de seis meses y con salario suficiente para subvenir a todas sus necesidades;
- III. Solicitar admisión ante el agente nacional de migración en el extranjero o en su defecto al cónsul más próximo al lugar de su residencia;
- IV. Presentar la documentación a la oficina correspondiente;
- V. Inscribirse en el Registro Nacional de Extranjeros;
- VI. Exhibir, en cualquier tiempo, dentro de territorio nacional, la documentación legal como inmigrantes y en su caso, las que correspondiera como residentes, y
- VII. No tener impedimento alguno de los siguientes:
 - a. Todo defecto físico o fisiológico que imposibilitara al individuo para atender personalmente su subsistencia, a no ser que el interesado fuera capitalista o dependiera legalmente, para lo indicado, de otra persona en todo caso comprobando plenamente la posibilidad de sufragar todos los gastos del interesado;
 - b. La minoridad, si el menor no se encontraba bajo la autoridad de persona honorable, mayor de edad y que legalmente se hiciera cargo de su sostenimiento y educación, y
 - c. La intención manifiesta de venir a ejercer, en el país, una actividad cualquiera no permitida por nuestras leyes.

No obstante que para los visitantes locales de las ciudades marítimas y fronterizas, no existían requisitos de migración, el artículo cincuenta y dos señalaba que la Secretaría de Gobernación podía, "en cualquier momento, sujetar la entrada de los visitantes locales de las ciudades marítimas y fronterizas a las modalidades que crea convenientes" incluso el artículo especificaba que "dentro de las facultades concedidas, queda comprendida la de restringir la entrada como tales visitantes a los extranjeros que la propia Secretaría determine."

Esta ley no logró ser muy clara en lo referente a los requisitos, ya que supuestamente si estos se cumplían cabalmente, el llamado transeúnte podía internarse en el país pero en el artículo cincuenta y tres, la ley indica otra cosa, ya que según esta disposición, "la admisión de transeúntes queda encomendada al criterio y recto juicio de las autoridades locales de Migración" y además se establecía que para lo anterior bastaba "el simple examen personal que de los extranjeros hagan las autoridades migratorias."

Es nuestra opinión que esta ley exagera en la facultad que le otorgaba tanto a la Secretaría de Gobernación como al servicio migratorio para admitir o reechar extranjeros, ya que por una parte establecía el procedimiento y los pasos a seguir para internarse, así como los supuestos en los que no se admitirían y por la otra deja la posibilidad de descalificar a los interesados aún con la simple revisión o examen personal, que nos parece por demás subjetiva y carente de sustento jurídico.

Para el caso concreto de los turistas, es decir, el transeúnte que viene al país en viaje de recreo, la ley señalaba que además de tener la obligación de cumplir con los requisitos generales de migración y con los especiales para entrar al país, el turista no debía permanecer en territorio nacional por tiempo mayor de seis meses y si lo hiciera por mayor tiempo, debía legalizar su estancia en territorio nacional, con carácter de inmigrantes.

La prórroga por la que los turistas y toda clase de transeúntes podían verse acogidos, es señalada en el artículo sesenta y nueve cuando se establece que la Secretaría de Gobernación podía prorrogar a los turistas y demás transeúntes que pretendían permanecer por más de seis meses, pero esa prórroga no podía ser

mayor de otros seis meses, "al final de los cuales los interesados deben ausentarse de la República, a menos de que legalicen su estancia con el carácter de inmigrantes, llenando todos los requisitos exigidos para tal caso."

A nuestro parecer, esta disposición choca con lo dispuesto en el artículo cincuenta y uno, fracción segunda que como ya lo mencionamos, señalaba como requisito particular para el transeúnte el de legalizar, cuando tuviera que permanecer por tiempo mayor al indicado (seis meses), su estancia en el territorio nacional, con carácter de inmigrante; es decir, dicha fracción no contemplaba la posibilidad de prórroga y daba como salida, al transcurrir el plazo señalado, el tramitar el cambio a inmigrante.

El turista, de conformidad con lo dispuesto por el artículo cincuenta y ocho, debía recibir por parte de la Secretaría de Gobernación, "el mayor número posible de facilidades, dentro de su esfera de posibilidades; 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 turistas."

Nos parece atinada esta disposición, ya que según lo podemos constatar al día de hoy, muchos extranjeros se internan al país como turistas pero su finalidad lejos de recreo, es realizar otro tipo de actividades, violando así lo dispuesto en la ley.

No obstante que esta ley se alejó aun más que su antecesora, de regular la colonización en nuestro país, encontramos que en el capítulo décimo "De la Inmigración en General", se mezclan una serie de conceptos que tienen que ver con la colonización; pero es la propia ley quien reconoce autonomía en lo referente a la colonización, así encontramos en el artículo treinta y nueve que "son colonos los inmigrantes a quienes considere como tales la ley de la materia", pero vuelve a caer en conceptos relativos a colonizar nuestro país, tales como considerar de "público beneficio la inmigración individual o colectiva, de extranjeros sanos, capacitados para el trabajo, de buen comportamiento y pertenecientes a razas que, por sus condiciones, sean fácilmente asimilables a nuestro medio, con beneficio para la especie y para las condiciones económicas del país..."

El artículo comentado es el sesenta que en su parte final facultaba a la Secretaría de Gobernación para fomentar dicha inmigración por cuantos medios juzgara, "así como relevar de alguno o algunos de los requisitos que fija esta Ley, a los que, viniendo en grupos y contando con elementos de provecho para la nación, puedan ser considerados como benéficos."

En el caso de tratarse de colonos extranjeros, la Secretaría podía de igual forma utilizar la facultad anteriormente mencionada, "así como en los casos en que la inmigración sea espontánea, individual o colectiva."

La ley señala que los estímulos que la Secretaría de Gobernación concedía a los colonos serían sin perjuicio de lo dispuesto por la "Ley de Colonización y su reglamento", sin embargo es nuestra opinión que la última ley de colonización fue la de 1893, que estaría muy lejos de adecuarse a los acontecimientos de la época.

La inmigración podía restringirse siempre y cuando las necesidades étnicas, sanitarias y económicas del país así lo indicaran. Esta facultad era otorgada a la Secretaría de Gobernación tal y como lo menciona el artículo sesenta y cuatro.

Por lo que se refiere a los familiares de los inmigrantes, el artículo sesenta y cinco establecía que "los ascendientes, descendientes o hermanos menores de los mexicanos por naturalización o de los extranjeros no nacionalizados, que hayan residido en México más de cinco años" podían inmigrar libremente y estaban exentos de las restricciones temporales que en ese momento prevalecieran, siempre y cuando se tuvieran bienes suficientes para mantener a esos parientes.

La emigración es regulada en el capítulo doce, y aduciendo al interés cada vez mayor, de evitar emigraciones masivas de nacionales, la ley establece que la emigración de trabajadores mexicanos debía ser objeto de constante estudio y vigilancia "a efecto de que no se constituya en grave problema o perjudicial factor para el país."

Una disposición que nos parece completamente equivocada es el artículo ochenta y dos, que a la letra disponía lo siguiente:

"Artículo 82. La Secretaría de Gobernación facilitará la repatriación de nuestros emigrantes, con preferencia, en igualdad de circunstancias, a la inmigración extranjera cuando se trate de fomentar esta bajo auspicios oficiales."

Este artículo, en nuestra opinión, carece de sentido ya que por una parte establece que la repatriación se facilitaría, sin embargo se prefiere la inmigración extranjera perdiendo así el estímulo de la repatriación de los mexicanos que quizá, durante su estancia en el extranjero, adquirieron conocimientos y capacidades útiles.

Se regula lo relativo al tránsito de extranjeros por vía marítima, aérea y terrestre así como las inspecciones y medidas que tengan lugar.

El Registro Nacional de Extranjeros es regulado en el capítulo dieciséis; el artículo ciento quince señalaba que ese registro era llevado por los ayuntamientos de la República y por las delegaciones de los gobiernos locales en el Distrito y territorios federales.

El impuesto de migración, que la anterior ley de 1926 regulaba en su artículo veintitrés, se encuentra en el artículo ciento treinta y uno al establecer que "todo inmigrante mayor de seis años deberá cubrir el impuesto que al efecto asigne la ley respectiva".

A diferencia de su antecesora, esta ley fija como contribuyente del impuesto al inmigrante mayor de seis años y exceptúa del pago de dicho impuesto a los estudiantes extranjeros, previa comprobación de esa calidad.

Por último, el capítulo dieciocho establecía una serie de disposiciones de carácter penal en las que se incluyen sanciones administrativas a las autoridades de migración tales como destitución del cargo, consignación en caso de comisión de delito, suspensiones y multas.

Las violaciones cometidas por los particulares eran castigadas administrativamente a no ser, como lo señaló el artículo ciento cuarenta "que se constituya un delito, en cuyo caso se hará la consignación de los responsables a

las autoridades competentes." Las sanciones iban desde multas hasta deportación, expulsión y embargo.

Continuamente y a lo largo de esta ley, se hace mención y referencia al reglamento de la misma tal y como lo disponen varios artículos. Incluso el artículo tercero transitorio establecía que "entretanto se expide el reglamento correspondiente, tendrán carácter de reglamentarias las circulares e instrucciones giradas por el Departamento de Migración, siempre que no estén en oposición con las disposiciones de esta Ley."

No obstante lo anterior, no es sino hasta el seis de junio de 1932 que dicho reglamento entró en vigor, siendo este el primer reglamento sobre una ley de migración.³⁸

El reglamento limitó el derecho absoluto de entrada y salida del territorio nacional por motivos de conveniencia pública; en particular se sujetó la entrada de extranjeros a su mayor o menor facilidad de asimilación a nuestro medio. Facultó a la Secretaría de Gobernación, para prohibir que cambiaran de radicación; condicionó la admisión de los presuntos trabajadores inmigrantes trabajadores a la prestación de un contrato de trabajo, pero cuando existiera escasez de ocupaciones que pudieran ser desempeñadas por mexicanos no entrarían a México.

El Reglamento contempló que a los colonos contratados oficialmente se les eximiría de ciertos requisitos migratorios y de igual forma a quienes vinieran de manera espontánea y justificaran haber adquirido terrenos apropiados y bastantes para dedicarse a la agricultura.

En opinión de González Navarro, "este reglamento ponía especial empeño en prohibir la entrada de las prostitutas y de sus explotadores, así como de las razas cuya inmigración se encontrara restringida o prohibida."³⁹

³⁸ Echánove Trujillo, Carlos A. Manual del Extranjero. Ed. Porrúa, México, 1965, pp. 37-101

³⁹ González Navarro, Moisés. *op. cit.*, p. 41

1.5. Ley General de Población de 1936 ⁴⁰

Posterior a la ley de Migración de 1930, se siguieron aplicando restricciones a la inmigración de trabajadores extranjeros; así encontramos que el veintinueve de mayo de 1933 se reformó la ley de 1930 para que el depósito monetario de los extranjeros estuviera en relación no sólo con su nacionalidad, sino con el lugar de la República en que se establecieran. De igual forma, el dieciséis de febrero de 1934, la prohibición de inmigrar a aquellos que no tuvieran un capital mínimo de diez mil pesos, se prorrogó indefinidamente.

Para el veintiséis de diciembre de 1934, en la Cámara de Diputados se discutía lo que más tarde vino a ser la exposición de motivos de la Ley General de Población de 1936.

Dicha exposición expresaba entre otras ideas, las siguientes:

" El Plan Sexenal formulado por el Partido Nacional Revolucionario, que fue aprobada por la Convención de Querétaro, y que sirve de pauta a las labores del Ejecutivo a mi cargo, estima como necesaria la reorganización del Servicio de Migración, atendiendo al hecho de que los movimientos de población en nuestro país, a últimas fechas han venido presentando características especiales, cuya consecuencia ha sido la aparición de problemas migratorios de resolución urgentes. Ahora bien, como la reorganización expresada y la solución de los problemas enunciados exigen una revisión total de las disposiciones legales vigentes sobre la materia, solicito se le autorice al Ejecutivo para que expida la Ley General de Población en la que deberán quedar comprendidas las materias de migración, demografía, turismo, identificación personal y las demás que fueren necesarias para el desarrollo de la política demográfica del país y atribuyéndonle de los órganos respectivos. El Ejecutivo dará cuenta oportunamente al Congreso de la Unión del uso que haga de esta facultad."⁴¹

La ley, publicada el veintinueve de agosto de 1936, fue la primera en denominarse Ley General de Población, diferenciándose de las anteriores de inmigración y migración respectivamente.

⁴⁰ Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 29 de agosto de 1936.

⁴¹ Compilación Histórica de la Legislación Migratoria en México. op. cit., p. 87

Entre algunos de los denominados "problemas demográficos", el artículo primero señalaba: el aumento de la población, su racial distribución dentro del territorio, la fusión étnica de los grupos nacionales entre sí, el acrecentamiento del mestizaje nacional mediante la asimilación de los elementos extranjeros, la protección a los nacionales en sus actividades económicas, profesionales, artísticas o intelectuales, mediante disposiciones migratorias, la preparación de los núcleos indígenas para constituir mejor aporte físico, económico y social desde el punto de vista demográfico y la protección general, conservación y mejoramiento de la especie.

Es esta la primer ley, en la que se definió claramente una política demográfica nacional. De conformidad con el artículo cuarto, el aumento de la población debía obtenerse por los medios siguientes:

- I. Por el crecimiento natural;
- II. Por la repatriación;
- III. Por la inmigración;

Nos parece que la ley reconoció el error que su antecesora había cometido en colocar en un segundo plano, la repatriación de los mexicanos ya que el artículo sexto estableció que la repatriación sería fomentada, "colocándoseles en lugares y medios donde puedan ser útiles los conocimientos y adiestramientos que hayan adquirida en el extranjero, y dotándoseles de los elementos necesarios para convertirlos en factores de producción."

Dentro de las competencias de la Secretaría de Gobernación, comprendidas en el artículo séptimo, encontramos que la misma publicaba una vez cada año, tablas diferenciales que establecían el número máximo de extranjeros que podían admitirse durante el año siguiente.

Estas novedosas tablas diferenciales se formaban teniendo en cuenta el interés nacional, la posibilidad de asimilación racial y cultural por parte del extranjero y la conveniencia de su admisión "a fin de que no constituyan factores de desequilibrio".

Se creó, según lo establece el artículo octavo, la "Dirección General de Población" que pertenecería a la Secretaría de Gobernación, entre sus funciones estaban las de atender lo relativo a demografía, migración y turismo.

En materia de migración, la Dirección General de Población dividía sus servicios en:

- Central e interior;
- De puertos y fronteras; y
- Exterior.

En el artículo veinte se contempló la formación de un "Consejo Consultivo de Población", creado para auxiliar en el estudio de los problemas de población, integrado por varias Secretarías de Estado y Departamentos.

Es curioso notar que esta ley, en su afán por regular políticas poblacionales y demográficas, incide en campos que en nuestra opinión, eran competencia de la legislación civil, tales como evitar matrimonios y uniones entre personas que padecieran de ciertas enfermedades o vicios y dictar medidas necesarias para que los hijos naturales no reconocidos legalmente tuvieran el goce del derecho de alimentos.

Otro ejemplo de lo anterior, lo encontramos en el artículo veinticuatro que señalaba la obligación del hombre que se encontrara "unido de hecho" con una mujer, de darle protección económica "estipulando que cuando la unión se prolongue por un año y se disuelva sin asentimiento de la mujer y sin que existan por su parte faltas graves que lo justifiquen, el hombre queda igualmente obligado a continuar impartiendo dicha protección por toda el tiempo que la necesite y observe una honesta soltería."

Se estableció que se procuraría ayudar económicamente a las "familias nacionales más prolíficas" y que los padres y madres de familia que lo necesitaran obtendrían "preferentemente trabajo".

Se prohibió el ejercicio de las profesiones liberales a los extranjeros, salvo casos de excepcional utilidad, se dictarían disposiciones para restringir a los extranjeros

el ejercicio sistemático y remunerado de actividades intelectuales o artísticas en el grado que lo exigía la protección de los nacionales.

Dentro de las medidas tendientes a conseguir la "asimilación de los extranjeros a la vida cultural del país", se encontraban la posibilidad de obligarlos a naturalizarse mexicanos, adquirir el idioma oficial o inscribirse para tales efectos en centros docentes nacionales.

Por primera vez se estableció que aquellos extranjeros que estuvieran huyendo de persecuciones políticas serían admitidos por las autoridades.

De conformidad con el artículo sesenta, los extranjeros podían internarse legalmente en el país, "con cualquiera de las siguientes calidades: turistas, transmigrantes, visitante local, visitante, inmigrante o inmigrado."

Por turista, la ley entendía, al "extranjero que entra al país exclusivamente con móviles de recreo" sin que su estancia excediera de seis meses. Para internarse con esta calidad, se requería comprobar que se estaba en "posesión de dinero suficiente para el viaje y sostenimiento" según lo señalado por el artículo ciento veinticuatro. El turista no podía dedicarse a ninguna actividad remunerada o luerativa durante su estancia en el país.

El transmigrante era el extranjero que cruzaba el territorio nacional para dirigirse a otro país, sin permanecer en el territorio por más de treinta días.

Visitante local era el extranjero que entraba al país con el objeto de permanecer en los puertos marítimos o fronterizos por un término que no excedía de tres días y aquellos residentes en ciudades fronterizas que pasaban habitualmente a territorio nacional.

Visitante, según lo dispuesto por el artículo sesenta y cuatro, era "el extranjero no inmigrante que se interna con móviles diversos de los de recreo o transмиграción, pudiendo dedicarse a actividades remuneradas o luerativas." La estancia de dicho visitante no podía exceder de seis meses y su admisión sólo daba derecho a dedicarse a la actividad permitida.

La definición de lo que la ley consideraba inmigrante la encontramos en el artículo sesenta y cinco que catalogaba como inmigrante "al extranjero que entra al país con el propósito de radicarse en él, pudiendo ejercer actividades remuneradas o lucrativas."

Los inmigrantes eran aceptados hasta por cinco años, debiendo anualmente demostrar que subsistían "las condiciones y requisitos con que fueron admitidos", antecedente, en nuestra opinión, del actual refrendo en la calidad de inmigrante.

Esta ley, fue la primera en contemplar la calidad de inmigrado, diferenciándola de la de inmigrante, al definir que inmigrado "es el extranjero que obtiene derecho de radicación definitiva en el país."

El carácter de inmigrado se adquiría después de permanecer legalmente en el país durante cinco años, sin haberse ausentado por más de dos años consecutivos. Si el extranjero hubiera permanecido en el país, sin llenar los requisitos legales, por más de diez años, podía ser autorizado como inmigrado.

Los nacionales que volvían al país, después de haber radicado por lo menos durante un año en el extranjero, eran considerados como repatriados.

Los requisitos para internarse al país, se ven disminuidos ya que como lo comentamos, la anterior ley era exagerada y confusa en establecer requisitos generales y particulares; así se establecieron como requisitos previos para los extranjeros, el de satisfacer los exámenes sanitarios, rendir las informaciones que fueron solicitadas, identificarse por medio de la tarjeta respectiva, tener profesión, oficio u otro medio honesto de vivir y acreditar buena conducta.

No obstante lo anterior, para ser admitido como inmigrante era necesario que la Secretaría de Gobernación así lo requiriera de conformidad y en los términos de la fracción segunda del artículo séptimo, que establecía que dicha Secretaría debía promover, entre otras cosas:

"...la venida al país de extranjeros de la nacionalidad, raza, sexo, edad, estado civil, ocupación, instrucción e ideología que considere adecuadas, en el

número y por la temporalidad que sea necesaria, pudiendo otorgarse a los inmigrantes facilidades económicas para su establecimiento."

La otra posibilidad para ser admitido como inmigrante, según el artículo ochenta, era que conforme a las tablas diferenciales fuera admisible dicha internación.

La admisión como inmigrante, daba derecho a traer consigo al cónyuge, a los hijos e hijas solteros y a los ascendientes.

Se prohibió la entrada, entre otros, de toxicómanos, alcohólicos, drogadictos, prostitutas y sus explotadores, anarquistas. La ley, en el artículo ochenta y cuatro, prohibió "por tiempo indefinido la entrada al país de inmigrantes trabajadores."

Los inmigrantes solo podrían trabajar en la agricultura, la industria o el comercio de exportación, siempre que comprobaran la posesión de cuando menos cien mil pesos, si pretendían establecer negocio agrícola, industrial o de exportación en el Distrito Federal; veinte mil si lo hacían dentro de los municipios de las capitales y de cinco mil pesos para cualquier otro lugar del país.

El llamado impuesto de migración, debía ser enterado por "todo visitante y todo inmigrante mayor de quince años" y además las inmigrantes debían cubrir dicho impuesto, con ocasión del refrendo anual en la calidad de inmigrante, mientras no obtuvieran la calidad de inmigrados.

Esta vez, la ley exceptuó del pago del impuesto a los asilados políticos, que no se dedicaran a actividades lucrativas y a los estudiantes extranjeros que cursaran estudios en algún plantel oficial de la República.

Por lo que se refería a la obligación de inscribirse en el Registro de Extranjeros, ésta descansaba en los visitantes, inmigrantes e inmigrados.

Prevaleció la obligación de los trabajadores mexicanos que pretendían emigrar, de justificar ir contratados y en su salida se procuraría protegerlo de abusos.

La ley, dedicó varios capítulos al tema del turismo, entre otras disposiciones encontramos que aquellos turistas que deseaban dedicarse a la caza y a la pesca debían satisfacer los requisitos señalados por el departamento correspondiente y cumplir también con aquellos relacionados con la portación de armas, debiendo, tanto los cónsules como el servicio exterior de población, ayudarles con los trámites y autorizaciones necesarias y se autorizaba a los turistas para tomar fotografías y películas cinematográficas siempre y cuando éstas no estuvieran destinadas a fines comerciales ni acusaran "propósitos de desprestigio al país."

Se creó, en el artículo ciento treinta y seis, la figura del "guía de turista", que para serlo era necesario "ser de reconocida honorabilidad, buena conducta y poseer los conocimientos necesarios."

Para efectos de identificación de los ciudadanos mexicanos, se instituyó al "Servicio Nacional de Identificación" que regulaba la expedición de cédulas de identidad, teniendo la validez de un documento público e intransferible. El sostenimiento de dicho servicio se haría "creando el derecho de cobrar por cada cédula de identidad, la cuota de veinte centavos", exceptuándose del pago a los campesinos y soldados de la clase tropa, así como a los que comprobaran insolvencia.

Por último, con esta ley se pretendió promover el traslado de población de las zonas de gran densidad, estableciendo fuertes núcleos nacionales en los lugares fronterizos escasamente poblados.

Para el año de 1938, se fijó la tabla diferencial, contemplada por el artículo séptimo fracción tercera, de la ley de 1936. En esta tabla se estableció que "se recibiría sin limitación de número a los nacionales de todos los países americanos y a los españoles; hasta mil de los países europeos occidentales y centrales y del Japón; del resto del mundo solamente cien." 42

La segunda tabla diferencial, vigente para los años de 1939 y 1940, incluía dentro de los países de inmigración ilimitada, a Portugal. La tercera tabla correspondiente a los años de 1941 a 1944 amplió la inmigración ilimitada a todos

42 De la Peña, Moisés T. Problemas demográficos y migratorios. Cuadernos Americanos, Volumen II, México, 1950, p. 325

los países europeos. La última tabla, válida para 1947, incluyó a Filipinas entre aquellos países a los que se les permitía inmigración ilimitada.⁴³

En opinión de González Navarro, entre los años de 1937 y 1938, "a invitación del presidente norteamericano, se añadió un elemento humanitario a la política migratoria: abrir las puertas del país a las víctimas de las dictaduras fascistas."⁴⁴

Con ese antecedente, en el año de 1943, México de conformidad con ese elemento "humanitario" abrió sus puertas a los españoles republicanos y a varias mujeres, niños y ancianos polacos y no es sino hasta 1947 cuando estos refugiados fueron registrados y documentados para poder emigrar a Estados Unidos o radicar legalmente en territorio nacional.⁴⁵

1.6. Ley General de Población de 1947⁴⁶

Con la llegada de la Segunda Guerra Mundial no fue posible fomentar la inmigración europea a nuestro país. Así en diciembre de 1945, el presidente Manuel Ávila Camacho (1940-1946) presentó ante la Cámara de Diputados, un nuevo proyecto de Ley General de Población, para sustituir a la de 1936.

La exposición de motivos que acompañó a esta ley, publicada hasta el año de 1947, establecía entre otros conceptos, los siguientes:

"...se persigue al someter este proyecto a ajustar a las realidades del presente, derivadas del fenómeno de la posguerra, la conducta del Estado ante los problemas demográficos que México confronta, y poder tomar de este modo, con amplia determinación, todas las medidas previsibles que tienden a fijar, al propio tiempo que la más adecuada política migratoria, imbuida de un propósito lleno de humanidad y comprensión, la defensa de la población nacional.

...este proyecto no es, en ningún modo discriminatorio en el aspecto racial, ya que México propugna la igualdad de todas las razas frente al derecho y la

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ González Navarro, Moisés. *op. cit.*, p. 43

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 27 de diciembre de 1947

libertad, sino que se dirige fundamentalmente a la más eficaz selección de los inmigrantes, tomando en cuenta que el país necesita con urgencia incrementar su riqueza humana en forma conveniente, sin lesionar, como se ha expresado antes, los intereses de nuestros connacionales; antes bien, defendiéndolos de una inmigración no controlada que podría colocarlos en obvio peligro de sustitución o suplantación, que serían, por otro lado, antieconómicas y antisociales por todos conceptos.

Trata que la absorción de las actividades productoras mejor remuneradas se haga gradual pero sistemáticamente por los mexicanos, con objeto de establecer un necesario equilibrio entre ellos y los extranjeros que buscan el amparo de la República para desenvolverse.

Es evidente, por lo demás, que han fracasado los intentos de asimilar un alto porcentaje de los inmigrantes ya admitidos. No son numerosos y si excepcionales los casos de extranjeros que se han convertido en auténticos nacionales por su contacto cordial con el ambiente de nuestro país, por su identificación con el modo de ser mexicano, por la adopción de costumbres y hábitos vitales.

No es posible ignorar, por otra parte, que existe un crecido número de connacionales en condiciones de vida deficiente y que, además, sobrevive económicamente inactivo.

El desgarramiento de las naciones europeas con motivo de la guerra, las condiciones actualmente imperantes en esos propios países, la promesa de holgura y fácil desenvolvimiento que brinda México, canalizarán, seguramente, hacia nuestro país grandes corrientes de extranjeros que un día perdieron patria, familia y hogar. Aquí podrán ser acogidos sin más limitación que la que impone la realidad mexicana y la tarea de consolidar el futuro nacional, por lo que se hará una estricta selección de los elementos que convengan al país y estén en aptitud de llenar finalidades económicas, docentes, profesionales -con las condiciones que impone la ley sobre la materia-, artísticas, técnicas, etc., urgentes en nuestro medio." 47

Esta ley, al igual que la anterior, buscó aumentar la población "por crecimiento natural y por la migración" y la organización de la política demográfica nacional se haría en términos muy similares a los establecidos en la ley de 1936.

⁴⁷ Compilación Histórica de la Legislación Migratoria en México. op. cit., pp. 329-330

Una de las competencias de la Secretaría de Gobernación, era la de formular el programa de acción para realizar la fusión étnica de los grupos nacionales y como algo novedoso, "el acrecentamiento del mestizaje como medio del beneficio social."

La primer novedad, la encontramos en el artículo veintidós que establecía como partes del registro de la población, al registro de nacionales y al de los extranjeros residentes dentro y fuera del país, siendo este servicio, para los nacionales, gratuito, obligatorio y "sin distinción de sexo ni de edad", y para los extranjeros, obligatorio y oneroso.

Por primera vez, la legislación en su empeño por lograr la asimilación y arraigo de nacionales con extranjeros, considera explícitamente a ambos sexos.

Aquellos extranjeros que vinieran de países americanos "huyendo de persecuciones políticas" podían ser admitidos provisionalmente por las autoridades de Migración.

El artículo cuarenta y dos estableció que los extranjeros podían internarse "legalmente" en el país como inmigrantes y no inmigrantes.

Esta disposición surgió con motivo de simplificar las calidades migratorias con lo que se resolvió un difícil y antiguo problema, "el de los cambios de calidades, que en su mayor parte eran solicitadas con el propósito de eludir el cumplimiento de las obligaciones -aún las más elementales- que los extranjeros contraen al internarse en territorio nacional."⁴⁸

Así, el inmigrante era el extranjero que se internaba legal y condicionalmente en el país con el propósito de radicarse en él, en tanto adquiría la calidad de inmigrado, según lo establecía el artículo cuarenta y tres.

Ser admitido como inmigrante, implicaba tener la obligación de cumplir estrictamente con las condiciones fijadas en el permiso de internación. Dicha calidad tenía una temporalidad de cinco años, subsistiendo la obligación de

⁴⁸ *Ibid.*, p. 131

comprobar anualmente "que están cumpliendo con las condiciones que les fueron señaladas al autorizar su internación."

Si el inmigrante permanecía más de dieciocho meses, fueran continuos o con intermitencias, perdía su calidad y durante sus dos primeros años de estancia no podía ausentarse de la República por más de noventa días, cada año.

La ley, en el artículo cuarenta y nueve, consideraba como inmigrantes a los extranjeros que se internaran al país para, entre otras actividades, disfrutar de sus rentas, invertir su capital en cualquier ramo de la industria, agricultura o comercio de exportación, invertir en certificados o bonos del Estado, asumir administración o cargos de responsabilidad y absoluta confianza, prestar servicios técnicos, para iniciar completar o perfeccionar sus estudios en planteles educativos oficiales o particulares incorporados, para vivir bajo la dependencia económica del cónyuge o de un pariente consanguíneo.

La definición del no inmigrante, la encontramos en el artículo cincuenta de la ley, que a la letra establecía:

" Artículo 50. No inmigrante 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 artística o deportiva o cualquiera otra temporal, lícita y honesta; y
- IV. Para proteger su libertad o su vida de persecuciones políticas."

Interpretando la disposición anterior, opinamos que es ésta la primer clasificación de la calidad de No inmigrante, considerándose como no inmigrantes: al turista, transmigrante, artista, deportista, visitante y al refugiado o asilado político.

La temporalidad que la ley contempló para los no inmigrantes era para los turistas, hasta seis meses; transmigrante hasta por treinta días; en el caso de la fracción tercera anterior, hasta por seis meses prorrogables por una sola vez y en el caso del asilado político, por el tiempo que la Secretaría de Gobernación

considerara "de acuerdo con las condiciones políticas del país de origen del extranjero de que se trate".

El artículo cincuenta y tres, establecía que en casos "especiales y de una manera completamente excepcional", la Secretaría de Gobernación podía otorgar permisos, llamados de cortesía, para que "periodistas o personas prominentes", se internaran y residieran en el país hasta por seis meses.

Para aquéllos extranjeros que deseaban permanecer en puertos marítimos o fronterizos, el límite de tiempo era de tres días. A los "polizones extranjeros" que llegaran al país, se les regresaba inmediatamente, "por cuenta de la empresa de transportes respectiva".

El extranjero que se internaba, debía ser elemento útil para el país, contando con los ingresos necesarios para su subsistencia y en su caso el de las personas que estuvieren bajo su dependencia económica.

Los requisitos establecidos por esta ley, para los extranjeros que se internaban en el país eran, según el artículo cincuenta y nueve: satisfacer el examen de las autoridades sanitarias, rendir los informes requeridos, identificarse y llenar los requisitos fijados en el permiso de internación.

La Secretaría de Gobernación, podía negar la entrada al país de los extranjeros, no obstante que todos los requisitos se hubiesen cumplido.

Los mexicanos, al ingresar al país, debían comprobar su nacionalidad y realizar el examen médico, proporcionando el informe estadístico que se les pidiera.

Los extranjeros debían pagar "los impuestos y derechos" determinados por los ordenamientos o disposiciones legales correspondientes, según lo dispuesto por el artículo sesenta y dos.

Por lo que se refiere a la obtención de la calidad de inmigrado, era necesario que existiera declaración expresa de la Secretaría de Gobernación, ser inmigrante y haber residido legalmente en el país durante cinco años o haber permanecido en territorio nacional, sin llenar los requisitos legales, durante diez años.

La ventaja del inmigrado era que podía dedicarse a cualquier actividad lícita, podía salir y entrar al país libremente, sin ausentarse más de dos años consecutivos ya que en ese caso perdía su calidad.

En materia de sanciones, es esta la primer ley que regula claramente las sanciones a las que los empleados de la Secretaría de Gobernación podían estar sujetos.

De igual forma, se sancionaba a los terceros que aconsejaran o auxiliaran a cualquier individuo para violar las disposiciones de la ley. Al inmigrante o no inmigrante que se dedicase a actividades ilícitas o deshonestas, le sería cancelada su calidad migratoria y sería deportado.

La ley fue reformada por decreto de veinticuatro de diciembre de 1949 publicado en el Diario Oficial de la Federación, el día veintisiete del mismo mes. Resulta relevante esta reforma, en lo que se refiere al artículo cincuenta y ocho que estableció que la Secretaría podría fijar las cuotas de internación de extranjeros y con la reforma se precisó que se fijaría, "anualmente el número de extranjeros cuya internación podrá permitirse en el país, ya sea por nacionalidades, por calidades migratorias o por actividades"; la reforma proporcionó, en nuestra opinión, mayor certeza jurídica.

No obstante que la ley sufrió reformas en 1949, no es sino hasta el año de 1960 que la ley permitió a los extranjeros rentistas, disponer de sus capitales para propósitos productivos sin convertirse por ello en inversionistas. Los extranjeros, además necesitarían permiso previo de la Secretaría de Gobernación para adquirir bienes raíces, acciones o derechos reales sobre inmuebles, evitando así la especulación que se había hecho con esa clase de bienes.

La reforma contempló la tipificación de un nuevo delito, ya que los mexicanos que contrajeran matrimonio con extranjeros con el único objeto de que éstos pudieran radicarse en el país, podían verse afectados con pena de seis meses a cinco años de prisión o multa. Se elevó de dos a diez años de prisión y multa a los enganchadores, agentes y en general, a todos los que por cuenta propia o

ajena pretendieran llevar o llevaran trabajadores mexicanos al extranjero sin autorización previa de la Secretaría de Gobernación.⁴⁹

Los diputados, al recibir el proyecto del Ejecutivo a dicha reforma, declararon que dado el elevado índice de crecimiento natural de la población, la inmigración ya no sería un medio para aumentar la población, lo que se pretendía era que sólo viniern al país aquellos extranjeros que coadyuvaran a la solución de los problemas económicos y sociales de México.

1.7. Ley General de Población de 1974⁵⁰

La necesidad de conocer las transformaciones sustantivas que la población experimentaba así como interpretarlas, instrumentarlas y regularlas jurídicamente, trajo como consecuencia que el Ejecutivo enviara, el trece de septiembre de 1973, un proyecto de ley al Congreso de la Unión.

La exposición de motivos que acompañó a esta ley contenía, entre otras ideas, las que a continuación exponemos:

"...En la actualidad, nuestro país cuenta con cincuenta y seis millones de habitantes, que se duplicarán en sola veinte años. De persistir esta tendencia, México arribará al siglo XXI con ciento treinta y cinco millones de habitantes, que no sólo demandarán habitación, cultura, empleo y servicios de diversa índole, sino que impondrán una acelerada dinámica social. Los padres de esos millones de mexicanos del año dos mil nacieron ya o están por nacer, por lo que esa previsión demográfica no es un hecho incierto, sino que está extraído de nuestra más evidente realidad.

No sólo repercute el incremento de la población sobre la capacidad de ahorro, la educación popular, la generación de empleos y la multiplicación de servicios municipales. Afecta otros numerosos renglones. De todo ello resulta, pues, que la población deba ser considerada, a título de elemento fundamental, al formularse las políticas de empleo, de redistribución del ingreso, de educación, de fomento al ahorro, de industrialización, de energéticos, de provisión de artículos de primera necesidad o de creación de polos de desarrollo.

⁴⁹ Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 30 de diciembre de 1969.

⁵⁰ Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 7 de enero de 1974.

México se encuentra empeñado en una magna tarea de desarrollo; es conveniente estabilizar racionalmente la población. Hasta un pretérito muy reciente, México afrontó con diversos criterios esta cuestión. Reducido el número de habitantes como consecuencia de la Revolución, fue natural que una de las precauciones centrales de la Nación, en los años inmediatos al movimiento armado, fuese recuperar y aun multiplicar los recursos humanos perdidos o agotados en la contienda civil. La vastedad de nuestro territorio, deformada con la falsa tesis de escasez de la abundancia, exigía una política de crecimiento de la población. El justo anhelo de convertirnos en un país grande determinó el rumbo de expansionismo demográfico a partir de la primera generación revolucionaria. Las respuestas a los problemas de México deben inspirarse, única y exclusivamente, en las necesidades y realidades de nuestro país, apoyarse en su respeto por la libertad y dignidad de la persona humana y hacer posible la realización de sus anhelos y esperanzas.

Se precisa una política demográfica adecuada para la época y las necesidades actuales que se oriente a crear mejores condiciones de vida para nuestro pueblo, a lograr mayor productividad y nivel de empleo y a distribuir más justamente el ingreso.

La cada vez más amplia participación de México en la vida internacional determina que su política migratoria se constituya en un instrumento de desenvolvimiento autónomo y no en un esquema de dependencia. Por ello, la presente iniciativa contempla dicha política en los términos pertinentes a la debida satisfacción de los intereses nacionales: restrictiva, cuando sea necesario proteger, con particular énfasis, la actividad económica, profesional o artística de los mexicanos; abierta, por el contrario, en la medida en que resulte conveniente alentar la internación de extranjeros cuyo desempeño traiga consigo beneficios culturales, sociales y económicos para la Nación.

La iniciativa se rige por la idea de que sólo serán admitidos a la vida nacional los extranjeros que deseen sumarse al esfuerzo por el desarrollo del país y compartir experiencias, instituciones y propósitos con los mexicanos.⁵¹

El objeto de la ley, tal y como lo señala el artículo primero, era "regular los fenómenos que afectan a la población en cuanto a su volumen, estructura, dinámica y distribución en el territorio nacional, con el fin de lograr que participe justa y equitativamente en los beneficios del desarrollo económico y social."

⁵¹ Compilación Histórica de la Legislación Migratoria en México. op. cit., pp. 155-161

El Consejo Consultivo de Población que la ley de 1947 instituyó, es suplantado por el Consejo Nacional de Población que tendría a su cargo la planeación demográfica del país.

Entre una diversidad de funciones, la Secretaría de Gobernación debía sujetar la inmigración de extranjeros a las modalidades que juzgara pertinentes, y procurar la mejor asimilación de éstos al medio nacional y su adecuada distribución en el territorio.

Por lo que respecta a la inmigración, era la Secretaría de Gobernación quién fijaba el número de extranjeros cuya internación podía permitirse al país y sujetaría a las modalidades pertinentes, la inmigración de extranjeros, según sus posibilidades de contribuir al progreso nacional.

Cabe señalar que se suprimió la autorización para recibir inmigraciones colectivas, que la ley de 1947 seguía contemplando.

El artículo treinta y tres contemplaba una preferencia, por lo que se refiere a los permisos de internación, a los científicos y técnicos "dedicados o que se hayan dedicado a la investigación o a la enseñanza en disciplinas no cubiertas o insuficientemente cubiertas por mexicanos" así como a los inversionistas interesados en invertir en la industria contribuyendo al desarrollo económico y social del país.

Se buscó también, que los investigadores, científicos y técnicos extranjeros se arraigaran en México, para lo cual la Secretaría tomaría las medidas necesarias.

La Secretaría podía negar la entrada de los extranjeros al país o el cambio de calidad o característica migratoria cuando: no existiera reciprocidad internacional, así lo exigiera el equilibrio demográfico nacional, no lo permitieran las cuotas, se estimara lesivo para los intereses económicos de los nacionales; la prohibición subsistía cuando se hubiera observado mala conducta durante su estancia o se tuvieran malos antecedentes en el extranjero, también si no se encontraran física o mentalmente sanos a juicio de la autoridad sanitaria y por último, cuando así lo previeran otras disposiciones legales.

La ley consideró como no inmigrante, al extranjero que con permiso de la Secretaría de Gobernación se internaba al país temporalmente, dentro de alguna de las características que el artículo cuarenta y dos señalaba.

Las características de la calidad de no inmigrante, eran: turistas, transmigrante, visitantes, consejero, asilado político, estudiante, visitante distinguido, visitantes locales y visitante provisional.

Nos parece atinada, la manera en la que por vez primera, se agrupa en un sólo artículo las supuestos en los que por actividad y temporalidad, un extranjero podría internarse en nuestro país.

El concepto de inmigrante sigue siendo el mismo que el dado por la ley anterior, subsistiendo la obligación de refrendar anualmente su documentación migratoria.

El límite de ausencias, a las que el inmigrante podía tener derecho, se cambia y de esta forma el inmigrante no podía permanecer fuera del país más de dieciocho meses en forma continua o con intermitencias ya que de ser así, perdería tal calidad. Durante los primeros dos años de su internación no podía ausentarse por más de treinta días cada año a menos que fuera autorizado por la Secretaría.

Esta disposición nos parece exagerada ya que el límite de treinta días resultaba reducido y falto de práctica.

Las características de Inmigrante son expuestas en el artículo cuarenta y ocho; estas eran: rentista, inversionistas, profesional, cargo de confianza, científico, técnico y familiares.

Los científicos y técnicos extranjeros debían instruir en su especialidad, cada uno, a un mínimo de tres mexicanos y además debían entregar a la Secretaría de Gobernación, un ejemplar de los trabajos o investigaciones técnicas o científicas realizadas en nuestro país, aun cuando se terminaran o perfeccionaran en el extranjero.

El extranjero que adquiría derechos de residencia definitiva en el país era considerado como inmigrado.

El tratamiento del inmigrado es similar al que la anterior ley regulaba; el inmigrante con residencia legal en el país de cinco años, siempre y cuando hubiere observada las disposiciones y con actividades honestas y positivas para la comunidad podía adquirir dicha calidad, mediante declaración expresa por parte de la citada Secretaría.

Si el inmigrado se ausentaba del país por más de tres años, - se amplía el término de ausencias de dos a tres años-, éste perdería su calidad migratoria.

Por primera vez, expresamente, se prohíbe que el extranjero tuviera dos calidades o características migratorias simultáneamente. La posibilidad de cambiar de calidad o característica migratoria quedaba a juicio de la Secretaría, siempre que se cumplieran con los requisitos de la que se pretendía adquirir.

Para que el extranjero pudiera ejercer una actividad distinta a la que expresamente le había sido autorizada, requería de permiso por parte de la Secretaría.

Los requisitos para internarse al país, son prácticamente los mismos que los contemplados por la ley de 1947, adicionando el requisito de identificarse por medio de documentos idóneos y auténticos y presentar certificado oficial de antecedentes.

Cualquier actividad que el extranjero realizará ante autoridades federales, locales o municipales, debía estar avalada por permiso de la Secretaría de Gobernación, previa comprobación de su legal estancia en el país y que sus condiciones y calidad migratoria le permitiera realizar el acto o contrato de que tratara.

Si el extranjero deseaba casarse con un nacional, los jueces u oficiales del Registro Civil debían exigir autorización expresa por parte de la Secretaría, al igual que si se tratara de divorcio.

Prevalece la prohibición de no dar ocupación a extranjeros que no comprobaran previamente su legal estancia en el país, sin haber obtenido la autorización específica para prestar ese determinado servicio.

La ley consideraba como repatriados, a los emigrantes nacionales que volvieran al país después de haber residido, por lo menos, dos años en el extranjero y se proponía estimular la repatriación.

Por lo que se refiere a la aplicación de sanciones, se amplió el margen del arbitrio judicial, a fin de responder a las circunstancias del caso, apoyándose para ello, "tanto en la entidad objetiva del delito como en las circunstancias peculiares de la gente."⁵²

Las sanciones administrativas podían ser revisadas, dicha revisión debía solicitarse dentro de los quince días siguientes a la fecha de la notificación de la misma.

Finalmente, cabe mencionar que el artículo ciento veintitrés estableció que el ejercicio de la acción penal por parte del Ministerio Público Federal, en los casos en los que se cometía un delito de los que la ley se refería, estaría sujeto a la querrela que en cada caso formulara la Secretaría de Gobernación.

El treinta y uno de diciembre de 1974, se reformó el artículo tercero, referente a las medidas que la Secretaría debía tomar para cumplir con la finalidad de la ley y resolver los problemas demográficos nacionales. En 1975, el tres de enero, se reforman los artículos seis y ochenta y tres, eliminándose la referencia que en esos artículos se hacía del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, sustituyéndolo por la Secretaría de la Reforma Agraria.

El treinta y uno de diciembre de 1979 la ley es sujeta a reformas, esta vez la relativa a los artículos cincuenta y nueve y setenta, por lo que se refiere a las menciones que la ley hacía de la obligación, por parte del extranjero, del pago de impuestos y derechos que determinarían las disposiciones legales correspondientes, en relación con las materias que esa ley ocupaba.

El treinta y uno de diciembre de 1981, se reformaron los artículos cincuenta y nueve, primer párrafo y noventa y dos, derogándose el artículo setenta.

⁵² *Ibid.*, p. 160

El diecisiete de julio de 1990, se incorporaron reformas y se creó la característica del refugiado, dentro de la calidad de No Inmigrante, esto permitiría proteger la vida, seguridad o libertad de aquéllos que amenazados por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de derechos humanos u otras circunstancias que perturbaron gravemente el orden público en su país de origen, lo hubieran obligado a huir a otro país. Se adicionó, al artículo cuarenta y ocho, la característica de artistas y deportistas, para la calidad de Inmigrante. Se reforman los artículos cincuenta y seis, sesenta y tres, sesenta y cuatro, sesenta y seis, sesenta y siete, cientoseis y cientoveintiuno.

De los anteriores artículos, resulta importante mencionar que el artículo sesenta y cuatro, establecía que el extranjero debía, al momento de registrarse, comprobar su legal internación, permanencia y las actividades a que se dedicara; con la reforma, esa comprobación debía ser cuando así lo requiriera la Secretaría de Gobernación y no sólo cuando el extranjero se registrara.

Consideramos importante la reforma al artículo sesenta y seis, ya que esta disposición solamente permitía que los extranjeros celebraran contratos relativos a la adquisición de bienes inmuebles, derechos reales sobre los mismos, acciones o partes sociales de empresas, previo permiso de la Secretaría; por lo que resultaba una disposición muy restrictiva que no permitía flexibilidad en inversiones extranjeras; con la reforma a dicho artículo se permitió que los extranjeros, independientemente de su calidad migratoria, por sí o mediante apoderado y sin requerir permiso previo de la Secretaría, adquirieran valores de renta fija o variable y realizar depósitos bancarios, así como adquirir bienes inmuebles urbanos y derechos reales sobre los mismos, con las restricciones, claro está, señaladas por las leyes aplicables. El seis de diciembre de 1990, se adicionó el artículo ciento veinticuatro.

En 1992, la Ley fue reformada; dicha reforma se publicó el veintidós de julio de 1992; entre otras cosas, se estableció que el "Registro Nacional de Población" y la "Clave Única de Registro de Población", tendrían como finalidad la de registrar a cada una de las personas que integraran la población del país, con datos que permitieran certificar y acreditar fehacientemente su identidad. Se expediría una Cédula de Identidad Ciudadana, como un documento oficial de identificación que

tendría valor como medio de identificación personal ante todas las autoridades mexicanas, ya sea en el país o en el extranjero.

CAPITULO II

MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL

2.1. La materia migratoria en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

El marco constitucional relacionado con la materia migratoria, se delimita primeramente con la condición jurídica del extranjero dentro del territorio nacional, ya que es necesario precisar quién es considerado como extranjero para después determinar cuál es el ámbito de competencia relativo a la expedición de leyes relacionadas con la inmigración de extranjeros.

Por lo que respecta a la definición y conceptualización del extranjero como oposición al nacional, es el artículo treinta y tres de la Constitución quien nos provee de aquellos conceptos.

El artículo señala:

"Artículo 33. Son extranjeros los que no posean las calidades determinadas en el artículo 30..."⁵³

A su vez, el artículo treinta constitucional, nos indica que:

"Artículo 30. La nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización.

A. Son mexicanas por nacimiento:

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

⁵³ Rabasa O. Emilio, Caballero Gloria. *Mexicano: ésta es tu Constitución*, 11a. ed., México. Editorial Miguel Ángel Porrúa, 1997, p. 142

II. Los que nazcan en el extranjero, de padres mexicanos nacidos en territorio nacional, de padre mexicano nacido en territorio nacional, o de madre mexicana nacida en territorio nacional;

III. Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos por naturalización, de padre mexicano por naturalización, o de madre mexicana por naturalización, y

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

B. Son mexicanos por naturalización:

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

II. La mujer o el varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o con mujer mexicanos, que tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional y cumplan con los demás requisitos que al efecto señale la ley.⁵⁴

Es importante señalar que este artículo fue reformado a fin de establecer la posibilidad de la denominada doble nacionalidad, dicha reforma fue publicada en el Diario Oficial de la Federación de veinte de marzo de 1997, modificando el artículo treinta, treinta y dos y treinta y siete constitucionales. El artículo antes transcrito, ya incluye la reforma.

Según explica de inicio la respectiva exposición de motivos del proyecto del Ejecutivo enviado a la Cámara de Senadores, "la reforma constitucional propuesta tiene por objeto la no pérdida de la nacionalidad mexicana independientemente de que se adopte alguna otra nacionalidad o ciudadanía. Con esta medida se pretende que quienes opten por alguna nacionalidad distinta a la mexicana, puedan ejercer plenamente sus derechos en su lugar de residencia, en igualdad de circunstancias respecto a los nacionales del lugar."

⁵⁴ Ibid., p. 138

En opinión de Emilio O. Rabasa, la modificación está dirigida "a obtener un doble beneficio: una mejor defensa de los intereses y la conservación de la nacionalidad mexicana." ⁵⁵

Para los efectos que nos ocupan consideraremos extranjeras, a aquéllos que no poseen las calidades determinadas en el artículo treinta anterior, es decir quienes no reúnan los requisitos que al efecto establece dicho artículo para ser considerados como mexicanas por nacimiento o como mexicanos por naturalización.

El autor Arellano García, establece que, según la Constitución mexicana, "el concepto legislativo de extranjero se obtiene por exclusión, pudiendo decir que son extranjeros las que no tienen la calidad de mexicanas." ⁵⁶

Por lo que se refiere al ámbito de competencia, es el Congreso de la Unión quien, de conformidad al artículo setenta y tres, fracción dieciséis, tiene facultad:

"XVI. Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración, y salubridad general de la República..." ⁵⁷

La facultad es federal, por lo tanto las legislaturas de los estados no podrán regular en materia migratoria.

Este último precepto, es en nuestra opinión, el fundamento constitucional del marco reglamentario de esta materia, concretizada por lo dispuesto en la Ley General de Población, - a la que en lo sucesivo nos referiremos, indistintamente como la Ley General de Población a la Ley -, por lo que respecta al movimiento migratorio hacia territorio nacional.

Creemos pertinente citar el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativa a la facultad del Congreso de la Unión para legislar sobre la condición jurídica de los extranjeros, expresada en esta jurisprudencia del Pleno de nuestro máximo tribunal:

⁵⁵ *Ibidem.*, p. 139

⁵⁶ Arellano García, Carlos. *Derecho Internacional Privado* 11a. ed., México Editorial Porrúa, 1995, p. 430

⁵⁷ Rabasa O. Emilio, Caballero Gloria. *op. cit.*, p. 288

***EXTRANJEROS, FACULTADES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN PARA LEGISLAR SOBRE LA CONDICIÓN JURÍDICA DE LOS.** Los artículos 73, fracción XVI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 50 de la Ley de Nacionalidad y Naturalización, no limitan la facultad legislativa del Congreso de la Unión a los derechos públicos de los extranjeros, sino que también comprenden los derechos privados, puesto que ambos preceptos legales reservan en exclusiva al Congreso de la Unión la facultad de legislar en materia de condición jurídica de los extranjeros y de modificar o restringir los derechos civiles de que gozan éstos.

Amparo en revisión 6044/71.- Emary Frank Tanos.-Unanimidad de 18 votos.
Séptima Época, volumen 52, primera parte, pág. 42

Amparo en revisión 3136/72.-Herman Matthew Van Den Hengel y Coag.-
Unanimidad de 19 votos.
Séptima Época, volumen 54, primera parte, pág. 25

Amparo en revisión 1695/72.-Barry R. Epstein.-Unanimidad de 17 votos
Séptima Época, volumen 55, primera parte, pág. 32

Amparo en revisión 2183/72.-Francisca Ochoa de Arredondo y Coags.-
(Acums.)-Unanimidad de 17 votos.
Séptima Época, volumen 56, primera parte, pág. 25

Amparo en revisión 106/72.-David S. Cahen.-Unanimidad de 17 votos.
Séptima Época, volumen 58, primera parte, pág. 23 ⁵⁸

Cabe mencionar que las disposiciones relativas o referidas con la condición jurídica de extranjeros y que estén contenidas en ordenamientos locales, son inconstitucionales ya que, en ese caso, las legislaturas de los Estados estarían invadiendo el ámbito de competencia reservado a la Federación. De encontrarse alguna disposición local, ésta podría ser impugnada, mediante juicio de amparo, por los extranjeros interesados o por los nacionales que resultaran afectados.

⁵⁸ Poder Judicial de la Federación. Pleno. Semanario Judicial de la Federación. Séptima Época, Vol. 60, Folio 60353, p. 93

2.2. Autoridades competentes en materia migratoria

La Ley General de Población en su texto vigente,⁵⁹ señala en el artículo segundo 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.

De igual forma, dicho ordenamiento, procede en su artículo tercero, fracción sexta, a establecer que para los fines de esa ley, la Secretaría dictará y ejecutará o en su caso promoverá ante las dependencias competentes o entidades correspondientes, las medidas necesarias para, entre otras cosas:

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

Por lo que se refiere a los asuntos de orden migratorio el artículo séptimo del ordenamiento en cuestión, establece que es la Secretaría de Gobernación a quién le corresponde:

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

Por otra parte, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal,⁶⁰ en su artículo veintisiete establece las facultades que la Secretaría de Gobernación tiene, correspondiéndole, entre otros, el despacho de los siguientes asuntos:

"VI. Aplicar el artículo 33 de la Constitución;

XVIII. Manejar el servicio nacional de identificación personal;

⁵⁹ Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 7 de enero de 1974, incluyendo todas las reformas que hasta el 8 de noviembre de 1996 ha sido sujeta.

⁶⁰ Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1976

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

Nos queda claro, que es la Secretaría de Gobernación, la entidad administrativa, que regula la materia migratoria y que en opinión del maestro Gabino Fraga, es dicha Secretaría quien tiene a su cargo "la realización de las funciones políticas más importantes del Poder Ejecutivo Federal." 61

Específicamente en materia migratoria, a finales del año de 1993 fue creado un órgano técnico desconcentrado dependiente de la Secretaría de Gobernación, el cual tiene como principal competencia la de ejercer las facultades que sobre asuntos migratorios señalan para la Secretaría de Gobernación, la Ley General de Población, su Reglamento y demás disposiciones aplicables. El análisis a dicho órgano lo exponemos en el numeral que precede.

2.3. El Instituto Nacional de Migración

2.3.1. Decreto de erección y naturaleza jurídica

El Ejecutivo Federal, en ejercicio de la facultad conferida por el artículo ochenta y nueve, fracción primera, de nuestra Carta Magna y con fundamento en los artículos diecisiete y veintisiete de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal presentó el "Decreto por el que se crea el Instituto Nacional de Migración como órgano técnico desconcentrado dependiente de la Secretaría de Gobernación", publicado en el Diario Oficial de la Federación del diecinueve de octubre de 1993, al que en lo sucesivo nos referiremos como el Decreto.

El considerando que acompaña a dicho Decreto, estableció que México conduce sus relaciones con otros países de acuerdo con los principios normativos que históricamente han orientado su política exterior: Autodeterminación de los pueblos; no intervención; solución pacífica de las controversias; proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; igualdad

61 Fraga, Gabino. Derecho Administrativo, 31a. ed., México, Editorial Porrúa, 1992, p. 186

jurídica de los Estados; cooperación para el desarrollo y lucha por la paz y seguridad internacionales.

Se procedió a establecer que en materia de migración, México ha sustentado sus acciones de regulación y control, en políticas de amistad, cooperación y solidaridad internacional, adecuando sus objetivos y estrategias al proceso de globalización y a las prioridades del desarrollo nacional que le son inherentes: de ejercicio de la soberanía, de seguridad nacional, de apertura comercial, de fomento cultural y turismo, de defensa de los derechos de los migrantes y atención a los mexicanos que viajan al extranjero.

Se afirmó que las tendencias de los movimientos migratorios en el mundo indican que en los próximos años, ese fenómeno constituirá "uno de los desafíos más importantes de nuestro tiempo, con repercusiones en la vida interna de las naciones." Los flujos migratorios provenientes de América Latina en las últimas dos décadas, eran atribuidos a la crisis económica e inestabilidad política, y se determinó que dichos flujos "requieren de un órgano con mayores facultades e instrumentos para reforzar el control de las fronteras de nuestro país."

La creación de dicho órgano obedeció también a que existía, según lo establece el considerando, una necesidad impostergable de desconcentrar las actividades del área responsable de la atención de esos asuntos.

Se aseveró que la República Mexicana tiene características geográficas "que favorecen las migraciones económicas, tanto en la frontera norte como en la sur, convirtiéndose así en un país de tránsito para inmigrantes centroamericanos, de origen asiático y de otras nacionalidades, lo cual ha impactado directamente la capacidad de los servicios."

Se buscaba modernizar las estructuras del Estado, para garantizar la soberanía en materia de población, "mediante procedimientos, técnicas y equipos actualizados, que permitan enfrentar con mayor eficacia los problemas vinculados con dicho fenómeno." ⁶²

⁶² Pérezniño Castro, Leonel y Mansilla María Elena. Manual Práctico del Extranjero en México, 3a. ed., México, Editorial Haría, 1996, pp. 105-106

Como finalidad y objeto de ese órgano, se mencionaron, entre otros, a la planeación, ejecución, control, supervisión y evaluación de los servicios migratorios así como el ejercicio de la coordinación con otras dependencias que concurrieran a la atención y solución de los asuntos que estuvieran relacionados con la materia.

Procederemos ahora a determinar la naturaleza jurídica de este órgano, considerado por el artículo primero del Decreto como "un órgano técnico desconcentrado, dependiente de la Secretaría de Gobernación."

Tal y como se estableció, existía la necesidad de "desconcentrar las actividades del área responsable", en este caso el área responsable era la Dirección General de Servicios Migratorios de la Secretaría de Gobernación.

Indudable es, que pese a los esfuerzos de la autoridad por descentralizar la Administración Pública Federal, siguen concentrándose en la capital de la República las principales actividades económicas, culturales y en menor medida, las industriales por lo que se produce una concentración demográfica importante que afecta a la prestación de los servicios propios de una ciudad capital.

Es en opinión del maestro Fraga, que "para atenuar los inconvenientes de la centralización se ha recurrido a la delegación de las facultades administrativas, a la desconcentración y a los convenios de coordinación con las entidades federativas."⁶³

Para el caso del Instituto Nacional de Migración, al cual nos referiremos en adelante como el Instituto, nos encontramos en una desconcentración cuyo fundamento jurídico está en el artículo diecisiete de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que a la letra establece:

"Artículo 17. Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con *órganos administrativos desconcentrados* que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables."

⁶³ Fraga, Gabino. op.cit., p. 195

Por lo que respecta al significado jurídico del término desconcentración, Rafael De Pina, lo define como el "traspaso de determinados servicios de la administración central a órganos o funcionarios de la misma sede en las provincias o regiones." ⁶⁴

Según la definición proporcionada por el Diccionario Jurídico Mexicano, la desconcentración "es la forma jurídico-administrativa en que la administración centralizada con organismos o dependencias propios, presta servicios o desarrolla acciones en distintas regiones del territorio del país. Su objeto es doble: acercar la prestación de servicios en el lugar o domicilio del usuario, con economía para éste, y descongestionar al poder central." ⁶⁵

2.3.2. Análisis de las atribuciones y competencia

Una vez determinada la naturaleza del Instituto, procederemos a analizar sus atribuciones y competencias.

Para el desarrollo de sus atribuciones, el Instituto contará con los servidores públicos que se requirieran y con el personal adscrito a la policía federal de migración, de conformidad con el artículo segundo del Decreto antes mencionado.

El artículo tercero del Decreto, en treinta y un numerales, estableció las atribuciones que tendría el Instituto a fin de alcanzar sus objetivos.

Entre las atribuciones que destacan, podemos mencionar:

- I. Ejercer las facultades que sobre asuntos migratorios señalan a la Secretaría de Gobernación, la Ley General de Población, su Reglamento y demás disposiciones legales aplicables;

⁶⁴ De Pina, Rafael y De Pina Vara, Rafael. *Diccionario de Derecho*, 17a. ed., México, Editorial Porrúa, 1991, p. 243

⁶⁵ Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario Jurídico Mexicano*, 8a. ed., México, Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Porrúa, Tomo D-H, 1995, pp. 1090-1091

II. Coordinar y orientar, con base en las instrucciones y lineamientos que expida el secretario de Gobernación, la instrumentación de las políticas en materia migratoria."

Interpretando esta última fracción, nos queda claro que es la Secretaría de Gobernación, a través de su titular, quién fija mediante instrucciones y lineamientos, la política migratoria; no obstante lo anterior, la fracción quince del artículo tercero en cuestión, le atribuye al Instituto:

"XIV. Proponer las normas a que deban sujetarse los inmigrantes y determinar las políticas de inmigración que convengan al país;"

Opinamos que existe una contradicción ya que la determinación de las políticas de migración es una facultad reservada para el titular de la Secretaría de Gobernación y no para este órgano dependiente de dicha Secretaría; pensamos que la determinación de la política migratoria nacional no debe competir a un órgano que es creado para controlar, supervisar y evaluar los servicios migratorios que presta el Gobierno Federal.

En las fracciones tercera a la sexta se establece que el Instituto tramitará y resolverá lo relativo a: internación, legal estancia y salida del país de los extranjeros, así como la cancelación de calidades migratorias otorgadas; otorgamiento y cambio de las calidades y características de no inmigrantes y de inmigrantes, así como la declaratoria de inmigrado; refrendos, revalidaciones, reposiciones, ampliaciones y prórrogas de la documentación migratoria de los extranjeros; devolución de los depósitos que los extranjeros efectúen para garantizar las obligaciones señaladas por la ley y su reglamento; solicitudes de matrimonio de extranjeros con mexicanos e intervenir en los demás actos del estado civil en los cuales participen extranjeros;

En este último caso, es decir el contemplado por la fracción séptima relativo a "intervenir en los demás actos del estado civil en los cuales participen extranjeros", opinamos que se empleó erróneamente la palabra intervenir, ya que el Instituto solamente debe proporcionar la documentación en la que se demuestre la legal estancia del extranjero en territorio nacional y en la que se

acredite que su condición y calidad migratoria les permite realizar el acto o contrato de que se trate.

Para el caso concreto de los denominados "actos del estado civil", el Reglamento de la Ley General de Población⁶⁶ establece, en su artículo ciento veinticinco que los extranjeros además de acreditar su legal estancia en el país, deben exhibir, ante las autoridades y fedatarios correspondientes, la autorización o permiso previo o la certificación por parte de la Secretaría, cuando se trate de:

- Realizar trámites de adopción;
- Celebración de matrimonio de extranjero y mexicano, y
- Divorcio o nulidad de matrimonio.

A su vez, la Ley General de Población en su artículo sesenta y cinco, establece que los extranjeros registrados están obligados a informar al Registro Nacional de Extranjeros de sus cambios de "calidad o característica migratoria, nacionalidad, estado civil, domicilio y actividades que se dediquen, dentro de los treinta días posteriores al cambio."

Por lo que se refiere al estado civil, el maestro Alberto Pacheco afirma que el mismo "no solo hace relación a la situación del sujeto con sus familiares, sino con la sociedad. Estados civiles son solamente tres: soltero, casado o viudo, y en las naciones en que se admite el divorcio, puede hablarse de un cuarto estado civil, el de divorciado", y como definición considera al estado civil como "la situación social en la que se encuentra un individuo en relación con los demás y que le confiere derechos y obligaciones que no tiene los otros estados."⁶⁷

Concluimos que la intervención por parte del Instituto en los actos que involucren cambios en el estado civil de los extranjeros, deberá estar limitada al otorgamiento, previo cumplimiento de los requisitos, de la documentación a la que hemos hecho mención con anterioridad.

⁶⁶ Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 31 de agosto de 1992.

⁶⁷ Pacheco E., Alberto. La persona en el Derecho Civil Mexicano, 2a. ed., Panorama Editorial, México, 1991, p. 144.

Continuando con el análisis de las atribuciones que tiene el Instituto, la fracción novena contempla que dicho órgano puede "tramitar, acordar y ejecutar la expulsión de extranjeros que lo ameriten y girar las circulares de impedimento de internación..."; al respecto vale la pena recalcar que el acto de expulsar a un extranjero es facultad exclusiva del Ejecutivo de la Unión, de conformidad con lo dispuesto por el artículo treinta y tres constitucional que en lo conducente establece que "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."

El artículo veintisiete, ya comentado, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala que la aplicación del artículo treinta y tres constitucional es una de las facultades que le son asignadas a la Secretaría de Gobernación.

Por lo tanto, recomendamos que el texto de la fracción novena, sea reformada para quedar como sigue:

IX. Tramitar, acordar y ejecutar, previo acuerdo expreso del titular de la Secretaría de Gobernación, la expulsión de extranjeros cuya permanencia en territorio nacional sea juzgada por el Ejecutivo de la Unión como inconveniente, en ejercicio de la facultad establecida en el artículo treinta y tres constitucional; y girar las circulares de impedimento de internación, a la Secretaría de Relaciones Exteriores y a las delegaciones regionales del Instituto;

Consideramos pertinente diferenciar los conceptos de expulsión y deportación, ya que muchas veces se confunden y utilizan como sinónimos.

Arellano García considera que la diferencia entre la deportación y la expulsión estriba "en que en la deportación, el extranjero tiene una situación migratoria o sanitaria irregular, mientras que en la expulsión, el extranjero tiene una situación migratoria y sanitaria apegada a las Leyes y Reglamentos y por motivos diversos se decreta su salida del país"⁶⁸

Continua el maestro Arellano, en definir al acto de deportar como el de "obligar a un extranjero a salir del país cuando no reúne o deja de reunir los requisitos

⁶⁸ Arellano García, Carlos. op. cit., p. 523

sanitarios y migratorios necesarios para su internación y permanencia del país.⁶⁹

Por tanto, la deportación sucederá cuando el extranjero altere, viole o modifique las condiciones migratorias a las que está sujeto, y cuando en términos de la Ley General de Población así se establezca, tal y como es prevenido por el artículo ciento veinticinco de dicho ordenamiento.

Como ya lo establecimos, la facultad de expulsar le compete única y exclusivamente al Ejecutivo de la Unión, quién deberá ejercer dicha facultad de manera discrecional y nunca arbitraria. Cabe mencionar que a la fecha no se ha reglamentado la facultad del Ejecutivo establecida en el artículo treinta y tres Constitucional.

Para que el Ejecutivo ejerza esa facultad de expulsión, deberá existir prueba de las que se desprenda que resulta inconveniente la permanencia del extranjero en territorio nacional ya que de no ser así, el Ejecutivo no podrá decretar su expulsión ya que faltaría el requisito básico que fundamenta al propio artículo treinta y tres.

Creemos conveniente señalar que la Ley General de Población vigente, contempla dos tipos o clases de expulsión: la "definitiva", para los casos en los que se "atente en contra de la soberanía o la seguridad nacional", de conformidad con el artículo ciento veintiséis, y una expulsión que nosotros consideramos como temporal, ya que el mismo artículo señala que para todos los demás casos, la Secretaría "señalará el período durante el cual el extranjero no deberá reingresar al país."

La readmisión de un extranjero que haya sido expulsado temporalmente, sólo puede realizarse por acuerdo expreso del Secretario de Gobernación o del Subsecretaría respectivo.

⁶⁹ Ibid

Aunado al texto que recomendamos substituya a la fracción novena del artículo tercero del Decreto de creación del Instituto, recomendamos también se adicione una fracción IX. Bis que establezca lo siguiente:

IX. Bis. Tramitar, acordar y ejecutar la deportación temporal o definitiva de extranjeros que lo ameriten en términos del artículo ciento veinticinco de la Ley General de Población y girar las circulares de impedimento de internación a las autoridades competentes; tramitar y autorizar el reingreso al territorio nacional, previo acuerdo expreso del Secretario de Gobernación o del Subsecretario respectivo, de aquellos extranjeros que hayan sido deportados temporalmente.

Para concluir, opinamos que sería conveniente que la Ley y su Reglamento se refirieran a la deportación, como aquella sanción con la que los extranjeros pueden verse afectados si se encuentran en los supuestos que establece el propio capítulo octavo de la Ley o en los casos en los que los extranjeros no reúnan o dejen de reunir los requisitos migratorios y sanitarios que sean necesarios para permanecer en el país y realizar las actividades que les fueran autorizadas.

De igual forma creemos conveniente, dejar que el término de expulsión sea reservado a la facultad del Ejecutivo que ya hemos mencionado.

Continuando con el análisis de las atribuciones del Instituto, éste podría "imponer las sanciones previstas por la Ley General de Población y su Reglamento", según lo dispuesto por la fracción décima del artículo tercero.

Llevar el control del movimiento migratorio de las delegaciones regionales del Instituto; elaborar, aplicar y controlar los cuestionarios estadísticos de entrada y salida del país de nacionales y extranjeros residentes en territorio nacional; proporcionar los informes que solicite la Secretaría de Relaciones Exteriores para expedir cartas de naturalización y certificados de nacionalidad mexicana y llevar el registro de los mismos; llevar y mantener actualizado el Registro Nacional de Extranjeros; llevar el registro de cambios de estado civil, domicilio, actividad y demás características relacionadas con los extranjeros y hacer las anotaciones procedentes en los documentos migratorios; investigar si los extranjeros cumplen con las obligaciones migratorias establecidas y en caso de violación a

las disposiciones sobre la materia, presentarlos ante las autoridades competentes; son algunas otras de las atribuciones que el Instituto tiene, a fin de alcanzar sus objetivos.

Correrá a cargo del Instituto el aseguramiento, en las estaciones migratorias, de los extranjeros que violen la Ley General de Población, siempre que el caso lo amerite.

A este respecto, el propio Decreto define lo que debe considerarse como una estación migratoria; así lo dispuso por el artículo quince: "las estaciones migratorias son las instalaciones físicas a cargo del Instituto Nacional de Migración, para el aseguramiento de extranjeros que, en los términos de las disposiciones legales aplicables, se encuentren ilegalmente en el territorio nacional."

¿Cuál es el procedimiento que la Ley y su Reglamento, establecen para el denominado "aseguramiento" y en que casos debe realizarse?

El artículo setenta y uno de la ley, señala que la Secretaría establecería estaciones migratorias en los lugares de la República que estimara conveniente "para alojar en las mismas, como medidas de aseguramiento, si así lo estima pertinente, a los extranjeros cuya internación se haya autorizado en forma provisional, así como aquellos que deban ser expulsados."

Aquí ya encontramos la primera contradicción ya que el decreto define que las estaciones migratorias son aquellas instalaciones físicas "para el aseguramiento de extranjeros, que en términos de las disposiciones legales aplicables, se encuentren ilegalmente en el territorio nacional"; la ley por su parte establece que las estaciones, alojarían a los extranjeros, que se internan provisionalmente así como los que deban ser expulsados.

En nuestra opinión, habría que hacer la distinción de dos clases de aseguramiento: el primero para los extranjeros que se internan provisionalmente, en espera ya sea de admisión o de que se les señale plazo inmediato y su correspondiente deportación; y el segundo, para aquellos extranjeros que ya sea

que en ejercicio del artículo treinta y tres sean expulsados o que sean deportados definitiva o temporalmente en términos de la Ley y su Reglamento.

Por otra parte el artículo ciento veintiocho de la Ley, establece que "son de orden público, para todos los efectos legales, la expulsión de los extranjeros y las medidas que dicte la Secretaría de Gobernación para el aseguramiento de los extranjeros en estaciones migratorias o en lugares habilitados para ello, cuando tengan por objeto su expulsión del país." Creemos que este artículo fortalece nuestra opinión de distinguir los tipos de aseguramiento.

El artículo ciento cincuenta y dos de la Ley, por su parte establece que si con motivo de una visita de verificación, se desprende alguna infracción por parte del extranjero, relativa a lo dispuesto por la Ley, su reglamento o demás disposiciones aplicables y que dicha infracción "amerite la expulsión del extranjero, el personal autorizado podrá llevar a cabo su aseguramiento."

La confusión que prevalece en la Ley acerca del aseguramiento de los extranjeros, es disipada por su reglamento que en el artículo cuarenta y tres claramente señala:

"Artículo 43. La Secretaría podrá establecer o habilitar en los lugares que considere adecuados, estaciones migratorias para el hospedaje provisional de extranjeros carentes de algún requisito migratorio, que no puedan satisfacer en el momento de la revisión de la documentación o para alojar, como medida de *aseguramiento*, a los extranjeros que deban ser expulsados. En aquellos lugares en que la Secretaría no tenga establecidas estaciones migratorias, se consideran habilitados para el aseguramiento de los extranjeros que deben ser expulsados, los locales de detención preventiva.

En ningún caso podrá habilitarse para este fin a los centros de reclusión para sentenciados..."

Después de interpretar esta disposición nos queda claro que las estaciones migratorias tienen la finalidad de servir como "hospedaje provisional" de extranjeros que al momento de la revisión migratoria correspondiente no puedan presentar su documentación, o bien para alojar "como medidas de aseguramiento a los extranjeros que deban ser expulsados."

Además de las estaciones migratorias, para el aseguramiento se podrán utilizar los locales de detención preventiva, es decir los denominados "separos".

Del análisis de estas disposiciones podemos concluir que el aseguramiento de los extranjeros sucede o da lugar, cuando éstos van a ser expulsados del territorio nacional y así debe entenderse, por lo que por ninguna otra causa -ya que ni la Ley, ni su reglamento lo contemplan-, debe ponerse en práctica el aseguramiento de extranjeros si no es con motivo de tomar las providencias necesarias, en tanto que se decreta la orden de salida.

La conclusión anterior es apoyada por el artículo ciento cincuenta y tres del reglamento, que al efecto establece:

"Artículo 153. Para la ejecución de las órdenes de expulsión que la Secretaría acuerde, se tomarán las medidas adecuadas, entre ellas el separo o *aseguramiento* de los extranjeros en estaciones migratorias, vigilándose el respeto de los derechos humanos.."

Entre otras de las atribuciones del Instituto encontramos que éste tendrá a su cargo la operación y el control de los archivos de la documentación migratoria; formular, en nombre del Instituto las denuncias y querrelas que legalmente procedan y otorgar el perdón en aquellos delitos que se persiguen por querrela; intervenir, rendir informes previos y justificados en materia de amparo; interponer recursos y contestar cualquier demanda, así como dar seguimiento y atender toda clase de procedimientos judiciales o contenciosos administrativos que le competan; asesorar en materia jurídica a sus delegaciones regionales, así como establecer y difundir los criterios de interpretación y aplicación de las disposiciones jurídicas.

La elaboración, diseño, instrumentación y evaluación del "programa integral de capacitación y desarrollo de los servidores públicos y del personal adscrito a la Policía Federal de Migración", según lo establece la fracción vigésimo séptima del artículo tercero del Decreto, es otra de las atribuciones que tendrá el Instituto.

Al respecto no encontramos en ninguna parte de la Ley, del Reglamento o de cualquier otra disposición administrativa aplicable, donde se regule lo relativo a

la denominada "Policía Federal de Migración"; si bien es cierto, que el propio artículo segundo del Decreto, establece que "para el desarrollo de sus atribuciones, el Instituto contará con los servidores que se requieran y el personal adscrito a la Policía Federal de Migración, de conformidad con las disposiciones legales aplicables", no existe regulación al respecto, por lo que las actuaciones de esta policía -si es que las hubiere- no estarán fundamentadas ni motivadas en forma alguna.

Por otra parte y a lo largo del cuerpo del Decreto, se sigue mencionando a dicha policía, así el artículo séptimo, fracción cuarta, establece como una de las atribuciones del comisionado del Instituto, la de "dirigir los servicios migratorios y la policía federal de migración".

Nos parece exagerada la atribución que se le otorga al comisionado y opinamos que la dirección de esa policía debería ser compartida por el propio secretario de Gobernación y por un órgano que la regule, creado *ex profeso* para tales efectos.

En el artículo décimo, fracción tercera del Decreto, se señala como una de las atribuciones de la Coordinación Jurídica y de Control de Migración, que es una de las cinco coordinaciones que integran al Instituto, la de "proponer y, en su caso, ejecutar los programas, métodos, sistemas de operación y procedimientos a que los integrantes de la Policía Federal de Migración deberán sujetarse para el mejor desempeño de sus funciones."

Consideramos sumamente contradictorio el hecho que una de las atribuciones que el Instituto tiene, a fin de alcanzar sus objetivos, es la de elaborar, diseñar, instrumentar y evaluar el programa que capacite y desarrolle al personal adscrito a dicha policía y a más de tres años de crearse dicho órgano no se ha regulado esta situación, toda vez que si es necesario contar con un cuerpo que proteja tanto a extranjeros como nacionales y que vigile el cumplimiento de las disposiciones legales.

El Instituto podrá elaborar y dictaminar convenios, acuerdos y bases de coordinación con entidades gubernamentales y organismos no gubernamentales; diseñar y aplicar el procedimiento de reclutamiento y selección de personal; diseñar, instrumentar, controlar y evaluar los programas en materia de

informática, estadística y comunicaciones; realizar acciones orientadas a prevenir delitos previstos en la Ley y por último tendría, de conformidad con la fracción trigésima, "las demás funciones que las disposiciones legales y reglamentarias le atribuyan, así como aquellas que le confiera el Titular del Ramo."

2.3.3. Integración

Para el cumplimiento de las atribuciones que brevemente analizamos con anterioridad, el Instituto de conformidad con el artículo cuarto del Decreto, se encuentra integrado de la siguiente manera:

1. Un órgano de consulta en la materia, denominado "Consejo del Instituto Nacional de Migración", presidido por la Secretaría de Gobernación e integrado con representantes de prácticamente todas las Secretarías de Estado y de la Procuraduría General de la República;
2. Un Comisionado;
3. Cinco Coordinaciones, éstas son: de Supervisión y Control Operativo, Regulación de Estancia, Jurídica y de Control de Inmigración, Planeación e Investigación y de Relaciones Interinstitucionales;
4. Una Dirección de Administración; y
5. Las Delegaciones Regionales.

Resulta de especial interés las atribuciones, que conforme a este Decreto, la Coordinación de Regulación de Estancia tiene; es el artículo noveno el que establece las mismas:

"Artículo 9o. Son atribuciones de la Coordinación de Regulación de Estancia:

1. Atender y resolver las solicitudes de trámite en la calidad migratoria de no inmigrante en lo relativo a turistas, transmigrantes, estudiantes, asilados

políticos y refugiados, visitantes, consejeros, ministros de culto, inversionistas, artistas, deportistas y visitantes distinguidos;

II. Atender y resolver las solicitudes de trámite en la calidad migratoria de inmigrante en lo relativo a familiares, rentistas, inversionistas, cargos de confianza, profesionistas, científicos, técnicos, artistas, deportistas y resolver en relación a las solicitudes para adquirir la calidad de inmigrado;

III. Dirigir, coordinar y vigilar que las resoluciones en materia de migración se ajusten a lo dispuesto en la Ley General de Población, su Reglamento y demás disposiciones legales aplicables;

IV. Planear, organizar y dirigir la recepción y entrega de documentación a extranjeros en las calidades de no inmigrantes, inmigrantes e inmigrados; controlar el archivo migratorio; evaluar y dar seguimiento a los programas del Instituto; e inscribir y registrar a los extranjeros para el control y expedición de documentos migratorios;

V. Las demás que le encomiende el Instituto.

Nos parece que esta coordinación viene a ser la más importante, ya que prácticamente otorga o niega las calidades migratorias de no inmigrante, inmigrante e inmigrado.

Cabe mencionar, que si un particular que requiera de cualquier servicio que el Instituto preste y tenga alguna queja o comentario, será la coordinación de Relaciones Interinstitucionales quien se encargue de recibir tales quejas; así se indica en el artículo décimo segundo, fracción segunda:

"II. Dirigir y coordinar el análisis y estudio de disposiciones, convenios y tratados en materia de extranjería; así como coordinar las relaciones con dependencias gubernamentales y organismos no gubernamentales, y atender las quejas, denuncias y recomendaciones provenientes de usuarios del servicio migratorio."

Por lo que se refiere al análisis del Decreto por el que se creó al Instituto como órgano técnico desconcentrado, sólo resta mencionar que el artículo transitorio segundo del mismo, establece lo siguiente:

"Segundo. El Instituto Nacional de Migración ejercerá desde luego sus atribuciones y deberá contar con toda su estructura administrativa y organizacional en los términos de este ordenamiento, a más tardar noventa días después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, lapso dentro del cual deberá expedirse su Reglamento Interior."

Como ya se estableció, el Decreto entró en vigor, tal y como lo señala el propio artículo transitorio primero, "al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación", es decir, el veinte de octubre de 1993; a la fecha, obvia decir, que el término de los noventa días ha transcurrido, y no se ha publicado el Reglamento interior, que consideramos por demás necesario, para regular a ese órgano, el más importante en materia migratoria de nuestro país.

2.4. Delegación de facultades en materia migratoria

El fundamento legal de la delegación de facultades lo encontramos en lo dispuesto por el artículo dieciséis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que en su primer párrafo establece:

"Artículo 16. Corresponde originalmente a los titulares de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos el trámite y resolución de los asuntos de su competencia, pero para la mejor organización del trabajo podrán delegar en los funcionarios a que se refieren los Artículos 15 y 16, cualesquiera de sus facultades, excepto aquéllas que por disposición de la Ley o del reglamento interior respectivo, deban ser ejercidas precisamente por dichos titulares..."

Los acuerdos por los cuales se deleguen facultades o se adscriban unidades administrativas se publicarán en el Diario Oficial de la Federación."

A su vez, el artículo catorce del citado ordenamiento, establece que al frente de cada secretaría habrá un secretario, que se auxilia por subsecretarios, oficial mayor, directores, subdirectores, jefes y subjefes de departamento, oficina, sección y mesa y por los demás funcionarios que establezca el reglamento interior y otras disposiciones legales. Por lo que respecta a los departamentos administrativos, el artículo quince señala que al frente de ellos habrá un jefe de departamento, quién se auxilia por secretarios generales, oficial mayor, directores,

subdirectores, jefes y subjefes, así como por los demás funcionarios que establezcan otras disposiciones aplicables.

Concretamente en la materia que nos ocupa, el "Acuerdo por el que se delegan facultades para autorizar trámites y ejercer diversas atribuciones previstas en la Ley General de Población y su reglamento en favor de los servidores públicos que se indican"⁷⁰, mismo que nos referiremos en adelante como el Acuerdo, estableció en su considerando:

" Que de conformidad con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, los titulares de la Secretarías de Estado pueden delegar facultades a los servidores públicos de sus propias dependencias, excepto aquellas que por disposición de ley, reglamento interior u otra disposición legal deban ser ejercidas precisamente por el propio titular;

Que en las últimas dos décadas la dinámica demográfica nacional e internacional, la crisis económica y en algunos casos la inestabilidad política en distintas partes del mundo, han propiciado flujos migratorios que requieren una especial atención con objeto de regular apropiadamente la internación y estancia de los extranjeros en el país, así como reforzar el control migratorio en nuestras fronteras;

Que la amplitud y complejidad del fenómeno migratorio, hace necesario establecer sistemas adecuados para el debido y eficaz ejercicio de las facultades de que está investida esta dependencia del ejecutivo federal y el Instituto Nacional de Migración y por tanto, se hace indispensable expedir acuerdos delegatorios de facultades;

Que las acciones prioritarias de simplificación administrativa previstas en el programa de Modernización de los Servicios Migratorios, se orientan no sólo a hacerlos congruentes con la naturaleza del Instituto Nacional de Migración como órgano técnico desconcentrado, sino también a otorgar mayor agilidad a los trámites migratorios a través de un proceso de desconcentración, sin menoscabo de la necesaria coordinación y control que se debe mantener sobre ellos, así como a propiciar que las oficinas desconcentradas del Instituto que están asentadas en diversos lugares del territorio nacional, con jurisdicción territorial definida, cuenten con facultades de decisión en el lugar donde se generen las solicitudes, por contar con un mejor conocimiento y control de los extranjeros que radican en la zona geográfica de su jurisdicción, evitando con

⁷⁰ Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 1º de noviembre de 1994.

ello el centralismo, los excesivos trámites en procedimientos y el recargo de trabajo en el servicio central, y

Que la delegación de facultades antes citada, no contraviene las disposiciones vigentes en los ordenamientos jurídicos que regulen la materia migratoria....⁷¹

El Acuerdo, en el artículo primero señala que se delegaban facultades para autorizar los trámites migratorios, en favor del subsecretario de Población y Servicios Migratorios y en favor de funcionarios del Instituto Nacional de Migración; entre estos encontramos a los siguientes: comisionado, coordinador de regulación de estancia, director de no inmigrantes, director de inmigrantes e inmigrados, director del registro y archivo migratorio, coordinador jurídico y de control de inmigración, director de control e inspección migratoria, director jurídico y a los subdirectores y jefes de departamento de cada dirección, así como a los delegados regionales, subdelegados regionales, delegados y subdelegados locales.

Señala dicho artículo, en su párrafo final que la designación de facultades se entendía "sin perjuicio de su ejercicio directo por el suscrito", es decir por el propio secretario de Gobernación.

El artículo segundo, señala prácticamente todos los trámites migratorios a realizar y las atribuciones cuya autorización y ejercicio es delegada, así como el marco de referencia legal, conforme a la Ley General de Población y su Reglamento.

El Acuerdo, tiene un apéndice en el que se precisa en lo particular, qué tipo de trámite migratorio o atribución puede autorizar o ejercer cada uno de los servidores públicos que son mencionados en el artículo primero, tomando en cuenta para ello y de conformidad al artículo tercero, su nivel jerárquico, ya sean mandos medios o superiores y el grupo de nacionalidad -de permiso previo, regulada o liberada- a que pertenezca el extranjero.

Por ejemplo, el artículo segundo en el numeral 2. establece:

⁷¹ De Pina, Rafael. Estaduto Legal de los Extranjeros. 13a. ed., Editorial Porrúa, México, 1996, pp.145-146

"2. Fijación de las políticas y criterios migratorios previo acuerdo con el secretario (Ley, arts. 32; 33; 34; 35; 36; 37; 38; 51; 55)"

De conformidad a lo que establece el apéndice del Acuerdo, esta atribución podrá ser ejercida, para todas las nacionalidades, por el subsecretario de población y de servicios migratorios y por el comisionado del Instituto.

A continuación ilustramos otro ejemplo, esta vez referido a un trámite migratorio, señalado en el numeral 13 del artículo segundo:

"13. Cambio de calidad de no inmigrante a inmigrante (Ley, arts. 44; 48; 59; Regl. arts. 62; 85; 119)"

Ese trámite, para todo tipo de nacionalidad puede ser autorizado por el comisionado; si se refiere a nacionalidad regulada o liberada, entonces el coordinador de regulación de estancia estará posibilitado para autorizarlo y si se trata de un extranjero cuya nacionalidad sea considerada como liberada, entonces será el director de inmigrantes e inmigrados quién esté facultado para autorizar dicho trámite.

El artículo cuarto, señala que en la atención de los asuntos cuyo trámite, resolución, autorización y suscripción se deleguen, los servidores públicos deben actuar "con legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia", apegándose a lo dispuesto por la Ley, su Reglamento, el Decreto por el que se crea el Instituto Nacional de Migración y las demás disposiciones aplicables.

Para ejercer las facultades que se delegan en el Acuerdo, los servidores públicos deben observar, tal y como lo señala el artículo quinto, las disposiciones jurídicas aplicables, las políticas y criterios migratorios, así como las circulares emitidas y por emitirse por el comisionado del Instituto y demás normas administrativas.

Finalmente, el artículo noveno establece que en casos extraordinarios o cuando exista duda acerca de la competencia de algún servidor público para conocer de

ESTA TESIS NO DEBE SALIR DE LA BIBLIOTECA

algún asunto determinado en los términos de dicho Acuerdo, "corresponderá al titular del Instituto Nacional de Migración resolver el despacho del mismo."

2.5. Servicio exterior de migración

Una vez analizados los aspectos fundamentales del servicio señalado por la propia Ley General de Población como "interior", es decir el que está a cargo de las oficinas establecidas por la Secretaría de Gobernación en el país, comentaremos brevemente algunas cuestiones relativas al servicio exterior.

Los servicios de migración son interior y exterior; como ya lo apuntamos, el interior estará a cargo de las oficinas establecidas por la Secretaría y el exterior, de conformidad con el artículo noveno de la Ley, estará a cargo "por los delegados de la Secretaría, por los miembros del Servicio Exterior Mexicano y las demás instituciones que determine la Secretaría de Gobernación con carácter de auxiliares."

A su vez, el Reglamento de la Ley, define al servicio exterior como aquél integrado por los funcionarios del Gobierno Mexicano en el extranjero, teniendo a su cargo, los siguientes:

- Aplicar, en auxilio de la autoridad migratoria, las disposiciones contenidas en la Ley, en el Reglamento y en las de orden administrativo dictadas por la Secretaría;
- Expedir la documentación de los extranjeros que sean autorizados para internarse al país;
- Proteger y auxiliar a los emigrantes mexicanos en el extranjero, y
- Elaborar los informes estadísticos que se les requiera.

Como obligaciones del personal que integra los servicios migratorios, ya sean en forma directa o auxiliar, encontramos:

- I. Cumplir con las disposiciones de la Ley y el Reglamento;
- II. Cumplir con las instrucciones y acuerdos de la Secretaría;
- III. Sugerir las medidas o disposiciones que tiendan al mejoramiento de los servicios o a la agilización y simplificación de los trámites;

- IV. Cumplir con las disposiciones relativas a la estadística nacional;
- V. Proporcionar los informes o estados del movimiento migratorio en la forma y términos que indique la Secretaría; y
- VI. Auxiliar a las autoridades judiciales a requerimiento escrito de éstas en el cumplimiento de las órdenes de arraigo que dicten.

2.6. Política migratoria en México

Expuesto el marco constitucional y legal en materia migratoria, y antes de empezar el análisis de la reforma del mes de noviembre de 1996, consideramos pertinente determinar cuál es la política migratoria en nuestro país; es decir qué lineamientos y principios rigen al movimiento migratorio, considerando como tal al tránsito internacional de extranjeros o nacionales, ya sea de entrada o de salida al o del país.

Como ya lo hemos comentado, la Secretaría de Gobernación debe tomar las medidas necesarias para sujetar la inmigración de extranjeros a las modalidades que juzgue pertinentes, y procurar la mejor asimilación de éstos al medio nacional y su adecuada distribución en el territorio; por lo tanto la política migratoria estará dirigida a la consecución de los anteriores fines.

La Ley General de Población en el capítulo tercero, titulado Inmigración, establece en el artículo treinta y dos que dicha Secretaría fijará, "previos los estudios demográficos correspondientes, el número de extranjeros cuya internación podrá permitirse al país, ya sea por actividades o por zonas de residencia, y sujetará a las modalidades que juzgue pertinentes, la inmigración de extranjeros, según sean sus posibilidades de contribuir al progreso nacional."

Por lo tanto un primer criterio será el de la posibilidad del extranjero, para contribuir al progreso nacional.

Prosigue la Ley a establecer, que los permisos de internación se otorgarán preferentemente a los científicos y técnicos dedicados o que se hayan dedicado a la investigación o a la enseñanza en disciplinas no cubiertas o insuficientemente cubiertas por mexicanos, también se preferirá a los

inversionistas que pretendan invertir su capital en la industria, comercio y servicios, siempre y cuando contribuyan al desarrollo económico y social del país. De igual forma se procede a establecer que los turistas serán proporcionados con facilidades para internarse en el país.

La admisión de extranjeros a territorio nacional está condicionada por la Ley, entre otros motivos, a que exista reciprocidad internacional, al equilibrio demográfico, a las cuotas u que se refiere el artículo treinta y dos y a los intereses económicos de los mexicanos, es por esto que se da preferencia a los extranjeros que están en los supuestos antes señalados.

En opinión de Ramón Xilotl Ramírez, siguiendo los lineamientos de la política exterior mexicana, durante la época franquista se imposibilitó la admisión de nacionales españoles, así como de rodesianos, de norcoreanos y a principios de la década de los ochenta, a chilenos, sudafricanos y taiwaneses.⁷²

Prosigue Xilotl Ramírez señalando que las nacionalidades que no requerían de autorización especial, eran denominadas, por los consulados mexicanos, como "nacionalidades sujetas a regulación general y a las que si requerían se les llamaba "nacionalidades sujetas a regulación especial", antes denominadas como nacionalidad "restringida".⁷³

En opinión de Cecilia Molina, el término nacionalidad restringida, "se aplica a la del extranjero que necesita permiso expreso de la Secretaría de Gobernación para internarse en México en cualquiera calidad migratoria."⁷⁴

En nuestra opinión, la restricción a una nacionalidad depende de varios factores, uno de ellos, que nos parece lógico, es el que exista o no reciprocidad internacional; la intención de extranjeros de radicar en forma masiva; la legitimación de un gobierno; cuando la restricción se limite a que una determinada oficina consular documente al extrunjero y si existe acuerdo de supresión de visas consulares, pueden ser factores que influyeran en catalogar una nacionalidad.

⁷² Xilotl Ramírez, Ramón. Derecho Consular Mexicano, México, Editorial Porrúa, 1982, p. 581

⁷³ *Ibid.*, p. 586

⁷⁴ Molina, Cecilia. Práctica Consular Mexicana, 2a. ed., México, Editorial Porrúa, 1978, p. 142

Al respecto, Xilottl Ramírez afirma que la política de nacionalidades sujetas a regulación especial o restringida "no se mantiene constante o cerrada, sino que varía en su aplicación conforme varía la situación en el mundo; por ejemplo, Irán en tiempos del Sha era una nacionalidad de regulación general y abierta, ahora lo es restringida."⁷⁵

Como ya lo habíamos apuntado anteriormente, en nuestro país las autoridades reconocen tres clasificaciones que una nacionalidad puede tener, estas son:

- De permiso previo;
- Regulada; y
- Liberada.

El artículo tercero del Acuerdo de delegación, establece, en el último párrafo, que la distribución de las nacionalidades por grupos, será autorizada por el comisionado del Instituto, previo acuerdo del secretario de Gobernación.

Existe un instructivo conjunto que es el documento suscrito por las Secretarías de Gobernación y de Relaciones Exteriores, con el objeto de normar la internación de extranjeros, a los Estados Unidos Mexicanos.⁷⁶

En dicho documento se señala que es conveniente simplificar la documentación migratoria y facilitar la internación de los extranjeros a nuestro país y se establece que los extranjeros que residan en un país que no es el de su origen, podrán ser documentados en ese país, comprobando fehacientemente tener así su residencia permanente, además de sujetarse al régimen de visas de México que tiene con el país de los interesados.

Como ejemplo de nacionalidad sujeta a permiso previo, podríamos considerar a los nacionales provenientes de Corea del Norte, Camboya, Líbano, Siria, entre otros.

⁷⁵ Xilottl Ramírez, Ramón. *op.cit.*, p. 587

⁷⁶ Pérez Nieto Castro, Leonel. *op.cit.*, p.

No obstante que resulta necesario restringir ciertas nacionalidades, consideramos que México tiene una política migratoria muy flexible que crea facilidades para la internación de extranjeros, adecuándose a los fenómenos mundiales y a los cambios de formas de gobierno y estructuras políticas que suceden a nivel mundial, cuidando de la soberanía y de los intereses de nuestros connacionales.

Es nuestra opinión que el factor de reciprocidad internacional, algunas veces no es tomado en cuenta para determinar ciertos criterios en materia migratoria; así cuando algún país toma decisiones unilaterales que afectan a nuestros nacionales en lo que se refiere a políticas de internación, obtención de permisos de trabajo, es decir aspectos que se refieren a la internación y permanencia de un extranjero en ese país, México debería aplicar el principio de reciprocidad internacional en imponer medidas o restricciones "temporales" similares a las que aquél país adopte, con respecto a los mexicanos que pretendan internarse sin radicar definitivamente en ese territorio.

En el aspecto de prestar auxilio al perseguido por motivos políticos, nuestro país no ha olvidado ni descuidado ese auxilio, de tal manera que el asilo puede considerarse como tradicional en la política exterior y migratoria mexicana.

Finalmente, analizando el "Programa Nacional de Población 1995 - 2000",⁷⁷ propuesto por el Ejecutivo de la Unión, encontramos que por lo que se refiere a la dinámica y estructura de la población, el objetivo principal de la política de población es el de:

"contribuir -dentro de su esfera de competencia- a elevar el bienestar y la calidad de vida de todos los mexicanos. Para la consecución de este fin es de la más alta prioridad armonizar el ritmo de crecimiento demográfico en los procesos del desarrollo económico y social, para garantizar la participación de la población en la distribución equitativa de los beneficios del mismo."

Una de las líneas de acción que se propone, para lograr lo anterior, es la de:

⁷⁷ Programa Nacional de Población 1995-2000, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 7 de agosto de 1995, segunda sección, pp. 1-80.

" Elaborar estudios acerca de las corrientes de inmigración a México y de emigración de nacionales a otros países, con el objeto de apoyar el diseño de políticas y estrategias en la materia."⁷⁸

Por lo que respecta a la migración internacional, en este documento se afirma que la misma no parece haber desempeñado un papel determinante en la dinámica demográfica del país en las primeras cinco o seis décadas de este siglo y se establece que las corrientes de inmigración no fueron muy significativas durante ese período.

Específicamente en materia de inmigración, después de afirmar que "México ha sido hasta años recientes un país de escasa inmigración", el documento establece lo siguiente:

" El establecimiento de extranjeros en México no ha sido motivo de estudios comparables en cantidad con los de la emigración de mexicanos, debido quizá a que su monto ha sido reducido. Los flujos más cuantiosos corresponden a los refugiados de la Guerra Civil de España a final de los años treinta; los perseguidos políticos por los gobiernos militares de América del Sur a principios de los años setenta; y los desplazados por los conflictos políticos y la violencia en Guatemala, El Salvador y Nicaragua durante los años setentas y ochentas.

En contraste con el enorme flujo de emigrantes observado en las últimas décadas, la importancia de personas provenientes del extranjero ha sido reducida. De hecho, los residentes extranjeros en el país sumaron en 1980 un total de 280 mil personas, mientras que en 1990 no superaron la cifra de 400 mil. La inmigración extranjera es reducida en todas y cada una de las entidades federativas..."⁷⁹

Concluimos este capítulo afirmando que México es un país en el que predomina la emigración y no la inmigración; entendiendo la primera como el desplazamiento, de uno o varios individuos, que implica el cambio de residencia habitual desde una unidad político-administrativa hacia otra, en un momento dado, visto desde la óptica del lugar donde se origina el movimiento. Con la inmigración sucede el mismo desplazamiento, solo que visto desde la óptica del lugar de llegada.

⁷⁸ *Ibid.*, pp. 49-50

⁷⁹ *Ibidem*, p. 18

CAPITULO III

LA REFORMA A LA LEY GENERAL DE POBLACION DEL 8 DE NOVIEMBRE DE 1996

3.1. Filosofía de las Reformas a la Ley General de Población Vigente

Es importante conocer a fondo las motivos por las cuales se reforma, adiciona o deroga una ley; al respecto debemos entender cuáles fueron las circunstancias y las razones que en un principio motivaron a proponer la creación de nuevas supuestas jurídicas que regularan de una manera más precisa a la materia migratoria.

En este apartado nos limitaremos únicamente a exponer dichas circunstancias para que más adelante estemos en posibilidad de analizar y comentar dicha reforma.

En este orden de ideas, la iniciativa de reformas recogió inquietudes de diversos sectores, que fueron manifestadas, según la propia Subsecretaría de Población y de Servicios Migratorios de la Secretaría de Gobernación y el Instituto Nacional de Migración, en múltiples ocasiones tales como "los Foros Sobre Asuntos Migratorios efectuados durante 1995, las reuniones con diversas comisiones legislativas del Senado y la Cámara de Diputados, sesiones de trabajo con la Comisión Nacional de Derechos Humanos, con la Academia Mexicana de Derechos Humanos, con Asociaciones de Abogados y de Empresarios, entre otras." ⁸⁰

La reforma pretendió cumplir con una diversidad de objetivos, entre éstos encontramos que se buscaba:

- Otorgar mayor protección a los derechos humanos;

⁸⁰ Ley General de Población, Subsecretaría de Población y de Servicios Migratorios, Instituto Nacional de Migración, Cda. CPrensa, Doc. 26 de noviembre de 1996, 19:49., p. 1

- Proporcionar mayor seguridad jurídica en los trámites y procedimientos migratorios;
- Promover la integración familiar;
- Combatir con mayor rigor el tráfico de seres humanos; y
- Adaptar las características y modalidades migratorias a las circunstancias actuales.

Por lo que se refiere a otorgar mayor protección a los derechos humanos, cabe mencionar que antes de la reforma a la Ley, el artículo sesenta y ocho establecía lo siguiente:

" Artículo 68. Los jueces u oficiales del Registro Civil no celebrarán ningún acto del estado civil en que intervenga algún extranjero, sin la comprobación previa, por parte de éste, de su legal estancia en el país. Tratándose de matrimonio de extranjeros con mexicanos, deberán exigir la autorización de la Secretaría de Gobernación.

En todos los casos deberán asentarse las comprobaciones a que se refiere este artículo y darse aviso a la Secretaría de Gobernación del acto celebrado."

La aplicación de este artículo, en opinión de las autoridades, ocasionaba que frecuentemente los hijos de extranjeros indocumentados no fueran registrados en el correspondiente registro civil, ya que los padres temían ser deportados por no tener la documentación migratoria en orden.

Con la modificación propuesta a ese artículo se pretendió, en apoyo de los derechos humanos, eximir a los extranjeros indocumentados de la obligación de comprobar su legal estancia en territorio nacional, para poder registrar a sus hijos nacidas en México. Con ello se garantizaría a los menores de edad, el poder acreditar su nacionalidad y así acceder a los servicios de salud y educación.

Por otra parte, el artículo cincuenta y ocho, antes de la reforma, imponía una pena de dos a diez años de prisión en los supuestos siguientes:

"...a quien por sí o por medio de otros pretenda llevar o lleve nacionales mexicanos a internarse al extranjero en forma ilegal. Igual pena se impondrá a quien por sí o por medio de otro u otros, sin permiso legal de la autoridad competente, pretenda introducir ilegalmente a uno o varios extranjeros a

territorio mexicano o a otro país, o los albergue o transporte por el territorio nacional con el propósito de ocultarlos para evadir la revisión migratoria..."

La reforma a este artículo propuso que la pena se aumentara de seis a doce años, misma que se incrementaría hasta en un cincuenta por ciento más cuando las conductas descritas en dicho artículo se realizaran con menores de edad o pusieran en peligro la salud, la integridad o la vida de los indocumentados.

Para efectos de proporcionar mayor seguridad jurídica, entendiéndose ésta como "la garantía que representa la organización estatal en orden al mantenimiento del derecho y a la consiguiente protección del individuo, nacional o extranjero"⁸¹, se adicionó al texto de la ley, un capítulo en el cual se establecieron los procedimientos que regulan los trámites de internación, estancia y salida de extranjeros y permisos que se solicitan ante la autoridad correspondiente.

Con lo anterior, se buscaba cumplir con la obligación establecida en la Constitución de dictar resolución sobre todas las cuestiones planteadas y la de fundarla y motivarla.

Con el propósito de otorgar mayor transparencia y certeza jurídica, de igual forma se adicionó otro capítulo sobre procedimientos relativos a visitas de verificación, solicitud de comparecencia de un extranjero, desahogo de denuncias y testimonios recibidos, solicitud de informes sobre actividades de extranjeros, revisión en rutas o puntos provisionales, entre otros.

En opinión de la Subsecretaría mencionada, lo anterior:

"...eleva a nivel de Ley los procedimientos internos, dándole un marco normativo más claro y más preciso a las acciones involucradas, que pudieran estar asociadas a abusos de autoridad, irregularidades o violaciones a derechos humanos; asimismo da mayor seguridad jurídica al extranjero y a los propios trabajadores del Instituto Nacional de Migración que ejercen la función de autoridad."⁸²

⁸¹ De Pina, Rafael y De Pina Vara, Rafael. *op.cit.*, p. 456

⁸² Ley General de Población *op.cit.*, p. 2

Para propiciar la integración familiar, además del citado artículo sesenta y ocho, se reformó el artículo treinta y nueve ya que, antes de la reforma, dicho artículo establecía que si llegaba a disolverse el vínculo matrimonial entre un extranjero y un mexicano o se dejaba de cumplir con las obligaciones que impone la legislación civil en materia de alimentos, se perdía la calidad migratoria que fue otorgada y se señalaba, al interesado, un plazo para abandonar el país, excepto si éste hubiera adquirido la calidad de inmigrado.

Esto provocaba en algunos casos que los hijos de ese matrimonio entre extranjero y mexicano, se quedaran sin padre o madre o desprotegidos.

Con la reforma propuesta existe la posibilidad de que el extranjero cónyuge de mexicano que se haya divorciado o que hubiera incumplido con las obligaciones alimentarias establecidas en la legislación correspondiente, pueda permanecer en territorio nacional con la misma calidad migratoria o bien que se le fije una nueva y no necesariamente deberá abandonar el país.

Siguiendo con el afán de propugnar por una reunificación familiar se adicionó un último párrafo al artículo cuarenta y dos que establece la posibilidad de otorgar a los dependientes familiares del no inmigrante la misma característica y temporalidad del titular para los casos en que éste requiera que sus familiares se internen, garantizando la igualdad en las condiciones de permanencia con el titular.

Para el caso del inmigrante se prevé la posibilidad de que los familiares puedan ser autorizados para realizar actividades lucrativas.

La creación de la nueva característica denominada "asimilado", dentro de la calidad migratoria de inmigrante, obedeció, según la propia autoridad, a que se internen bajo la misma:

"...aqueellos extranjeros que ya han realizado procesos de permanencia que los identifique al medio nacional por haber vivido largos periodos en nuestro país o hayan tenido o tengan cónyuge o hijo mexicano y que no se encuentren comprendidos en las características migratorias que marca la propia ley en la

calidad de inmigrantes. En esta característica se autorizarían, de ser aprobada la iniciativa, los refugiados guatemaltecos.⁸³

El combate al tráfico de indocumentados tiene especial relevancia desde principios de la década de los noventa y con esta reforma se incrementaría, como ya lo mencionamos, la pena a los traficantes de seis a doce años de prisión, de modo que se impida el otorgamiento del beneficio de libertad condicional en las condenas y se señala que éstas se incrementarían cuando el autor fuera servidor público o se pusiera en riesgo la salud, la integridad o la vida de los indocumentados, o que el tráfico se realizara con menores de edad.

Por último, con la intención de adaptar las características y modalidades migratorias a las circunstancias actuales, se propuso la creación de nuevas características migratorias; para la calidad de no inmigrante, las de ministro de culto y corresponsal y para la calidad de inmigrante la de asimilado; "con ello se otorga certidumbre migratoria a los extranjeros que se ubiquen en dichas actividades".⁸⁴

3.2. Exposición de motivos

El Ejecutivo de la Unión, con fundamento en el artículo setenta y uno fracción primera de nuestra Constitución, - que establece que el derecho de iniciar leyes o decretos compete, entre otros al Presidente de la República -, envió el proyecto de iniciativa de reformas, adiciones y derogaciones a la Ley General de Población, al Congreso de la Unión para su análisis, revisión y eventual aprobación el día trece de septiembre de 1996.

Consideramos pertinente expresar algunas ideas contenidas en el texto de la exposición, que entre otras, manifestó las siguientes:

" Por la creciente importancia y complejidad de los flujos migratorios, el Poder Ejecutivo Federal se dió a la tarea de revisar el marco jurídico migratorio a efecto de proponer al Honorable Congreso de la Unión las reformas y adiciones a la Ley General de Población que exigen los tiempos actuales, en

⁸³ Ibid., p. 3

⁸⁴ Ibidem

concordancia con los lineamientos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo 1995 - 2000.

El Ejecutivo Federal ha establecido tres grandes líneas de acción en materia migratoria:

- I. Contribuir de manera permanente en la definición y actualización de una política migratoria que responda a los objetivos nacionales y aliente los flujos migratorios que benefician al país.
- II. Ejercer las facultades de vigilancia migratoria en el territorio nacional, en un marco de respeto a la Ley y a los derechos humanos de los migrantes.
- III. Mejorar la calidad de los servicios, a través de la precisión en el ejercicio de la facultad discrecional, la simplificación de trámites, el desarrollo del personal, la modernización tecnológica, el fortalecimiento de la eficiencia administrativa, la colaboración interinstitucional y el fomento de una cultura de servicio y honestidad.

En la consecución de esos objetivos se ha encontrado que algunos aspectos de la norma son susceptibles de mejorarse en aras de lograr mayor efectividad en la actuación administrativa, con un apego más puntual a los principios de legalidad, certeza, seguridad jurídica y, desde luego, una más justa y equitativa apreciación de las circunstancias específicas en favor de los gobernados. La reforma propuesta busca dar mayor protección a los derechos humanos de aquellos extranjeros que han decidido radicar en nuestro país; dar mayor seguridad jurídica en los trámites y procedimientos migratorios; propiciar la integración familiar y combatir con mayor rigor los delitos vinculados con el tráfico de seres humanos.

En nuestro país la migración es un fenómeno que cobra cada día mayor importancia y se manifiesta de diferentes maneras. México reúne las tres características que integran a este fenómeno: origen, tránsito y destino de los migrantes. La situación geográfica de nuestra nación, en especial su cercanía con el país más desarrollado del mundo, así como las tendencias de internacionalización en que se encuentra inmersa, han motivado un aumento significativo de los flujos de migración, que incide de manera importante en el comercio exterior, el turismo, la política internacional, la captación de divisas, la seguridad nacional y en el desarrollo social y económico del país.

A partir de las consideraciones anteriores se ha estimado conveniente reformar y adicionar la Ley General de Población, de la siguiente manera:

...se otorgan facilidades adicionales en la característica de estudiante para permitir que los habitantes de las zonas fronterizas puedan ingresar a estudiar

y regresar a su país sin tener que cumplir con un límite de ausencias de nuestro territorio; de esta manera se responde a un requerimiento de los habitantes de dichas zonas para lograr la formación profesional que pretenden y eliminar trámites engorrosos.

Siendo la familia el núcleo fundamental de la organización social del Estado mexicano, mediante la incorporación de un párrafo final al art. 42, se otorgan una serie de facilidades a los familiares de extranjeros que pretendan ingresar al país de tal manera que se pueda lograr su integración.

...se le adiciona una última fracción al citado art. 48 que permitirá otorgar la calidad de inmigrantes a aquellas extranjeros que hayan acreditado procesos de asimilación al medio nacional o vínculos con nacionales, aunque su actividad no fuere de alta especialización.

...Asimismo, para dar continuidad al propósito original del legislador de evitar el fraude a la Ley y cancelar los efectos que dichos actos generan, se establece la obligación de que los matrimonios y divorcios entre mexicanos y extranjeros se inscriban en el Registro Nacional de Extranjeros.

...La redacción actual de la Ley de la materia sólo contempla el supuesto de la expulsión definitiva. Con la iniciativa que se presenta, para modificar el art. 126, se busca que la autoridad migratoria pueda determinar la sanción de conformidad con la gravedad de la conducta que la motivó y así evitar el carácter definitivo que se le daba en todos los casos a la expulsión..."⁸⁵

3.3. Análisis y consideraciones del Decreto

Una vez determinados los motivos que impulsaron la reforma a la Ley General de Población, comenzaremos con el análisis de cada una de las disposiciones que fueron afectadas por la misma.

El "Decreto por el cual se reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General de Población"⁸⁶ estableció en su artículo único, lo siguiente:

"Artículo Único.- Se reforman y adicionan los artículos 25, 37, 39, 42, 48, 63, 68, 70, 115, 116, 126, 135, 138, 139 bis y 140; se adicionan el Capítulo IX,

⁸⁵ Compilación Histórica de la Legislación Migratoria en México., op cit., pp. 191-195

⁸⁶ Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 8 de noviembre de 1996.

denominado "Del Procedimiento Migratorio", con los artículos 145, 146, 147, 148, 149 y 150, y el Capítulo X, denominado "Del Procedimiento de Verificación y Vigilancia", con los artículos 151, 152, 153, 154, 155, 156 y 157, y se deroga el artículo 142 de la Ley General de Población,...."⁸⁷

El artículo veinticinco, el cual anteriormente hacía referencia inexacta a la fracción novena del artículo cuarenta y dos, se reformó y ahora se refiere correctamente a la fracción décima de dicho artículo, quedando entonces como sigue:

"Artículo 25. No se autorizará el desembarco de extranjeros que no reúnan los requisitos fijados por esta Ley y su Reglamento, salvo lo dispuesto por el artículo 42 fracción X, de esta Ley."

El artículo treinta y siete es reformado, concretamente en sus fracciones quinta y sexta que antes establecían como causa para negar a los extranjeros la entrada al país o el cambio de calidad o característica migratoria, cuando éstos hubieran observado mala conducta durante su estancia en el país o tengan malos antecedentes en el extranjero y la fracción sexta establecía a su vez como causa de negación, cuando los extranjeros hubieran infringido la ley o su reglamento.

El artículo treinta y siete quedó como sigue:

"Artículo 37. La Secretaría de Gobernación podrá negar a los extranjeros la entrada al país o el cambio de calidad o característica migratoria por cualquiera de los siguientes motivos, cuando:

- I. No exista reciprocidad internacional;
- II. Lo exija el equilibrio demográfico nacional;
- III. No lo permitan las cuotas a que se refiere el art. 32 de esta Ley;
- IV. Se estime lesivo para los intereses económicos de los nacionales;
- V. Hayan infringido las leyes nacionales o tengan malos antecedentes en el extranjero;
- VI. Hayan infringido esta Ley, su reglamento u otras disposiciones administrativas aplicables en la materia, o no cumplan con los requisitos establecidos en los mismos;
- VII. No se encuentren física o mentalmente sanos a juicio de la autoridad sanitaria; o

⁸⁷ Decreto por el que se reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General de Población, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 8 de noviembre de 1996, pp. 2-5

VIII. Lo prevean otras disposiciones legales."

Es nuestra opinión que con esta reforma se logra obtener mayor exactitud y se elimina el supuesto anterior, que nos parecía por demás débil de haber "observado mala conducta durante su estancia en el país", además de agregarse en la fracción sexta la posible infracción de otras disposiciones administrativas y que en caso de incumplimiento de los requisitos establecidos en la propia Ley, podría verse afectado con la negación que trata el artículo.

Como ya lo habíamos mencionado, es en nuestra opinión este artículo el que establece los lineamientos y criterios que en gran medida marcan a la política migratoria en México, sobre todo en lo que se refiere a criterios de internación a territorio nacional y por supuesto de regulación de estancia, ya que podemos interpretar que si se cumple con lo contrario a lo que dispone el artículo, entonces estaremos ante circunstancias que deberían permitir la entrada de extranjeros al país y sus correspondientes cambios de calidades o de características migratorias.

Es decir, si el extranjero no infringió las leyes nacionales ni tiene malos antecedentes en el extranjero, entonces no encontraríamos motivos para negar lo que se establece y así sucedería sucesivamente con las otras fracciones.

El artículo treinta y nueve, establecía, antes de sufrir la reforma y adición a la que fue sujeto, lo siguiente:

"Artículo 39. Cuando los extranjeros contraigan matrimonio con mexicanos o tengan hijos nacidos en el país, la Secretaría de Gobernación podrá autorizar su internación o permanencia legal en el mismo.

Si llegare a disolverse el vínculo matrimonial o dejare de cumplirse con las obligaciones que impone la legislación civil en materia de alimentos, se perderá la calidad migratoria que la Secretaría haya otorgado y se le señalará al interesado un plazo para que abandone el país, excepto si ha adquirido la calidad de inmigrado."

El texto actual de dicho artículo en la parte reformada y adicionada, establece:

"Artículo 39. Si llegare a disolverse el vínculo matrimonial o dejare de cumplirse con las obligaciones que impone la legislación civil en materia de alimentos, por parte del cónyuge extranjero, podrá cancelársele su calidad migratoria y fijarle un plazo para que abandone el país -excepto si ha adquirido la calidad de inmigrado-, confirmar su permanencia, o bien autorizar una nueva calidad migratoria, a juicio de la Secretaría de Gobernación."

Con la reforma se propuso diversificar las consecuencias del incumplimiento de las obligaciones que se establecen, sin desconocer que el propósito del legislador es evitar el fraude a la Ley mediante la simulación del matrimonio.

No obstante que este artículo es tomado como ejemplo para fomentar la integración y la reunificación familiar, creemos necesario precisar los alcances de esta nueva disposición.

Como ya lo hemos establecido, el propio artículo treinta y siete vigente, establece en su fracción quinta, que la Secretaría de Gobernación podrá prohibir la entrada al país o el cambio de característica o de calidad migratoria a los extranjeros, cuando éstos "hayan infringido las leyes nacionales o tengan malas antecedentes en el extranjero". En el caso que contempla el propio artículo treinta y nueve, relativo a incumplir con "las obligaciones que impone la legislación civil en materia de alimentos" estaríamos en una clara infracción de una ley nacional, en este caso el Código Civil.

El Libro Primero, título sexto, capítulo segundo, del Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal, establece en los artículos trescientos uno a trescientos veintitrés todo lo relativo a la obligación de dar alimentos.

La obligación de dar alimentos es recíproca; el que los da tiene a su vez el derecho de pedirlos, así lo establecido por el artículo trescientos uno del Código Civil antes citado.

Las disposiciones del Código Civil relativas a la prestación alimenticia, son en opinión del maestro Ignacio Galindo Garfias, "imperativas (*jus cogens*), no

pueden ser renunciadas ni modificadas por la voluntad de las partes.⁸⁸ Prosigue el maestro Galindo Garfias, en establecer que la obligación que existe entre parientes próximos de prestarse recíprocamente ayuda en caso de necesidad, "es una obligación de orden a la vez social, moral y jurídico."⁸⁹

Lo anterior es confirmado por lo dispuesto en el artículo trescientos veintiuno del citado ordenamiento, señalando que "el derecho de recibir alimentos no es renunciable, ni puede ser objeto de transacción."

Por su parte, el artículo trescientos ocho, establece que los alimentos comprenden la comida, el vestido, la habitación y la asistencia en casos de enfermedad. Respecto de los menores, los alimentos comprenden, además, los gastos necesarios para la educación primaria del alimentista y para proporcionarle algún oficio, arte o profesión honestos y adecuados a su sexo y circunstancias personales.

El artículo treinta y nueve de la Ley, contempla dos supuestos:

- Disolución del vínculo matrimonial y
- No cumplir con las obligaciones que en materia de alimentos, impone la legislación civil.

Estamos de acuerdo con que la simple existencia de una disolución del vínculo matrimonial no debe ser causa, como lo contemplaba el texto anterior del artículo, de pérdida de la calidad migratoria ni de deportación. La disolución se puede dar por causas no imputables al extranjero y habría que valorar, con la documentación correspondiente, bajo que circunstancias se dió esa disolución para determinar si esa sanción es procedente; de igual forma habría que tomar en cuenta el daño que esa medida podría causar en los hijos, si es que los hubiere.

Una medida adoptada para evitar la simulación de matrimonios en nuestro país, la encontramos en el artículo ciento veintisiete de la Ley, que contempla una pena hasta de cinco años de prisión y multa, al mexicano que contraiga matrimonio con

⁸⁸ Galindo Garfias, Ignacio. Derecho Civil. Primer Curso, Parte General. Personas. Familia, 10a ed., Editorial Porrúa, México, 1990, p. 461

⁸⁹ *Ibid.*

extranjero solo con el objeto de que éste pueda radicarse en el país, acogiéndose a los beneficios que la Ley establece para estos casos. Igual sanción se aplicará al extranjero contrayente.

Por lo que se refiere al incumplimiento de la obligación alimenticia, sería necesaria determinar que causas mediaron para no cumplir con esa obligación, ya que podríamos estar en el caso de que el deudor alimenticio ya esté en posibilidades económicas de cumplir con esa prestación ni pueda incorporar, al acreedor alimenticio, al seno de la familia; o bien, podría suceder que la necesidad de recibir alimentos ha concluido.

En el caso de que el extranjero, con conocimiento de causa, dejare de cumplir con dicha obligación, además de existir la sanción jurídica correspondiente, la Secretaría de Gobernación, a través del Instituto Nacional de Migración deberá cancelar su documentación migratoria, fijándole un plazo para abandonar el país, previo aseguramiento de suma suficiente o bienes que respalden el cumplimiento de dicha obligación.

Esta última circunstancia deberá ser demostrada mediante documentación fehaciente, en la que conste el aseguramiento de los alimentos, mismo que podrá consistir en hipoteca, prenda, fianza, depósito de cantidad bastante a cubrir los alimentos o cualesquiera otra forma de garantía suficiente a juicio del juez, de conformidad con lo establecido por el artículo trescientos diecisiete del Código Civil.

Continuado con el análisis de las reformas a la Ley, el artículo cuarenta y dos es reformado, incluyéndose la fracción tercera que ahora contempla a los consejeros. De igual forma, se crean nuevas características dentro de la calidad de no inmigrante; así la fracción cuarta de dicho artículo, regula a la nueva característica denominada "Ministro de culto o asociado religioso", que a la letra establece:

"IV. MINISTRO DE CULTO O ASOCIADO RELIGIOSO.- Para ejercer el ministerio de cualquier culto, o para la realización de labores de asistencia social y filantrópicas, que coincidan con los fines de la asociación religiosa a la que pertenezca, siempre que ésta cuente con registro previo ante la Secretaría de Gobernación y que el extranjero posea, con antelación, el carácter de

ministro de culto o asociado en los términos de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público. El permiso se otorgará hasta por un año y podrán concederse hasta cuatro prórrogas por igual temporalidad cada una, con entradas y salidas múltiples.”

Con motivo de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación del veintiocho de enero de 1992, por medio de la cual se modificaron los artículos tres, cinco, veinticuatro, veintisiete y ciento treinta de nuestra Constitución en materia de libertad religiosa, asociaciones religiosas y ministros de culto, así como la ulterior publicación de la correspondiente ley reglamentaria, o sea la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, de quince de julio de 1992, surgió en México la necesidad de crear una nueva característica migratoria que regulara de manera eficiente la internación de aquellos miembros.

Hasta finales de 1994, existían en nuestro país, cerca de dos mil solicitudes de registro de distintas asociaciones religiosas⁹⁰, muchas de ellas con integrantes, ministros o asociados extranjeros.

Es importante mencionar que no es sino hasta cuatro años después que ese vacío se subsana con la creación de la nueva característica de ministro de culto y asociado religioso dentro de la calidad migratoria de no inmigrante, que contempla la fracción arriba transcrita.

Al respecto, analizaremos dicha fracción únicamente desde el punto de vista jurídico y no desde la consideración del derecho a la libertad religiosa.

La Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público⁹¹, en su artículo once señala que para los efectos del registro a que se refiere esa ley, son asociados de una asociación religiosa los mayores de edad, que ostenten dicho carácter conforme a los estatutos de la misma.

El artículo doce de dicha ley, establece:

⁹⁰ Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Estudios Jurídicos en torno a la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público*. Serie G: Estudios doctrinales, núm. 168, UNAM, México, 1994 pp. 281-265

⁹¹ Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 15 de junio de 1992.

"Artículo 12.- Para los efectos de esta Ley, se consideran como ministros de culto a todas aquellas personas mayores de edad a quienes las asociaciones a que pertenezcan confieran ese carácter. Las asociaciones religiosas deberán notificar a la Secretaría de Gobernación su decisión al respecto. En caso de que las asociaciones religiosas omitan esa notificación, o en tratándose de iglesias o agrupaciones religiosas, se tendrán como ministros de culto a quienes ejerzan en ellas como principal ocupación, funciones de dirección, representación u organización."

Por su parte, el artículo ciento treinta constitucional establece que las autoridades no intervendrán en la vida interna de las asociaciones religiosas; por lo anterior, la ley reglamentaria de ese artículo, -en este caso la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público-, no puede atribuir a una determinada persona el carácter de ministro de culto, sino podrá únicamente establecer a qué clases de personas se les aplican ciertas normas como si esas personas fueran ministros de culto.

En opinión de Ramón Sánchez Medel, del artículo doce se desprende que "no es que la Ley erija a determinadas personas en ministros de culto y las dote de las facultades y atribuciones de tales, sino que sólo establece para qué personas, sean o no en realidad ministros de culto, rigen determinadas disposiciones."⁹²

Es claro que el mencionado artículo doce establece el deber de las asociaciones religiosas de notificar a la Secretaría de Gobernación a qué personas atribuyen ellas el carácter de ministros de culto.

El artículo trece, señalaba que "los mexicanos podrán ejercer el ministerio de cualquier culto. Igualmente podrán hacerlo los extranjeros siempre que comprueben su legal internación y permanencia en el país y que su calidad migratoria no les impida la realización de actividades de tipo religioso, en los términos de la Ley General de Población".

De igual forma, el artículo quinto transitorio de la ley en cuestión establecía que:

⁹² Sánchez Medel, Ramón. Régimen Jurídico de los Ministros de Culto. Artículo publicado en "Estudios Jurídicos en torno a la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público", UNAM, México, 1994 pp. 96-98

" En tanto se revisa su calidad migratoria, los extranjeros que al entrar en vigor esta ley se encuentren legalmente internados en el país podrán actuar como ministros de culto, siempre y cuando las iglesias y demás agrupaciones religiosas les reconozcan ese carácter, al formular su solicitud de registro ante la Secretaría de Gobernación o bien los ministros interesados den aviso de tal circunstancia a la misma Secretaría."

Consideramos que la creación de la característica de "Ministro de culto o asociado religioso" era necesaria y congruente con lo que la propia Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público señalaba; no obstante el texto de la Ley General de Población no está completamente de acuerdo con la propia Ley de Asociaciones Religiosas ya que se establece que dicha característica se otorgará siempre y cuando suceda o existan las siguientes circunstancias:

- ejercer el ministerio de cualquier culto;
- realizar labores de asistencia social y filantrópicas que coincidan con los fines de la asociación religiosa a la que pertenezca;
- que la asociación religiosa cuente con registro previo ante la Secretaría de Gobernación; y
- que el extranjero posea, con antelación, el carácter de ministro de culto o asociado en los términos de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público.

Como ya lo mencionamos, tendrán el carácter de asociados religiosos los mayores de edad, que ostenten dicho carácter conforme a los estatutos de dicha asociación y serán considerados como ministros de culto, las personas mayores de edad a quienes las asociaciones religiosas a que pertenezcan les confieran ese carácter.

Si las asociaciones religiosas no notifican a la Secretaría de Gobernación su decisión de quiénes son considerados como ministros de culto, o si se trata, no de una asociación religiosa, sino de una iglesia o agrupación religiosa, entonces se considerarán como ministros de culto a quienes ejerzan como principal ocupación funciones de dirección, representación u organización.

La omisión de la notificación a la que aludimos, no tiene sanción jurídica en la ley, misma a la que no están obligadas las iglesias a agrupaciones religiosas,

incluyéndola dentro de éstas a las asociaciones civiles con finalidades religiosas, que carezcan del registro constitutivo de la Secretaría de Gobernación.

Al respecto de la obtención de la característica migratoria de ministro de culto o asociado religioso, podemos encontrar los siguientes supuestos:

1. Bastaría que la asociación religiosa le confiera o atribuya el carácter de ministro de culto a un extranjero para que éste sea considerado como tal y por lo tanto sea sujeto de las derechos y obligaciones que se establecen en la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público.
2. Será suficiente con que una persona mayor de edad, se mencione como asociada en los estatutos de una asociación religiosa, para que sea considerada como un asociado religiosa.
3. Si la asociación religiosa no notificó a la Secretaría de Gobernación acerca de quiénes considera como ministros de culto, bastará que el interesado desempeñe como principal ocupación, puestos de dirección, representación u organización dentro de la asociación, para ser considerado como ministro de culto.
4. Si se está en presencia de una iglesia o agrupación religiosa, entonces se tendrán como ministros de culto a las personas que realicen las actividades mencionadas en el párrafo anterior.

La fracción IV del artículo cuarenta y dos de la Ley General de Población, sólo contempla a los extranjeros que pertenezcan a las asociaciones religiosas y no a aquéllos que pertenezcan a las iglesias, agrupaciones religiosas y a las asociaciones civiles con finalidades religiosas.

El otorgamiento de esa característica está sujeta a que el extranjero padezca, con antelación, el carácter de ministro de culto o de asociado; pero como ya lo hemos mencionado, dicho carácter es atribuido por las propias asociaciones religiosas y se deja al completo arbitrio de las mismas el señalar quiénes son ministros de culto o no.

Habría que regular cuidadosamente el otorgamiento de esta característica, ya que el texto de la ley es muy débil y si un extranjero se encuentra en cualquiera de los supuestos que señalamos, entonces tendrá todos los medios para solicitar se le otorgue dicha característica.

La disposición que reglamenta a ese artículo cuarenta y dos, fracción cuarta, deberá establecer los requisitos a cumplir para que un extranjero pueda internarse temporalmente en nuestro país dentro de la característica de ministro de culto o asociado religioso ya que la ley no cumplió con ese objetivo.

La fracción sexta del artículo cuarenta y dos también sufrió una reforma, ya que antes en el último párrafo de dicha fracción se indicaba que el refugiado no podría ser devuelto a su país de origen, ni enviado a ningún otro, en donde su vida, libertad o seguridad se vieran amenazadas. Con la reforma se sustituyó la palabra ningún, por "cualquier" al referirse a que el refugiado no podrá ser "enviado a cualquier otro, en donde su vida, libertad o seguridad se vean amenazadas."

Se adicionó un último párrafo a la fracción séptima del citado artículo, en la que se establecía la característica de estudiante, quedando la misma como sigue:

"VII.- ESTUDIANTE.- Para iniciar, terminar o perfeccionar estudios en instituciones o planteles educativos oficiales, o incorporados con reconocimiento oficial de validez, o para realizar estudios que no lo requieran, con prórrogas anuales y con autorización para permanecer en el país sólo el tiempo que duren sus estudios y el que sea necesario para obtener la documentación final respectiva, pudiendo ausentarse del país, cada año, hasta por 120 días en total; si estudia en alguna ciudad fronteriza y es residente de localidad limítrofe, no se aplicará la limitación de ausencias señaladas."

Con esta adición se ayudó a los habitantes de zonas fronterizas para que éstos pudieran ingresar a estudiar y regresar a territorio nacional sin tener que cumplir con un límite de ausencias.

Otra de las características que se crearon fue la de Carresponsal, la misma es regulada por la fracción noventa que indica:

"XI. CORRESPONSAL.- Para realizar actividades propias de la profesión de periodista, para cubrir un evento especial o para su ejercicio temporal, siempre que acredite debidamente su nombramiento o ejercicio de la profesión en los términos que determine la Secretaría de Gobernación. El permiso se otorgará hasta por un año, y podrán enmendarse prórrogas por igual temporalidad cada una, con entradas y salidas múltiples."

Anteriormente, los periodistas eran aceptados como "visitantes distinguidos", que es una característica de la entidad de No inmigrante contemplada por el artículo cuarenta y dos, fracción octava, que señala:

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

Creemos atinada la creación de la característica de "corresponsal" ya que como la mayoría de las legislaciones de los países modernos, la nuestra ya tiene una característica específica para el corresponsal extranjero, que no debe internarse con motivo de una concesión graciosa de la autoridad, ni en casos especiales ni de manera excepcional; tampoco deben otorgárseles permisos de cortesía sino deben tener, como cualquier extranjero, el derecho a internarse y permanecer en nuestro país, cuando cumplan con los requisitos que establece la Ley.

Al final del artículo cuarenta y dos se adiciona un párrafo que establece:

" Todo extranjero que se interne al país como No Inmigrante, podrá solicitar el ingreso de su cónyuge y familiares en primer grado, a los cuales podrá concedérseles, cuando no sean titulares de una característica migratoria propia, la misma característica migratoria y temporalidad que al No Inmigrante, bajo la modalidad de dependiente económico."

Con esto se logra facilitar la reunión de familiares e indirectamente se crea la característica de dependiente económico, dentro de la calidad migratoria de No inmigrante.

Por su parte, en el artículo cuarenta y ocho de la Ley, que señala las características de la calidad de Inmigrante, en la fracción séptima relativa a la característica de "familiares" se adicionó lo siguiente:

" Los inmigrantes familiares podrán ser autorizados por la Secretaría de Gobernación para realizar las actividades que establezca el Reglamento.
Los hijos y hermanos extranjeros de los inmigrantes, inmigrados o mexicanos, sólo podrán admitirse dentro de esta característica cuando sean menores de edad, salvo que tengan impedimento debidamente comprobado para trabajar o estén estudiando en forma estable."

Con esta adición se permitió que los familiares de los Inmigrantes puedan contribuir al sustento propio y de la familia, con la posibilidad de realizar actividades luerativas.

Se crea, dentro del mismo artículo, una nueva característica denominada "asimiliado", quedando la fracción novena como sigue:

"IX. ASIMILADOS.- Para realizar cualquier actividad lícita y honesta, en casos de extranjeros que hayan sido asimilados al medio nacional o hayan tenido o tengan cónyuge o hijo mexicano y que no se encuentren comprendidos en las fracciones anteriores, en los términos que establezca el Reglamento."

Consideramos que esta fracción es demasiado vaga en determinar quiénes pueden ser considerados como asimilados; de la fracción se desprende que pueden ser los siguientes:

1. Los que pretendan realizar cualquier actividad lícita y honesta y que hayan sido asimilados al medio nacional;
2. Que tengan o hayan tenido cónyuge mexicano;
3. Que tengan o hayan tenido hijo mexicano;

Bajo ese criterio, prácticamente cualquier extranjero con algún antecedente de permanencia en México que demuestre "asimilación al medio nacional" podrá solicitar esta característica.

La expansión de motivos que acompañó a la reforma, establece que la creación de esta característica "permitirá otorgar la calidad de inmigrantes a aquellos extranjeros que hayan acreditado procesos de asimilación al medio nacional o vínculos con nacionales, aunque su actividad no fuere de alta especialización."⁹³

Una vez más resalta la necesidad de que el Reglamento de la ley, sea reformado para que, entre otras cosas, regule los requisitos y establezca los términos que los extranjeros, solicitando internarse bajo esa característica, deban llenar. De lo contrario un extranjero podrá con base en el texto de la Ley, solicitar el otorgamiento de la característica de asimilado, siempre y cuando, se encuentre en los supuestos establecidos por la fracción novena del artículo cuarenta y ocho de la Ley y fácilmente tendrá los medios legales, si se le es negada esta característica, para revertir esa decisión.

Continuando con el análisis de las reformas, el artículo cuarenta y nueve de la Ley, anterior a la reforma, establecía que la internación y permanencia en el país de científicos o técnicos extranjeros, se condicionaba a que cada uno de estos instruyera en su especialidad a un mínimo de tres mexicanos.

Con la reforma, se elimina la obligación de capacitar a tres mexicanos, y permite otro tipo de actividades que igualmente benefician a la vida académica y científica de nuestro país.

El texto reformado, establece:

"Artículo 49. La internación y permanencia por más de seis meses en el país de científicos o técnicos extranjeros, se condicionará, a satisfacción de la Secretaría de Gobernación, a que cada uno de éstos sean solicitados por instituciones de su especialidad e instruyan en ella a mexicanos mediante conferencias, cursos y cátedras, entre otros medios."

El artículo sesenta y tres de la ley, es adicionado para efectos de señalar la obligación para los extranjeros admitidos con la característica de "ministro de culto o asociado religioso", de inscribirse en el Registro Nacional de Extranjeros, incluyéndose la fracción cuarta del artículo cuarenta y dos.

⁹³ Compilación Histórica de la Legislación Migratoria en México, op.cit., p. 193

Antes de la reforma, los jueces u oficiales del Registro Civil no podían celebrar ningún acto del estado civil en que interviniera algún extranjero, sin que antes, éstos últimos comprobaran su legal estancia en el país.

El objetivo y significado de esta reforma, la podemos encontrar en lo que la exposición de motivos señalaba al respecto y que a continuación se indica:

"Un avance significativo para consolidar el reconocimiento de los derechos humanos está consignado en la propuesta de reforma al art. 68 para permitir el registro, en tiempo, de los nacimientos de hijos extranjeros nacidos en el territorio nacional, sin solicitar la comprobación previa de la legal estancia de los padres. Con lo anterior, se evita que dichos menores tengan obstáculos en el acceso a servicios públicos básicos, tales como la educación y salud, pudiendo ejercer a plenitud todos sus derechos constitucionales como mexicanos. Igual situación se aplicará en el caso de defunciones de extranjeros o en las que comparezcan éstos."⁹⁴

El artículo sesenta y ocho vigente, establece:

"Artículo 68. Los jueces u oficiales del Registro Civil no celebrarán ningún acto en que intervenga algún extranjero, sin la comprobación previa, por parte de éste, de su legal estancia en el país, excepto los registros de nacimiento en tiempo, y de defunción, en los términos que establezca el reglamento de esta Ley. Tratándose de matrimonios de extranjeros con mexicanos, deberán exigir además la autorización de la Secretaría de Gobernación.

En todos los casos deberán asentarse las comprobaciones a que se refiere este artículo y darle aviso a la Secretaría de Gobernación del acto celebrado.

Los matrimonios y divorcios entre mexicanos y extranjeros se inscribirán en el Registro Nacional de Extranjeros, dentro de los treinta días siguientes a su realización."

Esta reforma nos parece atinada y necesaria, ya que demuestra un sentido humanitario con el cual nuestra legislación está y debe estar cada vez más comprometido.

La novedad de inscribir en el Registro Nacional de Extranjeros, los matrimonios y divorcios entre mexicanos y extranjeros, nos parece congruente con lo que

⁹⁴ *Ibid*

dispone el artículo treinta y nueve de la propia Ley; no obstante la función registral es propia del Registro Civil, ya que como lo establece el Código Civil para el Distrito Federal, en su artículo treinta y nueve, "el estado civil sólo se comprueba con las constancias relativas del Registro Civil; ningún otro documento ni medio de prueba es admisible para comprobarlo, salvo los casos expresamente exceptuados por la ley."

Nos parece que la única razón por la que se establece la obligación, para el extranjero o a quién su derecho represente, de inscribir el matrimonio o el divorcio, mediante actas del Registro Civil ante el Registro Nacional de Extranjeros, será para que la autoridad tenga conocimiento de esa circunstancia y en un momento dado pueda aplicar las medidas que entre otras, señala el artículo treinta y nueve de la Ley, para el caso de que el extranjero se divorcie de mexicano.

La exposición de motivos, menciona que el motivo de establecer la obligación de inscribir esos actos en el Registro, obedeció a evitar el fraude a la Ley y conocer los efectos que el matrimonio o divorcio generan.

El artículo setenta de la Ley, que permanecía derogado, ahora señala en su texto lo siguiente:

"Artículo 70. En un plazo no mayor a treinta días hábiles, la autoridad migratoria, a solicitud de los interesados, expedirá certificados que acrediten que la estancia de los extranjeros está apegada a esta Ley."

Con este artículo, se estableció la obligación de la autoridad migratoria para otorgar certificaciones que acrediten la legal estancia de los extranjeros en el país, con el propósito de dar mayor concreción a la garantía de seguridad jurídica.

Los artículos ciento quince, ciento dieciséis, ciento treinta y cinco y ciento cuarenta son reformados para establecer el pago de multas, como sanción, de conformidad al salario mínimo vigente en el Distrito Federal al momento de consumir la conducta, o en su caso arresto hasta por treinta y seis horas si la multa no se llegase a pagar.

El artículo ciento veintiséis anterior a la reforma, establecía:

"Artículo 126. El que haya sido expulsado, solamente podrá ser readmitido por acuerdo expreso del Secretario o Subsecretario de la Secretaría de Gobernación."

Es claro, que la Ley sólo contemplaba una clase de expulsión, siendo ésta definitiva. Con la iniciativa que se presentó y la consecuente reforma, se buscó que la autoridad migratoria pudiera determinar la sanción de conformidad con la gravedad de la conducta que la motivó, evitando así, el carácter definitivo que se le daba en todos los casos a la expulsión.

El texto del actual artículo ciento veintiséis, señala:

"Artículo 126. En los casos en que se atente en contra de la soberanía o la seguridad nacional, la expulsión será definitiva. En todos los demás casos la Secretaría de Gobernación señalará el período durante el cual el extranjero no deberá reingresar al país. Durante dicho período, sólo podrá ser readmitido por acuerdo expreso del Secretario de Gobernación o del Subsecretario respectivo."

Como ya ha sido expuesto en el capítulo anterior, creemos que es necesario que la Ley y su Reglamento, se refieran a deportación y no a expulsión. Este último término debe referirse, únicamente a la facultad del Ejecutivo establecida en el artículo treinta y tres Constitucional.

El artículo ciento treinta y ocho de la Ley es reformado y adicionado con un párrafo final, para quedar como sigue:

"Artículo 138. Se impondrá pena de seis a doce años de prisión y multa de cien a diez mil días de salario mínimo vigente en el Distrito Federal en el momento de consumar la conducta, a quien por sí o por interpósita persona, con propósito de tráfico, pretenda llevar o lleve mexicanos o extranjeros a internarse a otro país, sin la documentación correspondiente. Igual pena se impondrá a quien por sí o por medio de otro u otros introduzca, sin la documentación correspondiente expedida por autoridad competente, o uno o varios extranjeros a territorio mexicano o, con propósito de tráfico, los

albergue o transporte por el territorio nacional con el fin de ocultarlos para evadir la revisión migratoria.

A quien a sabiendas proporcione los medios, se preste o sirva para llevar a cabo las conductas descritas en los párrafos anteriores, se le impondrá pena de uno a cinco años de prisión y multa hasta el equivalente a cinco mil días de salario mínimo conforme al que esté vigente en el Distrito Federal.

Se aumentarán hasta en una mitad las penas previstas en los párrafos precedentes, cuando las conductas descritas se realicen respecto de menores de edad; o en condiciones o por medios que pongan en peligro la salud, la integridad o la vida de los indocumentados; o bien cuando el autor del delito sea servidor público."

La reforma de este artículo obedeció a que existía "un reclamo generalizado de la sociedad para que se castigue con mayor severidad a aquellas personas que cometen el delito de tráfico de indocumentados."⁹⁵

Se adicionó el artículo ciento treinta y nueve bis, en el cual se determinó la sanción para aquellos que incumplieran con las obligaciones derivadas del otorgamiento de custodia de un extranjero, ya que esa conducta no estaba sancionada. El artículo en cuestión, indica:

"Artículo 139 BIS.- Al que reciba en custodia a un extranjero, en los términos del artículo 153, y permita que se sustraiga del control de la autoridad migratoria se le sancionará con multa hasta de un mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en el momento de consumar la conducta, sin perjuicio de las penas en que incurra cuando ello constituya un delito."

El artículo ciento cuarenta y dos es derogado.

Se adiciona el capítulo noveno denominado "Del Procedimiento Migratorio", que comprende los artículos ciento cuarenta y cinco al ciento cincuenta, mismos que analizaremos, comenzando con lo que el propio ciento cuarenta y cinco establece.

"Artículo 145.- Los trámites de internación, estancia y salida de los extranjeros, así como de los permisos que se soliciten al Servicio de Migración, se regirán por las disposiciones que a continuación se mencionan y, en forma supletoria,

⁹⁵ *Ibidem*, p. 194

por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y las disposiciones y criterios que al efecto emita la Secretaría de Gobernación."

Es importante determinar que formalidades deberá tener el acto administrativo que afecte o determine la calidad migratoria de un extranjero.

El artículo tercero de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo,⁹⁶ establece los elementos y requisitos que todo acto administrativo debe tener; estos son:

- I. Ser expedido por órgano competente, a través de servidor público, y en caso de que dicho órgano fuere colegiado, reúna las formalidades de la Ley o decreto para emitirlo;
- II. Tener objeto que pueda ser materia del mismo; determinado o determinable; preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar, y previsto por la Ley;
- III. Cumplir con la finalidad de interés público regulado por las normas en que se concreta, sin que puedan perseguirse otros fines distintos;
- IV. Hacer constar por escrito y con la firma autógrafa de la autoridad que lo expida, salvo en aquellos casos en que la ley autorice otra forma de expedición;
- V. Estar fundado y motivado;
- VI. Estar fundado y motivado debidamente;
- VII. Ser expedido sujetándose a las disposiciones relativas al procedimiento administrativo previstas en esta Ley;
- VIII. Ser expedido sin que medie error sobre el objeto, causa o motivo, o sobre el fin del acto;
- IX. Ser expedido sin que medie dolo o violencia en su emisión;
- X. Mencionar el órgano del cual emana;
- XI. Ser expedido, en su caso, por órgano colegiado habiéndose satisfecho los requisitos exigidos por la ley o decreto, según sea el caso, para la expedición del acto;
- XII. Ser expedido sin que medie error respecto a la referencia específica de identificación del expediente, documentos o nombre completo de las personas;
- XIII. Ser expedido señalando lugar y fecha de emisión;
- XIV. Tratándose de actos administrativos que deban notificarse deberá hacerse mención de la oficina en que se encuentra y puede ser consultado el expediente respectivo;

⁹⁶ Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 4 de agosto de 1994 y en vigor desde el 1 de junio de 1995.

- XV. Tratándose de actos administrativos recurribles deberá hacerse mención de los recursos que procedan, y
- XVI. Ser expedido decidiendo expresamente todos los puntos propuestos por las partes o establecidos por la Ley."

Lo anterior deberá ser cumplido en estricto derecho por la autoridad migratoria, en aquéllos actos que se refieran a la internación, estancia y salida de los extranjeros.

La omisión o irregularidad de los elementos y requisitos antes descritos, producirán, según sea el caso, nulidad o anulabilidad del acto administrativo.

Al respecto, a mediados de 1996, el Instituto Nacional de Migración a través de la Coordinación de Planeación e Investigación publicaron unos manuales denominados "Formatos y requisitos de trámites migratorios" para las calidades migratorias de No inmigrantes e Inmigrantes; en estos manuales se explica y señalan los requisitos y documentación necesaria para realizar todo tipo de trámites migratorios ante la autoridad correspondiente.

Estos manuales fueron elaborados para unificar criterios y como normatividad interna de ese Instituto; no obstante, los mismos nunca fueron publicados en el Diario Oficial de la Federación por lo que un extranjero que quiera realizar trámite alguno, estará únicamente obligado a cumplir con lo que la Ley y su reglamento establecen, así como por las demás disposiciones administrativas, que en términos del artículo cuarto de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, cumplan con los requisitos de publicidad establecidos.

Dicho artículo, señala lo siguiente:

"Artículo 4. Los actos administrativos de carácter general, tales como decretos, acuerdos, circulares y cualesquiera otros de la misma naturaleza, deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación para que produzcan efectos jurídicos, y los de carácter individual deberán publicarse en dicho órgano informativo cuando así lo establezcan las leyes.

Cuando así lo establezcan las leyes, los proyectos de reglamentos, decretos, acuerdos y demás actos administrativos de carácter general, cuando afecten el interés público deberán ser publicados previamente en el Diario Oficial de la Federación, para dar oportunidad a los interesados de formular observaciones

sobre las medidas propuestas, dentro del plazo que las leyes señalen para tales efectos y, en su defecto, dentro del plazo de sesenta días siguientes a la publicación.

Los instructivos, manuales y formatos que expidan las dependencias de la Administración Pública Federal deberán publicarse previamente a su aplicación, en el Diario Oficial de la Federación.”

Es necesario establecer claramente, que en los actos migratorios, es decir, los que se refieran entre otros, a la internación, estancia y salida de los extranjeros, se observará lo dispuesto por la propia Ley General de Población, su reglamento, y demás disposiciones administrativas aplicables, que de conformidad con el artículo cuarto antes transcrito, deben estar publicadas en el Diario Oficial.

De acuerdo al artículo ciento cuarenta y seis de la Ley General de Población, los interesados pueden solicitar copia certificada de las promociones y documentos que hayan presentado en el procedimiento administrativo migratorio y de las resoluciones que recaigan a éstos, las que le serán entregadas en un plazo no mayor de treinta días hábiles.

Para comparecer ante la autoridad migratoria, los solicitantes deberán acreditar su interés jurídico en el trámite migratorio directamente o por medio de cualquiera de los siguientes:

- por conducto de apoderado legalmente autorizado;
- poder notarial;
- carta poder ratificada ante fedatario público; o
- mediante autorización en el propio escrito.

Las promociones que se presenten, deberán estar suscritas por el interesado o representante legal y, en caso de que no sepa o no pueda firmar, el interesado deberá imprimir su huella digital. En su caso deberán acompañarse o las promociones, las constancias relativas a los requisitos que señala la Ley, su reglamento y demás disposiciones administrativas aplicables para el trámite respectivo.

La autoridad migratoria podrá allegarse de los medios de prueba que considere necesarios "para mejor proveer, sin más limitaciones que las establecidas en la Ley," de conformidad con el artículo ciento cuarenta y nueve.

Finalmente, el artículo ciento cincuenta de la Ley, establece:

"Artículo 150. Una vez cubiertos los requisitos correspondientes y que la autoridad constate que no existe trámite pendiente u obligación que satisfacer, o bien impedimento legal alguno, dictará resolución sobre todas las cuestiones planteadas por el interesado y las que de oficio se deriven del mismo, debiendo fundar y motivar su determinación, sin que para ello se exija mayor formalidad.

La autoridad migratoria contará con un plazo de hasta noventa días naturales para dictar la resolución correspondiente, contados a partir de la fecha en que el solicitante cumpla todos los requisitos formales exigidos por esta Ley, su reglamento y demás disposiciones administrativas aplicables; transcurrido dicho plazo sin que la resolución se dicte, se entenderá que es en sentido negativo. Si el particular lo solicitare, la autoridad emitirá constancia de tal hecho."

Nos parece exagerado el plazo de noventa días naturales que señala este artículo, ya que muchas veces resulta importante obtener, con carácter urgente, la autorización de una calidad migratoria, por ejemplo para que un extranjero venga y actúe como director de una empresa, y el tener que esperar hasta tres meses para que la autoridad responda, es en nuestra opinión, demasiado tiempo.

Por otra parte, se exige la obligación de la autoridad para hacer constar resolución, existiendo *negativa ficta*: para lo cual, en caso de transcurrir los noventa días naturales, el interesado solicitará a la autoridad que expida constancia en la que se funde y motive el acto, y poder estar así en posibilidad, si le asiste derecho, de solicitar, mediante recurso, se revise la resolución en los términos del capítulo quince del reglamento.

La resolución emitida con motivo del recurso de revisión, necesariamente consistirá en cualquiera de los siguientes: confirmación, revocación, modificación del acto recurrido o reposición del procedimiento.

El artículo en cuestión, establece que la autoridad debe "fundar y motivar su determinación, sin que para ello se exija mayor formalidad", al respecto, opinamos que debió de agregarse que el acto deberá estar fundado y motivado debidamente.

En este sentido, Ignacio Orendain Kunhardt señala que "hay que tomar en cuenta el abundante número de criterios judiciales de que la fundamentación y motivación deben ser, en todos los casos, adecuada y suficiente, esto es debida."⁹⁷

Prosigue Orendain afirmando que "de otro modo sería propiciar que los actos administrativos estuvieran indebidamente fundados y motivados y no se obligara, como debe ser, a que los servidores públicos se ajusten a derecho en todas sus actuaciones."⁹⁸

A continuación transcribimos lo que al respecto el Poder Judicial de la Federación, sostiene:

"FUNDAMENTACION Y MOTIVACION.- De acuerdo con el artículo 16 de la Constitución Federal, todo acto de autoridad debe estar adecuada y suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresar con precisión el precepto legal aplicable al caso y, por lo segundo, que también debe señalarse, con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto; siendo necesario, además que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas.

Amparo directo 242/91.- Raymundo Coronado López y otro.- 21 de noviembre de 1991.- Unanimidad de votos.- Ponente: Lucio Antonio Castillo González.- Secretario: José Rafael Coronado Duarte.

Amparo directo 369/91.- Financiera Nacional Azucarera, S.N.C.- 22 de enero de 1992.- Unanimidad de votos.- Ponente: José Nabur González Ruiz.- Secretario: Sergio I. Cruz Carruana.

⁹⁷ Orendain Kunhardt, Ignacio, Nueva Ley Federal de Procedimiento Administrativo (Análisis y comentarios), 1994, Editorial Thomson, México, p. 7

⁹⁸ *Ibid*

Amparo directo 495/91.- Finanzas Monterrey, S.A.- 12 de febrero de 1992.- Unanimidad de votos.- Ponente: Lucio Antonio Castillo González.- Secretaria: Silvia Murinella Covián Ramírez.

Amparo directo 493/91.- Eugenio Fimbres Moreno.- 20 de febrero de 1992.- Unanimidad de votos.- Ponente: Adán Gilberto Villareal Castro.- Secretario: Ortégón Garza.

Amparo directo 101/92.- José Raúl Zárate Anaya.- 8 de abril de 1992.- Unanimidad de votos.- Ponente: Lucio Antonio Castillo González.- Secretario: José Rafael Coronado Duarte.⁹⁹

La Ley tuvo otra adición importante y es la relativa a la creación del capítulo décimo, denominado "Del Procedimiento de Verificación y Vigilancia", artículos ciento cincuenta y uno al ciento cincuenta y siete.

En este capítulo, de conformidad a la iniciativa de Ley, "se regula el procedimiento en materia de vigilancia y verificación al establecer normas para la realización de estas funciones, con lo cual se amplía el margen de seguridad jurídica en beneficio de los particulares y se precisa el ejercicio de las funciones de la autoridad."¹⁰⁰

Las diligencias que la autoridad migratoria, puede realizar son: visitas de verificación, comparecencia del extranjero ante la autoridad migratoria, recepción y desahogo de denuncias y testimonios, solicitud de informes, revisión migratoria en rutas o puntos provisionales distintos a los establecidos y obtención de los demás elementos de convicción necesarios para la aplicación de la Ley, su reglamento y demás disposiciones administrativas aplicables.

El artículo ciento cincuenta y tres contempla el caso de custodia provisional, de un extranjero asegurado; pudiendo entregarlo a "persona o institución de reconocida solvencia".

⁹⁹ Segundo Tribunal Colegiado del Quinto Circuito. Gaceta del Seminario Judicial de la Federación, 8a. Época, número 34, Julio de 1992, Pág. 49

¹⁰⁰ Compilación Histórica de la Legislación Migratoria en México, op. cit., pp. 194-195

Si el extranjero es requerido por la autoridad, a comparecer, deberá citarlo por escrito, con acuse de recibo, cumpliendo con las formalidades que el propio artículo ciento cincuenta y cuatro y ciento cincuenta y cinco señalan.

Finalmente, el artículo ciento cincuenta y siete, indica que una vez cubiertos los requisitos previstos en el capítulo décimo, la Secretaría de Gobernación deberá resolver lo conducente en un máximo de quince días hábiles, debiendo notificar al interesado, personalmente, a través de su representante legal, o por correo certificado con acuse de recibo.

CONCLUSIONES

1. La mayoría de los proyectos de colonización nunca tuvieron resultados reales, no obstante que la idea de la misma como elemento permanente de la política en México, continuó siendo aceptada, procurando fomentar la internación de extranjeros. Las bien intencionadas leyes cuyos objetivos eran tanto reglamentar como promover no tuvieron éxito.

2. No es sino hasta a principios de este siglo cuando la creencia relativa a que la mejor manera para acabar con los problemas del país era colonizando, se ve transformada por la formación de una política migratoria más definida y dirigida no a colonizar, sino a regular la entrada de extranjeros a territorio nacional, cuyo desempeño trajera consigo beneficios culturales, sociales y económicos para nuestro país.

3. En relación a lo que la Ley General de Población y su reglamento establecen, consideramos que la intervención por parte de la autoridad migratoria en los actos que involucren cambios en el estado civil de los extranjeros, debe estar limitada únicamente a otorgar, previo cumplimiento de los requisitos correspondientes, la documentación en la que se demuestre la legal estancia del extranjero en territorio nacional y en la que se acredite que su condición y calidad migratoria les permite realizar el acto o contrato de que se trate.

4. El acto de expulsar a un extranjero es facultad exclusiva del Ejecutivo de la Unión, por lo tanto y en relación a las atribuciones que el Instituto Nacional de Migración tiene, proponemos que se reforme la fracción IX del artículo tercero del Decreto por el que se creó a dicho órgano, para quedar como sigue:

IX. Tramitar, acordar y ejecutar, previo acuerdo expreso del titular de la Secretaría de Gobernación, la expulsión de extranjeros cuya permanencia en territorio nacional sea juzgada por el Ejecutivo de la Unión como inconveniente, en ejercicio de la facultad establecida por el artículo treinta y tres constitucional; y girar las circulares de impedimento de internación, a la Secretaría de Relaciones Exteriores y a las delegaciones regionales del Instituto;

5. Es recomendable diferenciar los conceptos de expulsión y deportación, siendo necesario que la Ley General de Población y su reglamento se refieran a la deportación, como aquella sanción con la que los extranjeros pueden verse afectados si se encuentran en los supuestos que establece el propio capítulo octavo de la Ley o en los casos en los que los extranjeros no reúnan o dejen de reunir los requisitos migratorios y sanitarios que sean necesarios para permanecer en el país y realizar las actividades que, previamente, les fueron autorizadas.

Aunado al texto que recomendamos substituya a la fracción novena del artículo tercero del Decreto de creación del Instituto, recomendamos se adicione una fracción IX. Bis, que establezca lo siguiente:

IX. Bis. Tramitar y ejecutar la deportación temporal o definitiva de extranjeros que lo ameriten en términos del artículo 125 de la Ley General de Población y girar las circulares de impedimento de internación a las autoridades competentes; tramitar y autorizar el reingreso al territorio nacional, previo acuerdo expreso del Secretario de Gobernación o del Subsecretario respectivo, de aquellos extranjeros que hayan sido deportados temporalmente.

6. En el Decreto de creación del Instituto, se hace alusión a la Policía Federal de Migración, no obstante que no existe disposición legal alguna en la que se regule a dicha corporación, por lo que resulta necesario determinar su competencia y atribuciones. De igual forma, recomendamos que la dirección de dicha policía no esté a cargo únicamente del comisionado del Instituto, pudiendo intervenir el titular de la secretaría de Gobernación y un órgano que regule a ese cuerpo que deberá cumplir con la función de control e inspección migratorias dentro de un marco estrictamente legal.

7. El Instituto Nacional de Migración se creó en 1993 y a la fecha no se ha expedido su reglamento interior, que consideramos por demás necesario, para regular a ese órgano, el más importante en materia migratoria de nuestro país.

8. Por lo que se refiere a la política migratoria, consideramos que México tiene una política flexible que crea facilidades para la internación de extranjeros, adecuándose a los fenómenos mundiales y a los cambios de formas de gobierno

y estructuras políticas que suceden a nivel mundial, cuidando de la soberanía, la seguridad nacional y los intereses de los nacionales mexicanos.

9. No obstante que México es considerado como país generador de migración, receptor de la misma y que funciona como país de tránsito, en él, predomina la emigración como fenómeno migratorio.

10. Con relación a la reforma del artículo treinta y nueve de la Ley General de Población, opinamos que en virtud del incumplimiento, por parte de un extranjero, de las obligaciones que impone la legislación civil en materia de alimentos, estaríamos frente a una clara infracción de una ley nacional; por lo que se recaería en el supuesto establecido en el artículo treinta y siete fracción quinta de la Ley, sin perjuicio de aplicar las medidas que contempla el propio artículo treinta y nueve. En el caso de que el extranjero, estando en plena posibilidad, dejare de cumplir con las obligaciones en materia de alimentos, la autoridad deberá, -previo aseguramiento de suma suficiente o de bienes que respalden el cumplimiento de dicha obligación-, cancelar su documentación migratoria y deportarlo temporalmente.

11. La creación de la característica de "Ministro de culto o asociado religioso" es necesaria; no obstante el texto de la Ley General de Población no está de acuerdo con lo que la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público establece, ya que por una parte, la fracción IV del artículo cuarenta y dos de la Ley General de Población, sólo contempla a los extranjeros que pertenezcan a las asociaciones religiosas y no a aquéllos que pertenezcan a las iglesias, agrupaciones religiosas y a las asociaciones civiles con finalidades religiosas. El carácter de asociado o ministro es atribuido por las propias asociaciones religiosas y se deja al completo arbitrio de las mismas el señalar quienes son ministros o no lo son. Consideramos necesario que el reglamento de la Ley General de Población, regule cuidadosamente el otorgamiento de esa característica, ya que el texto de la Ley es ambiguo y no establece los requisitos a cumplir para que un extranjero pueda internarse temporalmente en nuestro país bajo esa característica migratoria.

12. Creemos atinada la inclusión de la característica de "Corresponsal", eliminando el requisito para los periodistas, de internarse con motivo de una

concesión graciosa de la autoridad, ni en casos especiales ni de manera excepcional, eliminando el otorgamiento de permisos de cortesía ya que como cualquier extranjero, ahora tendrán el derecho a internarse y permanecer en nuestro país, siempre y cuando cumplan con los requisitos que establece la Ley.

13. La nueva característica denominada "Asimilado" comprendida en el artículo cuarenta y ocho, fracción novena de la Ley, es imprecisa, ya que con el actual texto, prácticamente cualquier extranjero que tenga algún antecedente de permanencia en nuestro país y que demuestre procesos de adaptación al medio nacional, podrá solicitar internarse a territorio nacional bajo esa característica.

14. La reforma al artículo sesenta y ocho de la Ley demuestra un sentido humanitario, del cual nuestra legislación está y deberá estar cada vez más comprometido, ya que entre otros, permite el registro en tiempo de los nacimientos de hijos extranjeros nacidos en el territorio nacional, sin solicitar comprobación previa de legal estancia de los padres.

15. Opinamos que la única razón por la que se estableció la obligación de inscribir los matrimonios o los divorcios, entre mexicanos y extranjeros, en el Registro Nacional de Extranjeros obedece a que la autoridad tenga conocimiento de esos actos para poder aplicar las medidas que señala el artículo treinta y nueve de la Ley, para el caso de que el extranjero se divorcie de mexicano, ya que la función registral de este tipo de actos únicamente debe recaer en el Registro Civil.

16. El acto administrativo que afecte o determine lo relativo a internación, estancia y salida de los extranjeros, deberá cumplir, además de lo establecido por la propia Ley, con los elementos y requisitos señalados en el artículo tercero de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

17. Consideramos de suma importancia, que el reglamento de la Ley General de Población sea reformado, adicionado o derogado en su caso, para efectos de que la reforma a la propia Ley tenga congruencia y se esté en posibilidad de regular, entre otros, a las nuevas características migratorias, al procedimiento migratorio y al procedimiento de inspección y vigilancia que contempla la Ley.

BIBLIOGRAFIA

1. Arellano García, Carlos. Derecho Internacional Privado, 11a. ed., Porrúa, México, 1995.
2. Arrillaga, Basilio José. Recopilación de leyes, bandos, reglamentos, circulares y providencias de los Supremos Poderes y otras autoridades de la República Mexicana, Volúmen del año 1830, México, 1836.
3. Azcárate y Lezama, Juan. Un Programa de Política Internacional, Archivo Histórico Diplomático Mexicano, México, 1932.
4. Basave Benítez, Agustín. México Mestizo, Análisis del nacionalismo mexicano en torno a la mestizofilia de Andrés Molina Enríquez, Fondo de Cultura Económica, México, 1992.
5. Berninger, Dieter George. La inmigración en México 1821-1857, Traducción de Roberto Gómez Ciriza, Complejo Editorial Latinoamericano, SEP/Setentas., México, 1974.
6. Coordinación de Planeación e Investigación del Instituto Nacional de Migración. Compilación Historia de la Legislación Migratoria en México 1909-1996, Secretaría de Gobernación, México, 1996.
7. De la Peña, Moisés T. Problemas demográficos y agrarios, Cuadernos Americanos, Volúmen II, México, 1950.
8. De Pina, Rafael. Estatuto legal de los extranjeros, 13a. ed., Porrúa, México, 1996.
9. De Pina, Rafael y De Pina Vara, Rafael. Diccionario de Derecho, 17a. ed., Porrúa, México 1991.
10. Echánove Trujillo, Carlos A. Manual del Extranjero, Porrúa, México, 1965.
11. Fraga, Gabino. Derecho Administrativo, 31a. ed., Porrúa, México, 1992.
12. Galindo Garfias, Ignacio. Derecho Civil, 10a. ed., Porrúa, México 1990.
13. Gómez Farías, Valentín. Proyecto de Ley General sobre Colonización, Imprenta del Comercio, México, 1822.
14. González Navarro, Moisés. Los Extranjeros en México y los Mexicanos en el Extranjero 1821-1970, Volúmen I; Centro de Estudios Históricos, El Colegio de México, 1993.
15. González Navarro, Moisés. Los Extranjeros en México y los Mexicanos en el Extranjero 1821-1970, Volúmen II; Centro de Estudios Históricos, El Colegio de México, 1994.

16. González Navarro, Moisés. Los Extranjeros en México y los Mexicanos en el Extranjero 1821-1970, Volúmen III, Centro de Estudios Históricos, El Colegio de México, 1994.
17. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano, 8a. ed., UNAM, Porrúa, Tomo D-H, México, 1995.
18. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Estudios jurídicos en torno a la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, Estudios doctrinales, Serie G, UNAM, México, 1994.
19. Mazu, Francisco F. de la. Código de colonización y terrenos baldíos de la República Mexicana, Oficina Tipográfica de la Secretaría de Fomento, México, 1839.
20. Molina, Cecilia. Práctica Consular Mexicana, 2a. ed., Porrúa, México, 1978.
21. Drendain Kunhardt, Ignacio. Nueva Ley Federal de Procedimiento Administrativo, Themis, México, 1994.
22. Pacheco E., Alberto. La Persona en el Derecho Civil Mexicano, 2a. ed., Panorama editorial, México, 1991.
23. Pereznieto Castro, Leonel y Mansilla Ma. Elena. Manual práctico del extranjero en México, 3a. ed., Harla, México, 1996.
24. Rabaso O. Emilio y Caballero Gloria. Mexicano, ésta es tu Constitución, 11a ed., Miguel Angel Porrúa, México, 1997.
25. Sánchez Medel, Ramón. Régimen Jurídico de los Ministros de Culto, artículo publicado en "Estudios jurídicos en torno a la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público", UNAM, México, 1994.
26. Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-1992, Porrúa, 17a. ed., México, 1992.
27. Xilott Ramírez, Ramón. Derecho Consular Mexicano, Porrúa, México, 1982.
28. Zareo, Francisco. Historia del Congreso Extraordinario Constituyente, El Colegio de México, México, 1956.

OTRAS FUENTES

1. Archivo de la Secretaría de Relaciones Exteriores, México, Archivo General 2-2-2007.
2. Acuerdo por el que se delegan facultades para autorizar trámites migratorios y ejercer diversas atribuciones publicado en el Diario Oficial de la Federación del 1 de noviembre de 1994.
3. Decreto por el que se crea el Instituto Nacional de Migración publicado en el Diario Oficial de la Federación del 19 de octubre de 1993.
4. Decreto por el que se reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General de Población, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 8 de noviembre de 1996.
5. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Poder Judicial de la Federación, séptima y octava épocas.
6. Programa Nacional de Población 1995-2000, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 7 de agosto de 1995.

LEGISLACION

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
2. Ley General de Población
3. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
4. Ley Federal de Procedimiento Administrativo
5. Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público
6. Código Civil para el Distrito Federal
7. Reglamento de la Ley General de Población