

2ej
No. 458



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Facultad de Derecho

Seminario de Derecho Internacional

**"LOS EXTRANJEROS ANTE LA LEGISLACION
MIGRATORIA MEXICANA"**

T E S I S

Q u e p r e s e n t a :

Francisco Javier Salazar Salazar

Para optar por el título de:

LICENCIADO EN DERECHO

Ciudad Universitaria, D. F., Mayo de 1984



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

CAPITULO PRIMERO.

DIVERSOS PROBLEMAS DEMOGRAFICOS
INTERNACIONALES CONTEMPORANEOS.

S U M A R I O :

I.- LA EXPLOSION DEMOGRAFICA.- A).- Antecedentes, B).- La Situación Demográfica Mundial, 1).- Aspectos Generales, C).- La Situación Demográfica Mexicana, 1).- Volumen de la Población en México, 2).- Estructura de la Población, a).- Económicamente activa, b).- Estructura por actividades, 3).- Dinámica, 4).- Distribución de la Población.

II.- LA POLITICA DEMOGRAFICA MEXICANA.- A).- Consideraciones Generales, B).- Crecimiento de la Población, C).- Morbilidad y Mortalidad, D).- Procreación, Formación de la Familia y Condición de la Mujer, E).- Distribución de la Población y Migración Interna, F).- Migración Internacional.

CAPITULO PRIMERO.

DIVERSOS PROBLEMAS DEMOGRAFICOS INTERNACIONALES CONTEMPORANEOS.

I.- La Explosión demográfica.

A).- Antecedentes.

Un pastor protestante publicó, en 1798, "Un ensayo sobre el principio de la población en cuanto afecta al bienestar futuro de la sociedad", su autor, Tomás Roberto Malthus, cuando presentó éste libro fue más intuitivo que científico.

Después de recorrer los países donde entonces podían viajar los ingleses, reiteró su conocida tesis: "La población si no se frena, dijo, tiene una capacidad de crecimiento exponencial en tanto que la producción de alimentos sólo puede ascender en forma aritmética, teniendo como límite la extensión de tierra cultivable. (1).

Escribió: "Un hombre nace en un mundo que ésta ya en posesión de otros, si no puede obtener su subsistencia de sus padres.... y si la sociedad no desea su trabajo, no puede reclamar como derecho la más pequeña porción de -- alimentos, nada tiene que hacer donde está. En el granbanquete de la vida no hay cubierto vacante para él." (2).

Se refirió al caso norteamericano, donde la población se

(1) Carrillo Flores, Antonio.- "Diálogos sobre población" 1a. ed. México, El Colegio de México, 1974. p. 4.

(2) " Idem, p. 4.

duplicó en 25 años, en gran parte debido a la inmigración.

Hizo esta cuenta suponiendo que la población actual sea de mil millones, la especie humana se incrementará como 1, 2, 4, 5, 6, 7. En dos siglos la población sería con respecto a las subatancias como 4096 a 13, la verdad que la primera no llegaba a 2,000.

Los proyectos fallaron en forma total, ya que según ellos, en 1950 la población podría ser de 64 mil millones de habitantes, y la producción de alimentos apenas seis veces mayor a la de 1800.

Las ideas de Malthus perecieron como mera curiosidad histórica, aunque éstas ideas dieron inspiración a Darwin para su teoría de la "Evolución de las Especies".

La mención que hizo sobre la población norteamericana carecía de base científica, ya que eran aproximaciones sujetas a error; la población sí crecía geométricamente pero, no duplicándose cada 25 años, sino a un ritmo más lento.

Aunque Malthus al hablar de este problema demográfico, no contaba con las bases necesarias, ni científicas, para determinar el crecimiento de la población, dejó ver que para el futuro la sobrepoblación si iba a ser un problema mundial y se deberían ir tomando medidas para poder contrarrestarlo.

B).- La situación demográfica mundial;

Aspectos Generales.

En la actualidad se estima que hay 3,800 millones de habi-

tantes en el mundo, de los cuales, 1,100 están en los países desarrollados, es decir, tanto Europa Occidental, como Oriental (incluida la U. R. S. S.), Estados Unidos y Canadá, Australia, Nueva Zelanda y Japón, cuentan con el 30% de la población mundial, mientras el 70% restante, o sea 2,700 millones, están en Asia, Africa y América Latina.

La población de Asia se estima en cerca de 350, y la población latinoamericana actual es de unos 310 millones.

Alrededor del año de 1920, la población de los países desarrollados crecía a una tasa de 0.5% al año solamente, o sea que se duplicaba cada 140 años. En el año de 1970 éstos mismos países tienen una tasa de incremento anual de 1%, o sea que la población de los países desarrollados se duplica cada 70 años a las tasas actuales de crecimiento .

La tasa de incremento de los países en vías de desarrollo, era aún inferior hace 40 años, pero a partir de 1940, con los descensos extraordinarios de la mortalidad, el incremento ha sido mucho más rápido, de 1% al año se ha elevado, hoy día, a 2.4%, es decir, la población del Tercer Mundo que hace 40 años se creía que podría duplicarse en 70 años, ahora tiene un período de duplicación de sólo 29 años; se ha acelerado extraordinariamente el crecimiento demográfico del Tercer Mundo. (3)

La O. N. U. ha efectuado proyectos de la población en el mundo, por regiones y por países; con base en ciertos supuestos, se pueden hacer estimaciones de aquí al año 2,000 que probablemente no varíen mucho de la realidad, porque una gran parte de la población del año 2,000 ya nació, ó está a punto de nacer, la población mundial actual de 3,800 millones de habitantes va a llegar probablemente a 6,500 -

millones para el año 2,000, de los cuales 5 mil millones se encontrarán en los países del Tercer Mundo va aumentando - gradualmente dado que la rapidez de aumento de éstos países es mucho mayor que en los países desarrollados, se preveé - que la población del Tercer Mundo, que aumenta actualmente - al 2.4% anual, estará aumentando todavía al 2% anual hacia - fines del siglo. (4)

En cambio, la población de los países de alto nivel de desarrollo, que actualmente aumenta apenas al 1% al año, estará aumentando aún más lentamente para fin de siglo, tal vez al 0.8%. Se han hecho proyecciones más allá del año 2,000 y, - según éstos, a mediados del siglo próximo puede haber un poco más de 9,000 millones de habitantes en los países del - Tercer Mundo y unos 1,800 en los países desarrollados, o sea un total de poco más de 11,000 millones de habitantes.

Como se comprenderá, las magnitudes son inmensas, la población actual del mundo desarrollado aumentará muy poco; 700- millones de habitantes en más de un siglo, pero la población del mundo no desarrollado tendrá un incremento de casi 7,000 millones de habitantes para fines del siglo próximo.

Todo esto plantea numerosos problemas, no tenemos más que- observar que n los países en vías de desarrollo, va a ser- necesario absorber en la agricultura, de aquí a fines de - siglo, además de los que ya están trabajando, unos 173 mi- llones de trabajadores, o sea un aumento de más del 25% -- respecto a la fuerza de trabajo agrícola de hoy. En las - actividades industriales y de servicios va a ser necesario,

(4) Urquidí, Victor L. "Diálogos sobre población". 1a.Ed.- México, el Colegio de México, 1974. p.465, 27-28.

en los países en vías de desarrollo, triplicar la fuerza de trabajo de aquí a fines de siglo, si se ha de absorber en trabajo productivo al incremento de la población que es tará en edad de trabajar, de tal suerte que el crecimiento demográfico previsible requerirá un esfuerzo de desarrollo económico de una magnitud que hasta ahora no hemos conocido en el mundo, para absorber a la población en edad de traba jo, no solamente en la industria y en los servicios, sino- también en la misma agricultura, la simple magnitud del -- problema plantea toda clase de situaciones, hasta ahora no previstas sobre la organización económica, política, social, jurídica, etc., del futuro del Tercer Mundo. (5).

Uno de los problemas principales - además del empleo - que plantea el incremento demográfico para el Tercer Mundo, es el problema de la absorción de la población creciente en -- el sistema educativo, es decir, la capacidad para dar educación a los fuertes incrementos demográficos que habrá de aquí a fines de siglo.

Otro problema fundamental es el de la alimentación, no sólo hacer frente a la demanda de alimentos, sino mejorar los niveles de nutrición y asegurar que toda la población tenga acceso a la alimentación básica y necesario.

Un problema más que plantea el incremento tan rápido de la población es el de la construcción de viviendas.

Por último, el Tercer Mundo va aceleradamente hacia una so ciedad urbana, a tasas de crecimiento urbano de un 5% anual,

(5) Urquidí, op. cit. págs. 33-34.

o sea superiores al crecimiento general de la población, de tal suerte que esto plantea la necesidad, además de las inversiones requeridas, de toda una nueva forma de vida en -- que se incorporarán millones y millones de personas a la vida urbana.

Es, pues, natural que las cuestiones relativas a la pobla--ción, figuren en destacado lugar entre las grandes preocupa--ciones del presente y del futuro.

C).- La situación demográfica mexicana.

Los cambios demográficos experimentados en México durante -- los últimos treinta años, son el resultado de las modalidades del proceso de desarrollo en el país, tanto a nivel na--cional como regional, determinando el comportamiento de la mortalidad, la natalidad y los movimientos migratorios; del comportamiento de éstas variables demográficas se han deriva--do las transformaciones en el volúmen de la población, es--trutura, dinámica y distribución geográficas de los habi--tantes. (6)

1).- Volúmen de la población en México.

En México, según estudios realizados por el Colegio de Méxi--co, la población al término de la corona española era me--nor que al tiempo de la conquista; en dos millones, si se --comparan los datos del Varón de Humboldt de 1803, con los --cálculos de Don José María Pérez Hernández, al iniciarse --la Revolución, nuestra población era algo más de 15 millones, que no creció, sino antes se redujo en 300 mil habitantes --para 1921.

(6) Cabrera A., Gustavo. "Diálogos sobre la población". Mé--xico, El Colegio de México, 1974. p. 127.

A partir de entonces, pero sobretodo después de 1940, México entró de lleno en la primera fase de la transición demográfica; su población subió de 20 millones, en ese año, a 50 millones en 1970, con un crecimiento actual anual alrededor de 3.5%; cuando se recuerda que la tasa de incremento mexicana es un 30% mayor a la media del mundo, se puede apreciar la magnitud de problemas que tendrán frente quienes gobiernen a México en los años que se avecinan. (7)

2).- Estructura de la población.

a).- Económicamente activa. Con referencia al volumen de mano de obra según cifras del censo de 1970, se contaba con cerca de 13 millones de población económicamente activa, (incluyendo ocupados y desocupados), de los cuales el 81% eran hombres y el 19% eran mujeres, lo que significa una tasa total, o sea que la proporción de personas que trabajan es de 26.9%.

Es decir, el problema que tiene México es en lo que respecta a la tasa de empleo, ya que aumenta a un ritmo menor que el de la población en edad de trabajar, o sea que la población empleada aumenta en 23 anual, mientras que la población total aumenta al 3.5%. (8)

De este modo se ve una clara desproporción de personas que quedan sin empleo y que están en edad de trabajar, ya que cada año hay un creciente desempleo y subempleo. El subempleo corresponde a gente que trabaja durante una pequeña parte del año ó sólo una parte del día, y que gana un ingreso ínfimo.

(7) Carrillo Flores, op. cit. p. 9.

(8) Pedreo N., Mercedes. "diálogos sobre población". 1a. ed. México, El Colegio de México, 1974. págs. 139-140.

Estos problemas de desempleo y subempleo ocurren principalmente en ciertos sectores, como son la agricultura, la construcción y en los servicios.

b).- Estructura por actividades. En el censo de 1970, la agricultura y las actividades afines absorbían todavía el 39% de la fuerza de trabajo, pero a la industria de la transformación correspondía casi el 17%, al comercio y a los servicios el 24%, y al sector energético y minero el 18%. Considerando ésta fuerza total de trabajo, casi el 42% eran obreros y empleados, un 27% jornaleros y ejidatarios, y un 19% trabajadores por su cuenta. De toda ésta fuerza de trabajo que estaba registrada, no toda se encontraba empleada. (9)

El censo que se llevó en enero de 1970, consignó el número de meses que los miembros de la fuerza, dijeron haber trabajado en el año anterior, de uno a tres meses, de cuatro a seis meses ó de 10 a 12 meses, así sólo el 80% declaró haber trabajado de 10 a 12 meses. (10).

Se puede decir que en 1969, hubo aproximadamente pleno empleo, en el sector agropecuario fue de 77%, en la construcción apenas 71%, en los demás excedió ligeramente del 80% - y sólo en el del gobierno pasó del 90%.

Si se consideran que las personas que trabajaron de 4 a 9 meses en 1969, como subempleados, se observan resultados -- que llaman la atención, el 15% de la población estaba subempleada en su conjunto, pero en la agricultura fue el 18% - y en la construcción el 23%, en la industria el 12%, así --

(9) Urquidi, Victor L. "Explosión Humana". Fondo de Cultura Económica, México, 1974. p. 7,

(10) Urquidi, op. cit. p. 8.

como los servicios de energéticos y minería el 13%, en transportes el 10%, y en el comercio el 9%.

Ahora bien, en números absolutos, el desempleo abierto fue de 581 mil personas, en 1969, de los cuales el 40% fue en la agricultura, y el 20% en los servicios, pero si sumamos los subempleados, considerando las mismas como equivalentes cada uno a medio empleo, o sea que el total de desempleo en 1969 puede estimarse en un millón 500 mil personas, en números redondos, a éstos hay que agregar todavía 480 mil que buscan trabajo por primera vez. (11).

3).- Dinámica.

En cuanto a la mortalidad, combinación de factores internos, resultantes del propio crecimiento económico, con factores técnicos, derivados de la ciencia médica, ha producido una disminución importante de la mortalidad de 2.3 defunciones por cada 1,000 habitantes en 1939-1941 a 9.2 en 1969-1970; esto se ha traducido en un aumento considerable de la esperanza de vida al nacimiento que en 1940 era de 41.5 años y en 1970 se elevó a 62.1 años. (12)

En cuanto a la fecundidad, los efectos del desarrollo socio-económico han sido prácticamente nulos. La tasa de natalidad en 1940 fue de 44.1 nacimientos por cada mil habitantes, mientras que en 1970 fue de 43.3; ésto está indicando que es muy reducida la proporción de mujeres, que limitan conscientemente el tamaño de su familia. (13)

(11) Urquidi, op. cit. p. 9

(12) Cabrera A., Gustavo. "Diálogos sobre población". 1a.Ed. México, El Colegio de México, 1974. p. 130.

(13) Cabrera, op. cit. págs. 130-131.

Algunos estudios permiten conocer las asociaciones entre la fecundidad y algunas variables socio-económicas; las mujeres en áreas rurales que terminan su período reproductivo tuvieron 5.7 hijos en promedio, mientras que las de las áreas urbanas registraron 4.4 hijos. Según el nivel educativo, de acuerdo a la encuesta llevada a cabo en la Ciudad de México en 1964, las mujeres sin educación formal tenían en promedio 4.4 hijos; las que habían terminado la enseñanza primaria 3.2; las que completaron la enseñanza secundaria 2.11 hijos, y las mujeres con educación superior 1.53 hijos, las mujeres que trabajaban hacían tenido un promedio de 2.14 hijos y --aquéllas que no lo hacían 3.7 hijos. (14)

4.- Distribución de la población.

Otro de los problemas que es muy importante mencionar, es el de la distribución de la población, ya que se encuentran un tanto desproporcionadas, entre la zona urbana, y la rural.

El incremento de la población urbana se debe principalmente a la intensa migración interna del campo a la ciudad que se agrega al crecimiento natural de ésta última.

Así la migración interna debe ser vista como un fenómeno - resultado del cual la dinámica poblacional es una parte. En si el problema de la migración interna no sólo radica en el constante incremento de su volúmen, sino en que las corrientes migratorias se dirigen a unas cuantas ciudades. Se estima que durante el último decenio, más del 50% de toda la migración de México se dirige al área metropolitana de la ciudad de México, y otra porción importante a las ciudades de Monterrey y Guadalajara. Existe otra porción del país -

(14) Idem, p. 131.

que aunque recibieron un volúmen menor de migrantes, registran fuerte impacto en su crecimiento demográfico. Durante 1960-1970, las ciudades que concentran la industria petroquímica, crecieron a tasas mayores de 6% anual, asimismo, ciudades fronterizas del norte tuvieron crecimientos mayores del 6% anual, las ciudades turísticas crecieron a tasas del 11% anual respectivo. (15)

Según censo de 1970, de las 97 mil localidades del país - 81 tenían una población de menos de mil habitantes y concentran el 30% del total de la población de México.

(15) Leñero Otero, Luis. "Diálogos sobre población". 1a.- Ed. México, El Colegio de México, 1974. p. 151.

A).- Consideraciones generales.

Con la nueva Ley General de Población se inicia también una nueva política demográfica mexicana. Las fuentes de este capítulo fueron obtenidas de la nueva Ley General de Población y del Plan de Acción Mundial de Población.

En términos generales -según palabras del Presidente Echeverría- la política demográfica mexicana pretende racionalizar el incremento y distribución de los habitantes del país, repartir equitativamente el bienestar, corregir el desequilibrio entre el campo y la ciudad, disminuir la desocupación, evitar el aumento desmesurado de la población dependiente, integrar a la mujer a la vida productiva y asegurar su igualdad social y hacer posible que las familias logren que todos sus miembros se desenvuelvan en plenitud.

Por mandato de la nueva Ley se integró, con la participación de siete Secretarías y un Departamento, el Consejo Nacional de Población que se aboca a la política poblacional dentro del Programa General de Desarrollo Económico y Social. Busca mejorar la calidad de la vida, influir en la dinámica demográfica a través de los sistemas educativos - de salud pública, de capacitación técnica para regular el crecimiento poblacional y lograr el mejor aprovechamiento de los recursos humanos, abatir la mortalidad, busca promover una conciencia pública, motivada y consciente de los fenómenos demográficos, señala como tarea la integración - de los grupos marginados y la incorporación plena de la mujer en la vida productiva.

La misma Ley contiene la política de ajustar los planes económicos y sociales al ritmo del incremento demográfico - ya previsible; implica la coordinación de las políticas de

inversión, empleo, vivienda, para generalizar el bienestar, consigna la planificación de los centros de población urbano y rurales para alcanzar una adecuada distribución de la población en el territorio nacional; previene la protección del medio ambiente; procura la defensa y protección de los trabajadores migratorios mexicanos que van al extranjero.

La política demográfica mexicana está íntimamente relacionada -por lo menos en sus enunciados, falta ver como se -- comporta en la realidad- con la promoción del desarrollo - nacional.

B).- Crecimiento de la población.

Al estallar la Revolución, el país tenía poco más de quince millones de mexicanos, con un incremento anual de 1%. - En 1920, después de la conflagración y de más de un millón de muertos, el crecimiento se redujo al medio%. La población era casi estacionaria.

La política demográfica de entonces era poblar la superficie del país. Una política natalista era indispensable para el crecimiento de México. En los años cuarentas se alcanzan los veinte millones de habitantes, con un crecimiento de 1.7%. En 1950 la población se encontraba cerca de los veintiseis millones. Se llegó a treinta y cinco millones en 1960 y a más de cuarenta y ocho en la siguiente década. Hoy la población de México es de cincuenta y seis millones con una de las tasas más altas de crecimiento demográfico del mundo.

Ante esta situación la política demográfica mexicana pretende un control del crecimiento de la población, enmarcada esta dentro del desarrollo del aparato productivo y social de la nación, pretende pues, lograr la estabilización

de su crecimiento. Rechaza (la política demográfica) la tesis neocolonialista de que el control natal sea sustituto del desarrollo.

La política demográfica mexicana, a través de la Ley General de Población, se encauza hacia la estabilización del crecimiento poblacional dentro del marco de desarrollo, como un esfuerzo subsidiario, complementario a los esfuerzos de transformación y producción del país, y mediante el establecimiento, entre otras muchas medidas, de programas de planeación familiar, para que el hombre y la mujer pueda decidir libremente, ella, sola, sin obligación ni presión externa, el número de hijos que desea, en función de las posibilidades familiares y sociales dentro de un marco global de estrategia de desarrollo y no fuera de él.

C).-Morbilidad y mortalidad.

La reducción de la morbilidad y mortalidad en la mayor medida posible constituye un objetivo importante de la política demográfica mexicana. Una de las metas de esta política es reducir la mortalidad particularmente entre los niños, así como la mortalidad derivada de la maternidad y reducir las diferencias de las tasas de mortalidad a los niveles nacional y regional. La política demográfica mexicana tiene particular interés en reducir la mortalidad fetal, infantil y en la temprana niñez, y de la morbilidad y mortalidad derivadas de la maternidad; la reducción de la esterilidad involuntaria, la fecundidad insuficiente, los nacimientos defectuosos y los abortos ilegales; la reducción de la morbilidad en las zonas urbanas y rurales, entre los grupos sociales y étnicos, y entre los sexos; la erradicación ó el control de las enfermedades infecciosas o parasitarias de la nutrición insuficiente y de la malnutrición -

el abastecimiento suficiente de agua potable y condiciones adecuadas de saneamiento; la mejora de las malas condiciones sanitarias y nutricionales que afectan adversamente a las poblaciones en edad de trabajar y a su productividad y que, en consecuencia, obstaculizan los esfuerzos de desarrollo; la adopción de medidas especiales para reducir la mortalidad motivada por factores sociales y ambientales.

D).- Procreación,
 formación de la familia
 y condición de la mujer.

La política demográfica mexicana reconoce la necesidad de asegurar que todas las parejas puedan tener el número de hijos que deseen, espaciándolos asimismo como lo deseen, y la necesidad de preparar las condiciones sociales y económicas para realizar ese deseo; asimismo respeta el derecho de las personas a decidir de una manera libre, informada y responsable, el número y el espaciamiento de sus hijos; -- promueve una educación adecuada sobre la paternidad responsable y pone a disposición de las personas que deseen asesoramiento y medios para ejercerla; asegurar que los servicios de planificación de la familia, los servicios médicos y otros servicios sociales conexos tengan por objetivo no solo la prevención de los nacimientos no deseados, sino también la eliminación de la esterilidad involuntaria; trata de asegurar que siga existiendo la posibilidad de que varíe la dimensión de la familia; emplea, cuando es necesario y posible, a personal sanitario profesional y auxiliares capacitados, trabajadores de divulgación rural y de economía doméstica y trabajadores sociales, para ayudar a prestar servicios de planificación de la familia y asesoramiento a los que utilicen métodos anticonceptivos; asegura que la información y la instrucción sobre planificación de

la familia y otras cuestiones que afectan la fecundidad.

La política demográfica mexicana persigue la plena integración de la mujer en el proceso de desarrollo, en particular mediante una participación mayor en las posibilidades educacionales, sociales, económicas y políticas y, especialmente eliminando, siempre que sea posible, los obstáculos que se oponen al empleo de la mujer en el sector no agrícola. En este contexto se revisan las leyes y políticas nacionales, a fin de eliminar la discriminación y anular los obstáculos en la educación, la capacitación, el empleo y las perspectivas de carrera de la mujer; además, pretende la promoción de la justicia social, la movilidad social, en particular mediante una amplia participación de la población en el desarrollo, y una distribución más equitativa en el ingreso; asimismo, promueve oportunidades de educación para los jóvenes de ambos sexos y la ampliación de formas estatales de educación preescolar para las nuevas generaciones; incluye también la posibilidad de prever en sus programas de enseñanza académica y no académica el suministro de información a la población acerca de las consecuencias que tiene el comportamiento reproductivo actual, para el bienestar de la familia, el desarrollo educacional y psicológico de los hijos y el bienestar general de la sociedad, a fin de que el matrimonio y la procreación se contemplen con conocimiento de causa de manera responsable. - Reconoce (la política demográfica) a la familia como la unidad básica de la sociedad, ayuda a las familias en cuanto sea posible a fin de que puedan asumir sus responsabilidades en la sociedad, en base a esto pretende: que la familia sea protegida por una legislación y políticas adecuadas, sin discriminación en cuanto a los miembros de la sociedad; fortalecer los lazos familiares y el respeto mutuo dentro de la unidad familiar; periódicamente examinar dentro de lo

posible, las leyes nacionales que influyen directamente en el bienestar de la familia y sus miembros.

E).- Distribución de la población
y migración interna.

En la mayor parte de los países la urbanización se caracteriza por una serie de factores desfavorables: vaciamiento de las zonas rurales a causa de la migración de población rural, que no puede ser absorbida para ocupar empleos productivos en las zonas urbanas, grandes desequilibrios en el crecimiento de los centros urbanos, contaminación ambiental, servicios y viviendas inadecuadas y tensiones sociales y psicológicas.

La política demográfica mexicana a este respecto pretende regular las corrientes de población hacia las zonas urbanas coordinando las políticas relativas a la capacidad de absorción de los centros urbanos, así como con las políticas encaminadas a eliminar las consecuencias indeseables de la migración excesiva. En la medida de lo posible, se pretende integrar esas políticas a los planes y programas relativos al desarrollo social y económico general.

Con respecto a la política de migración, se tienen presentes las siguientes directrices: se evitan las medidas que violan el derecho de libertad de circulación y residencia en el territorio del país, que en la declaración universal de derechos humanos; se pretende racionalizar la distribución de la población mediante planes de desarrollo planificado y equitativo, particularmente el adelanto de las regiones favorecidas ó desarrolladas en comparación con el resto del país; planificar el desarrollo, y particularmente en lo que se refiere a la ubicación de industrias y ne-

gocio y la distribución de servicios y comodidades sociales, el gobierno tiene en cuenta no sólo los beneficios a corto plazo de las distintas estructuras posibles, sino -- también los costos y beneficios sociales y ambientales que entrañan, así como la equidad y justicia social en la distribución de los beneficios del desarrollo entre todos los grupos y regiones; las modalidades de distribución de la población no se limitan a una elección entre el modo de vida de la metrópoli y el rural; se hacen esfuerzos por establecer y fortalecer conjuntos de ciudades pequeñas y medianas para aliviar la presión que experimentan las ciudades de mayor población al tiempo que se ofrece una alternativa a la vida rural; se pretende además llevar a cabo programas intensivos de mejoramiento económico y social en el medio rural a través de un desarrollo agropecuario equilibrado -- que proporcione mayores ingresos a la población y permitir una expansión efectiva de los servicios sociales y comprenda medidas para la protección del medio ambiente y la conservación y el incremento de los recursos agrícolas.

Influye además, la facilitación de información a la población rural acerca de las condiciones económicas y sociales de las zonas urbanas, inclusive sobre la disponibilidad de posibilidades de empleo.

Otro aspecto muy importante sobre este respecto, son las -- consideraciones implícitas en la política demográfica en -- la creación de zonas rurales y zonas accesibles a la población rural, nuevas posibilidades de empleo incluidos programas de industrias y de obras públicas; mejorando los sistemas de tenencia de la tierra y facilitando servicios sociales.

F).- Migración Internacional.

A este respecto, por medio de estudios demográficos, se --

pretende regular el número de extranjeros cuya internación podrá permitirse al país, ya sea por actividades o por zonas de residencia y establecerá las modalidades que juzgue pertinentes, la inmigración de extranjeros según sean las posibilidades de contribuir al progreso nacional. Sobre la migración internacional con respecto a la condición jurídica de los extranjeros hablaremos en forma más extensa en el siguiente capítulo.

CAPITULO SEGUNDO.

GENERALIDADES SOBRE LA CONDICION
JURIDICA DE LOS EXTRANJEROS.

S U M A R I O :

- III.- Situación Jurídica de los Extranjeros.- A).- Concepto de extranjero, B).- Reglas Generales, C).- Admisión y expulsión de extranjeros, D).- Situación jurídica de los extranjeros, 1).- Capacidad Jurídica, 2).- Derechos, 3).- Obligaciones, E).- El Derecho Internacional Privado en relación con la condición jurídica de los extranjeros, F).- La Condición Jurídica de los Extranjeros en el derecho interno y el derecho internacional.
- IV.- Los Extranjeros en la Historia del Derecho.- A).- Aspectos Jurídicos, B).- Grecia, C).- Roma, D).- México Colonial, E).- México Independiente, la Materia Migratoria en las Constituciones Anteriores, 1).- Constitución de 1814, 2).- Constitución de 1824, 3).- Constitución de 1857, F).- Epoca Contemporánea, la Materia Migratoria en las Leyes de Población: 1).- Ley de Migración de 1930, 2).- Reglamento de la Ley Migratoria, 3).- Ley General de Población de 1936, 4).- Ley General de Población de 1947, 5).- Reformas a la Ley General de Población de 1947, 6).- Reglamento de la Ley General de Población de 1950, 7.- Reglamento de la Ley General de Población de 1962.

CAPITULO SEGUNDO.

GENERALIDADES SOBRE LA CONDICION JURIDICA DE LOS EXTRANJEROS.

III.- Situación Jurídica de los Extranjeros:

A).- Concepto del extranjero.

Dentro del problema demográfico, es importante mencionar el papel que desempeñan los extranjeros dentro del estado, en donde van a solicitar entrada temporal ó permanente.

Antes de iniciar el estudio sobre la condición jurídica de los extranjeros, es necesario establecer una definición -- del concepto de extranjería.

Se tiene algunos conceptos acerca de la definición de extranjero, como la que nos dá el teórico Orué y Arregui, en el cual dice que es un extranjero: "aquél individuo sometido simultáneamente a más de una soberanía," este concepto se produce por razón de las personas, de las cosas ó de -- los actos. Por las personas, cuando un individuo se traslada de un país a otro. Por las cosas, en el hecho. Ejemplo: adquirir la propiedad en suelo extranjero. Por los - actos, celebrando un contrato, otorgando un testamento.(16)

Respecto a esta definición se puede ver que los extranjeros pueden ó no estar sometidos a más de una soberanía; no lo - están si no hay una conexión ligada con otro estado y lo - estará por la nacionalidad, por su domicilio ó por la tenencia de bienes, es decir, que está vinculado con más de un-

(16) Orué y Arregui, José Ramón. "Manual de Derecho Internancional Privado." 3a.Ed.Reus, Madrid, 1952. p. 222.

estado, por lo tanto el sometimiento simultáneo a más de una soberanía no puede ser una definición de extranjero.

Verdross dice que la expresión de extranjero precisa porque no se trata de suyo de deberes para con los extranjeros en general, sino únicamente de deberes con los extranjeros que son súbditos a otros estados; esto no quiere decir que no tiene derecho a ser protegido y que no se les dá un trato igual que a los nacionales; no se trata de tener una diferencia de quien es nacional y quien es extranjero, aunque esto es importante, lo que interesa es dejar fijada la definición de extranjero y no que es nacional de otro estado.

Al analizar las definiciones respecto al extranjero, considero que sea extranjero el que no reúna las características establecidas por el sistema jurídico de un estado, para que pueda ser considerado como nacional. Se puede citar al respecto al caso de México, en el cual en los artículos 30 y 33 de la Constitución, se determina quienes son nacionales y quienes son extranjeros.

La condición jurídica de los extranjeros está integrada por los deberes y obligaciones imputables en un estado a las personas físicas y morales.

Esta condición jurídica de los extranjeros está íntimamente relacionada con la vigencia espacial de las normas jurídicas de un estado que pretende que estas normas emanadas de su estructura tengan vigencia en su territorio y que pretende abarcar a todas las personas, ya sea la presencia temporal ó permanente de los extranjeros por una parte, y por otra, la obligación de establecer una definición entre las personas físicas y morales.

Se estima que la condición jurídica de los extranjeros no

sólo marca derechos y obligaciones para las personas físicas ó morales extranjeras, sino que también surgen derechos y obligaciones para el estado del cual es nacional el extranjero y si es nacional de otro estado, también surgirán derechos y obligaciones para el estado como sujeto de la comunidad internacional.

En nuestro derecho, las personas físicas ó morales tienen el carácter de sujetos de derecho.

B).- Reglas Generales.

El derecho internacional común no considera a las personas privadas como sujetos de derecho internacional, por lo tanto no les corresponden derechos subjetivos internacionales ni frente al propio estado ni frente a un estado extranjero. El derecho internacional común obliga entre sí a que traten de determinada manera a sus respectivos súbditos. - Estas normas constituyen lo que se ha denominado derecho de extranjería; esta expresión es imprecisa porque no se trata de suyo deberes para con los extranjeros en general, sino únicamente de deberes para con los extranjeros que son súbditos de otro estado. El estatuto de los extranjeros no está regulado exclusivamente por las normas del derecho internacional que obliga a los estados entre sí, concurriendo con aquellas normas de derecho interno de los distintos estados, que conceden determinados derechos e imponen determinados deberes a los extranjeros de una manera inmediata, es necesario establecer una distinción entre el derecho de extranjería internacional y el interno, también es necesario establecer una distinción entre el derecho de extranjería y el derecho internacional privado, ya que en la antigua doctrina francesa fué muchas veces involucrado.

El tema principal del derecho internacional privado es el conflicto de leyes, en el cual se determina la vigencia espacial de las normas jurídicas de más de un estado aplicable a una situación concreta. El derecho de extranjería -

internacional ó interno consiste, por el contrario, en normas materiales que regulan las correspondientes situaciones vitales.

El derecho interno de extranjería puede rebasar el ámbito del derecho de extranjería internacional, este es el caso cuando los estados confieren mayores derechos a los extranjeros de los que les impone el derecho internacional.

El derecho interno de extranjería no puede ser menor al mínimo prescrito por el derecho internacional, tales normas serían válidas en el orden jurídico-interno, pero los estados perjudicados tienen derecho a reclamar su derogación ó modificación con arreglo a los procedimientos que el derecho internacional ofrece.

Las normas del derecho internacional de extranjería en su mayoría son de carácter particular y se hallan en tratados bilaterales de comercio y establecimiento. (17) .

Se han hecho intentos de codificar el derecho internacional en este campo, pero aparte de la convención de La Habana - sobre la condición jurídica de los extranjeros de 1928, tales intentos no han tenido éxito.

C).- Admisión y expulsión de extranjeros.

Con respecto a la admisión de los extranjeros, cualquier estado puede prohibir la entrada a su territorio ó aceptarlos sólo en los casos y las condiciones que estime adecuado prescribir. Esto puede demostrarse con las leyes - inmigratorias de muchos estados, pocas de las cuales admi

(17) Verdross, Alfredo. "Derecho Internacional Público".- Madrid, 1955. p. 295.

ten a los extranjeros incondicionalmente; sobre este punto ningún estado, aunque esté autorizado para hacer uso del derecho de excluir a los extranjeros, lo ejerce en toda su plenitud; sin embargo, el derecho internacional común establece que ningún estado puede cerrarse arbitrariamente hacia el exterior. Pero los estados pueden someter la entrada a determinadas condiciones impidiendo a ciertos extranjeros ó grupos de extranjeros el acceso a su territorio por motivos razonables. Los Estados, en su mayor parte admiten extranjeros nacionales de otro Estado sobre la base de tratados de comercio o establecimiento e incluso hasta sin disposiciones de tratado. En la mayoría de los casos, se admiten libremente sólo a ciertas clases de extranjeros, tales como turistas ó estudiantes, mientras que los inmigrantes quedan sujetos a regulaciones severas; de hecho, los extranjeros que se encuentran física, moral ó socialmente deficientes quedan excluidos de la admisión, a algunos nacionales de un Estado se les discrimina, pero este caso se considera más bien de tipo político que jurídico. (18)

Un extranjero que solicite la entrada al territorio de un Estado, necesita llevar un pasaporte válido expedido por las autoridades competentes del Estado de origen. También debe obtener, por anticipado, un permiso de entrada expedido por la autoridad competente del Estado extranjero.

En relación con la expulsión de extranjeros, los Estados tienen derecho a expulsar a los extranjeros que consideren indeseables, igual que el derecho que se tienen de negar la admisión de ellos, esto es un atributo que tiene la soberanía del Estado. Los motivos de expulsión de un extranjero pueden ser determinados por cada Estado, de acuerdo -

(18) Verdross, op. cit., p. 296.

con su propio criterio, sin embargo, no debe abusarse del derecho de expulsión.

El Estado de la nacionalidad de un extranjero que ha sido expulsado puede hacer valer su derecho de investigar los motivos de su expulsión y las pruebas de los cargos que han sido motivo para la expulsión. La expulsión de los extranjeros, en tiempo de guerra, los estados beligerantes tienen derecho a la expulsión de todos los extranjeros enemigos que se encuentren en su territorio, y la expulsión de los extranjeros en tiempo de paz, sólo se puede expulsar con servicio de los intereses del orden ó del bienestar público ó por razones de seguridad del estado, externa ó interna. (19).

Por consiguiente, la expulsión de los extranjeros sólo es lícita en derecho internacional si hay motivos lícitos; los motivos de expulsión admitidos por la práctica internacional pueden reducirse de la siguiente manera: cuando pongan en peligro la seguridad y el orden del estado de residencia ya sea por agitación política, enfermedades infecciosas, ofensas inferidas al estado de residencia, amenazas u ofensas a otros estados, delitos cometidos dentro y fuera del país, residencia en el país sin autorización.

Los motivos de expulsión han de comunicarse al estado al que el extranjero pertenece si así lo requiere, para ponerlo en condiciones de poder formular una reclamación fundada, si entre ambas partes rige un tratado de arbitraje, la legalidad de la expulsión puede ser sometida a un tribunal arbitral. (20)

(19) Oda, Shigeru. "El individuo en el Derecho Internacional". En Sorensen, Max. Ed. Manual de Derecho Internacional Público. México Fondo de Cult. Económica. 1973, P. 462.

(20) Verdross, op. cit. pags. 304-305.

La expulsión decretada legítimamente se transforma en expulsión ilegal por la manera de ejecutarse si se infringen aquellos principios que los estados civilizados consideran como mínimo de un procedimiento de expulsión ordenado.

Para la expulsión del extranjero debe concedérsele un plazo razonable para arreglar los asuntos personales antes de salir del país, y debe permitírsele escoger el estado a donde pueda solicitar su admisión.

D).- Situación jurídica de los extranjeros.

1.- Capacidad Jurídica.

Todo extranjero debe ser considerado como titular de derechos y obligaciones, sin embargo, el derecho internacional no obliga a que se le autorize la adquisición de todos los derechos privados, bastará que se le admita adquirir los derechos privados esenciales, se trata de la facultad de adquirir los objetos de consumo diario, la capacidad contractual y matrimonial, la capacidad de testar y heredar, sin embargo, un estado podía excluir a los extranjeros de la adquisición de objetos que no afecten al consumo cotidiano, como por ejemplo: aeronaves, naves ó bienes inmuebles.

2.- Derechos.

Los extranjeros al ser admitidos dentro del territorio tienen cierto mínimo de derechos necesarios para el disfrute de la vida privada ordinaria.

El extranjero está sometido en parte a la supremacía territorial y en parte a la supremacía personal del estado a que pertenece.

A los extranjeros generalmente se les niega el -

ejercicio de derechos políticos, inclusive el de votar, el de ocupar cargos públicos. A los extranjeros residentes no se les niega el derecho de trabajar, pero pueden ser excluidos de ciertos empleos tales como capitán, primer oficial ó maquinista, jefe de barcos mercantes; estos cargos del servicio civil quedan reservados a los nacionales.

Los derechos de los extranjeros se regulan frecuentemente en tratados de comercio ó de establecimiento.

Existe una tendencia hacia la asimilación de los derechos de los extranjeros a los de los nacionales, en virtud de la cláusula de tratamiento nacional, incluida en muchos tratados de comercio, mediante el cual los ciudadanos de cada estado contratante disfrutaban en el territorio de los otros, de los mismos derechos sustantivos que sus ciudadanos, mediante la cual una parte concede a la otra, automáticamente, cualquier derecho ó beneficio que otorgue a un tercer estado tiende a conferir los mismos derechos a los extranjeros de diferentes nacionalidades en un país determinado. (21)

Una vez admitido el extranjero dentro del territorio, se le permite disfrutar de ciertos derechos, la seguridad y la libertad personal de ellos, todos estos derechos, deben ser respetados como los de los nacionales y se les debe dar una protección adecuada, el estado debe ser el responsable para que estos derechos de extranjeros se respeten y se les proteja con las medidas preventivas contra -- cualquier acto eventual que se cometa injustamente. El estado también debe de tomar las medidas necesarias contra las personas que realicen un acto ofensor contra el extranjero. El extranjero también debe tener derecho para presen

(21) Oda, op. cit. p. 463.

tarse ante tribunales y obtener protección judicial para su persona y sus bienes, también tiene el derecho de abandonar el estado de su residencia sin condición alguna, salvo que no haya cumplido con sus obligaciones locales, tales como el pago de impuestos, multas, deudas privadas y similares.

Con respecto a la expropiación de bienes de los extranjeros, la propiedad privada y los derechos adquiridos son reconocidos por el derecho internacional, sin embargo, la expropiación de bienes de un extranjero para fines públicos no se considera contraria al derecho internacional, ya que es un derecho que se tiene dentro de su jurisdicción, pues es determinar sus propios programas sociales, agrarios e industriales.

Sin embargo, la propiedad privada ó sociedades extranjeros se puede expropiar cuando no exista duda que la expropiación de parte del gobierno sea de una compensación adecuada, dicha indemnización deberá ser pagada sin demora índebida y en forma justa, por el contrario, algunos estados al promulgar sus leyes de nacionalización dicho estado fija la forma de procedimiento para nacionalización, lo que incluye si ha de pagar ó no compensación a los dueños anteriores de la propiedad nacionalizada y cuanto se ha de pagar y en que proporción. El estudio debe decidir si la nacionalización de la propiedad es sin compensación, ó -- con compensación parcial o total.

3).- Deberes.

El extranjero que es recibido dentro de la jurisdicción del estado ya sea permanente ó temporalmente queda sujeto a la ley nacional, al igual a los nacionales y no puede reclamar la exención del ejercicio de la jurisdicción territorial.

La libertad y la propiedad de los extranjeros pueden quedar restringidas para mantener el orden público, el bienestar social y la seguridad de las comunidades locales ó del estado. Es reconocida por el derecho internacional la distinción entre extranjeros visitantes y los extranjeros residentes que se han establecido con la intención de permanecer indefinidamente; a los extranjeros que se les exige que no intervengan en la política del estado de la residencia. (22)

El estado tiene el derecho de fijar los impuestos correspondientes a los bienes inmuebles dentro de la jurisdicción perteneciente a los extranjeros no residentes, igual que a los bonos y otros valores pertenecientes a los extranjeros residentes.

A los extranjeros no se les puede obligar a servir en las fuerzas armadas del país en que residen, sin embargo algunos estados establecen para dar la residencia a un extranjero, la obligación de prestar el servicio militar en el estado residente.

E).- Derecho Internacional Privado en relación con la condición jurídica del extranjero.

El tema principal del derecho internacional privado es el conflicto de leyes, en el cual se determina la vigencia espacial de las normas jurídicas de más de un estado aplicables a una situación concreta. Se ha llegado a la postura, que el derecho internacional privado estudie dos puntos de conexión que son la nacionalidad y la condición jurídica de los extranjeros que está ligada con los con--

(22) Oda, op. cit. p. 469.

flictos de leyes y que está vinculada con la nacionalidad, ya que debe determinarse quien es nacional y quien es extranjero.

Niboyet precisa otras relaciones que existen entre ambas y que es importante mencionar y dice: "el estado que tenga intereses en asimilarse muchos extranjeros procurará hacer - fácil la obtención de su nacionalidad y difícil la situación de los extranjeros, por el contrario, si el estado no pretende absorber extranjeros, por considerar que tiene bastante con su propia población, podrá mostrarse más exigente para conceder su nacionalidad y más tolerante en cuanto a la condición de los extranjeros." (23).

La condición jurídica de los extranjeros no sólo interesa al derecho internacional privado, sino también al derecho internacional público, ya que los estados como miembros de la comunidad internacional tienen derechos y obligaciones derivadas de la aplicación de las normas jurídicas de un estado determinado a personas físicas y morales.

Podemos decir que el estudio referente sobre la condición jurídica de los extranjeros es un tema que interesa al derecho internacional privado, ya que puede evitar la búsqueda de la norma aplicable sin llegar al conflicto de leyes.

F).- La condición jurídica de los extranjeros
en el derecho interno y el derecho internacional.

La condición jurídica de los extranjeros está sujeta doblemente al derecho interno de los estados y a las normas del

(23) Arellano García, Carlos. "Derecho Internacional Privado". Purrúa, México, 1974. p. 260.

derecho internacional cuando expresa: "cada país es dueño de reclamar dentro de sí la condición de los extranjeros - en la forma que estime conveniente, pero ningún país es libre, no obstante, para proceder arbitrariamente en este aspecto abusando de su soberanía, conforme a las normas actuales del derecho de gentes, es decir, el derecho común internacional, se reconoce a los extranjeros un mínimo de derechos que ningún estado podría rehusarles sin correr el riesgo de colocarse fuera de la comunidad internacional. (24)

Alfredo Vedross al hablar del derecho de extranjería, le otorga el doble cariz de interno ó internacional y sostiene: " el derecho de extranjería puede rebasar el ámbito de derecho de extranjería, éste es el caso cuando los estados confieren a los extranjeros mayores derechos de los que impone el derecho internacional." El derecho interno de extranjería no ha de ser nunca inferior al mínimo prescrito por el derecho internacional, tales normas serán válidas - en el orden jurídico interno, pero los estados perjudicados tendrán derecho a reclamar su derogación ó modificación con arreglo a los procedimientos que el derecho interno ofrece. (25)

En relación con este breve recorrido doctrinal que hemos visto anteriormente, se entiende que los estados tienen posibilidad de estatuir, en su derecho interno, sobre la condición jurídica de los extranjeros y al hacerlo no tiene más que la no afectación de los derechos que el derecho internacional consagra a favor de los extranjeros si se atentara contra estos derechos, se hará en contra del derecho-

(24) Arellano, op. cit. p. 262

(25) " " " p. 262

de gentes que se otorga a los estados como sujeto de la comunidad internacional; esta responsabilidad será exigida por el estado del cual el extranjero es nacional, si ocurrió en la infracción de los derechos del extranjero, el estado responderá ante sus propios tribunales.

El derecho internacional público ha recopilado una basta experiencia, en el terreno de las reclamaciones internacionales y se ha visto que hay una clara desigualdad con respecto a los países fuertes y los débiles.

Para la protección de estos países atrasados, surgió en la práctica la interposición diplomática, que viene a ser la representación hecha por los diplomáticos en relación con sus conacionales cuando se les han dañado sus derechos y para fundamentar el derecho de intervención.

El aspecto de la condición de los extranjeros se pudiera resumir en la admisión de un principio, en la cual, cada estado tiene el derecho de proteger a sus propios nacionales contra violaciones de las normas de derecho internacional, que se refiere al trato de los extranjeros. Desde el punto de vista del derecho internacional, este es un derecho del estado no de sus nacionales, es un derecho que el estado tiene solamente respecto a sus propios nacionales.

Podemos dejar sentado que la condición jurídica de los extranjeros, es de derecho interno e internacional, tanto en sus fuentes como en sus sanciones.

IV.- Los Extranjeros en la Historia del Derecho.

A).- Aspectos Jurídicos.

Decía el dominico Francisco Suárez, "Aún cuando los Estados no constituyen un cuerpo político, tienen sin embargo, que ayudarse mutuamente y vivir en paz y justicia, para bien del universo, y a tal fin ha de observar aquél derecho que se llama Derecho de Gentes." (26)

Este representante de la Escuela de Teología Moral Española es indudable que buscaba el entendimiento de los pueblos mediante el respeto a los extranjeros, a la dignidad humana.

Actualmente en los pueblos civilizados existen principios de Derecho Internacional Común, cuya existencia la fundamentan distintos Tratados Internacionales. Este Derecho Internacional de Extranjería ha sido reconocido también -- por el Tribunal Permanente de Justicia Internacional y por las Comisiones Internacionales de Reclamaciones. La VI -- Convención Panamericana de La Habana (1928) aprobó una Convención sobre Condiciones de los Extranjeros, que consta de nueve artículos y que fue promulgada por el Poder Ejecutivo Mexicano, el 3 de julio de 1931. (27)

Lo único que el Derecho Internacional impone a los Estados es que concedan a los extranjeros un mínimo de derechos, - el cual ha sido conocido por la Doctrina como "la esfera jurídica inviolable del extranjero.

(26) Suárez, Francisco. "De Legibus Ac de Legislatore II" Capítulo XIX, Número 9.

(27) Verdross, Alfredo. "Derecho Internacional Privado". - Madrid, 1955. p. 263.

De los derechos de los extranjeros que se fundan en el Derecho Internacional Común, se pueden reducir a cinco grupos:

- 1).- Todo extranjero ha de ser reconocido como sujeto de derecho.
- 2).- Los derechos privados adquiridos por los extranjeros han de respetarse en principio.
- 3).- Han de concederse a los extranjeros los derechos esenciales relativos a la libertad.
- 4).- Han de quedar abiertos al extranjero los procedimientos judiciales.
- 5).- Los extranjeros han de ser protegidos contra delitos que amenacen su vida, libertad, propiedad y honor.

No obstante lo anterior, todos los países tiene facultad soberana de regular en su territorio la condición de los extranjeros, pero esa facultad no puede ejercerse arbitrariamente abusando de la soberanía, ya que con anterioridad se indica, internacionalmente hay un mínimo de derechos que deben reconocerse a los extranjeros y los Estados que no reconocen este mínimo, se colocan evidentemente fuera de la comunidad internacional.

No puede sostenerse en la actualidad el derecho absoluto de los Estados para cerrar por completo su territorio, o bien, rehusar la recepción de extranjeros. La violación de estos principios por parte de un Estado, provoca las represalias por parte de los demás y esas represalias pueden llegar como ha sucedido en ciertos casos, hasta la guerra. (28)

Humano resulta pues, respetar los derechos y la dignidad-

(28) Arce, Alberto G. "Derecho Internacional Privado". Editorial Universidad de Guadalajara, 1965. p.60.

humana y es conveniente, como dice J. P. Niboyet, asegurar al extranjero el mínimo de derechos exigidos por el respeto a las reglas del Derecho de Gentes.

Es justo reconocer que sin la seguridad del reconocimiento de un mínimo de derechos, la existencia de los extranjeros no es posible en ningún país, sin embargo, no debe desconocerse que el derecho interno de cada Estado es el que marca la pauta respecto de la admisión de extranjeros, según sean las necesidades de su política. En relación a lo anterior, los artículos 32 y 38 de la Ley General de Población vigente establecen que la Secretaría de Gobernación, por causas de interés público ó cuando lo juzgue conveniente, podrá suspender ó cancelar definitivamente la admisión de extranjeros al país.

El contenido del artículo 32 de la Ley citada me parece peligroso ya que por su redacción se puede prestar a una arbitrariedad por parte de la Secretaría, o bien a una mala interpretación ó aplicación, puesto que señala que la Secretaría de Gobernación podrá, "cuando lo juzgue conveniente", fijar anualmente el número de extranjeros cuya internación podrá permitirse en el país, ya sea por nacionalidades, por calidades migratorias ó por actividades.

B).- Grecia.

Arce, por su parte, sostiene que en Grecia se tuvo un concepto menos religioso del extranjero. Habla de que en el sistema social griego se distinguían ciudadanos metecos y bárbaros siendo los segundos los que podrían llamarse propiamente extranjeros, puesto que los barbaros eran los enemigos por excelencia de las ciudades griegas, los cuales podían y debían ser ejecutados en el mismo lugar en donde se les encontrara. (29)

(29) Arce, op. cit., p. 52.

C).- Roma.

En Roma surge un concepto de extranjero, mismo que sirvió de base del concepto moderno.

Roma dividió a los individuos en ciudadanos y no ciudadanos, y a éstos, a su vez, en latinos, peregrinos y bárbaros.

A medida que la civilización romana avanzaba, el número de no ciudadanos fué siendo cada vez mayor, razón por la cual el poder romano deseaba incorporar aceleradamente a aquellos grupos que con facilidad podrían asimilarse al ciudadano romano.

Los latinos fueron los más pronto incorporados, así como los Latini Veteres, o sea aquellos que ocupaban el Lacio antes de que el pueblo romano lo convirtiera en el asiento de su Imperio; se crearon los Latini Juniani (por obra de la Ley Junia Norbana) y los Latini Coloniarum, habitantes de las colonias romanas como Segunto, Alejandría, Galia, etc.. Todos ellos con acceso a la ciudadanía con gran facilidad y fueron con el tiempo incorporados al grupo de ciudadanos romanos. (30)

Quedó, en cambio, un sector considerable de individuos que no podía optar por la ciudadanía romana, y que, sin embargo, vivían y comerciaban continuamente en Roma.

El tráfico jurídico con estos sujetos no podría ser regulado por el Jus Civile, reservado exclusivamente para los --

(30) Petit, Eugenio. "Derecho Romano". Editorial Nacional. México, 1969. P. 14.

ciudadanos pero tampoco podían ser dejados sin protección jurídica. Esto obligó al poder romano a crear un pretor que se encargara exclusivamente de dilucidar las controversias que se suscitaban entre peregrinos y ciudadanos ó entre peregrinos entre si, razón por la cual se le llamó Pretor Peregrino. (El Pretor Peregrino permitió dar á los extranjeros el trato humano y justo que nunca hubieran alcanzado -- por medio del Jus Civile).

D).- México Colonial.

Durante esta época, la solución de conflictos entre indios y españoles se basaba en la cristianización sobre los indígenas, justificando con ello la aplicación de las leyes españolas, tales como las leyes dictadas por los Soberanos de Castilla sobre conflicto de leyes ó costumbres indígenas.

En la época Colonial, las audiencias se guiaban por Leyes españolas, entre ellas las vigentes en la Nueva España y -- que eran: la Novísima Recopilación y las Partidas.

En atención al párrafo anterior, se puede decir que los -- conflictos jurídicos sobre extranjería (españoles -- indios) siempre se resolvieron basándose en el contenido de las leyes que antes se mencionan.

E).- México Independiente, la Materia Migratoria en las Constituciones Anteriores.

1.- Constitución de 1814.

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

En el punto número 10 se establecía: "Que no se admitan extranjeros, si no son artesanos capaces de instruir y libres de toda sospecha". (31) Este punto dado por Morelos fué muy importante debido a que comenzó a fijar limitaciones - básicas a los extranjeros en el aspecto de que para internarse en el país, solo podrían hacerlo si eran benéficos - a éste, ya que deberían ser artesanos capaces de instruir - y además prevenía el que pudieran poner en peligro a la patria al señalar que deberán estar libres de toda sospecha.

En el punto número 16 de los Sentimientos de la Nación que dá Morelos, se establecía: "Que nuestros puertos se franqueen a las Naciones extranjeras amigas, pero que éstas no se internen al Reino por más amigas que sean, y solo haya puertos señalados para el efecto, prohibiendo el desembarco en todos los demás, señalando el 10% u otra gabela a -- sus mercancías". (32) Aquí se permitía el desembarco de naves extranjeras, pero con la limitación de que fueran de países amigos y lo hicieran únicamente en los puertos permitidos. Debido a esto se tendría un mejor control en la llegada de extranjeros y de sus mercancías.

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

La Constitución de Apatzingan estimaba como ciudadanos de América, a los nacidos en ella y con relación a los extranjeros residentes, católicos y de acuerdo con la libertad - del país también los consideraba como ciudadanos mediante el otorgamiento de la Carta de Naturaleza. (33)

(31) Tena Ramírez Felipe. Leyes Fundamentales de México, Ed. Porrúa, México 1975. p. 28 - 30.

(32) Idem, p. 30

(33) Siqueiros José Luis, Síntesis del Derecho Internac. Privado. Edit. UNAM, México 1971, p. 33.

En el punto número 10 se establecía: "Que no se admitan extranjeros, si no son artesanos capaces de instruir y libres de toda sospecha". (31) Este punto dado por Morelos fué muy importante debido a que comenzó a fijar limitaciones - básicas a los extranjeros en el aspecto de que para internarse en el país, solo podrían hacerlo si eran benéficos - a éste, ya que deberían ser artesanos capaces de instruir - y además prevenía el que pudieran poner en peligro a la patria al señalar que deberán estar libres de toda sospecha.

En el punto número 16 de los Sentimientos de la Nación que dá Morelos, se establecía: "Que nuestros puertos se franqueen a las Naciones extranjeras amigas, pero que éstas no se internen al Reino por más amigas que sean, y solo haya puertos señalados para el efecto, prohibiendo el desembarco en todos los demás, señalando el 10% u otra gabela a -- sus mercancías". (32) Aquí se permitía el desembarco de navés extranjeras, pero con la limitación de que fueran de países amigos y lo hicieran únicamente en los puertos permitidos. Debido a esto se tendría un mejor control en la llegada de extranjeros y de sus mercancías.

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

La Constitución de Apatzingan estimaba como ciudadanos de América, a los nacidos en ella y con relación a los extranjeros residentes, católicos y de acuerdo con la libertad - del país también los consideraba como ciudadanos mediante el otorgamiento de la Carta de Naturaleza. (33)

(31) Tena Ramírez Felipe. Leyes Fundamentales de México, Ed. Porrúa, México 1975. p. 28 - 30.

(32) Idem, p. 30

(33) Siqueiros José Luis, Síntesis del Derecho Internac. Privado. Edit. UNAM, México 1971, p. 33.

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

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

El artículo 17 expresa que "Los transeuntes serán protegidos por la sociedad; pero sin tener parte en la institución de sus leyes. Sus personas y propiedades gozarán de la misma seguridad que los demás ciudadanos. con tal que reconozcan la soberanía e independencia de la nación y respeten la religión católica, apostólica, romana. (34).

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

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

(34) Tena Ramírez Felipe, op. cit. p. 34.

2.- Constitución de 1824.

El 8 de agosto de 1824, se promulgó un Decreto, que fomentaba la colonización dando toda clase de garantías a los extranjeros que se establecieran en el país, más tarde, se promulgó un nuevo decreto el 12 de marzo de 1828, el cual preveía en su artículo 6o., que los extranjeros establecidos conforme a las leyes, tuvieran la protección y gozarán de los derechos civiles iguales que los mexicanos, con la única excepción de adquirir propiedad territorial rústica, la cual solo se concedía a los naturalizados.

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

En el Apartado del Poder Judicial de dicha Acta, en su número 18 se establecía: "Todo hombre que habite en el Territorio de la Federación, tiene derecho a que se administre pronta, completa imparcialmente justicia; y con este objeto la Federación deposita el ejercicio del poder judicial en una Corte Suprema de Justicia, y en los Tribunales que se establecerán en cada Estado, reservándose remarcar en la Constitución las facultades de esta Suprema Corte".(35)

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

(35) Op. cit. p. 153, 158.

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

A la Constitución de 1824 se le dió el nombre de Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos y fué firmada el 4 de octubre de ese año. Esta Constitución estuvo en vigor hasta 1935 y permaneció sin alteraciones hasta su abrogación, debido a que las reformas que se propusieron no llegaron a ser votadas por el Congreso.

La Constitución de 1824, en lo general no trata a la materia migratoria, con excepción de contadas ocasiones, tales como el artículo 20 que establecía "Los no nacidos en el Territorio de la Nación Mexicana, para ser diputados deberán tener, además de 8 años de vecindad en él, ocho mil pesos de bienes raíces en cualquier parte de la República o una industria que les produzca mil pesos cada año." (36) - Este artículo ya fijaba ciertos requisitos a los extranjeros, pero hay que tener en cuenta que si estos los cumplían podían intentar el ser diputados, de aquí que aunque se les imponía limitaciones se les permitía ser diputados.

Con relación a los Senadores, la Constitución en el artículo 28 señalaba que para ser Senador se necesitaban los mismos requisitos que para ser diputado y además agregaba que se debía tener la edad de 30 años cumplidos al día de la elección. De aquí se entiende que los extranjeros si podían ser Senadores si llenaban los requisitos que ya hemos señalado.

El artículo 21 de esta Constitución expresaba: "Exceptuándose del artículo anterior: I.- Los nacidos en cualquiera otra parte de la América que en 1810 dependía de la España, y que no se haya unido a otra nación, ni permanezca --

(36) Loc. cit. p. 170.

en dependencia de aquélla a quienes bastará tener 3 años - completos de vecindad en el Territorio de la Federación, y los requisitos del artículo 19. II.- Los militares no nacidos en el Territorio de la República que con las armas - sostuvieron la independencia del país, a quienes bastará-- tener la vecindad de 8 años cumplidos en la nación, y los- requisitos del artículo 19." (37)

Para complementar el artículo 21 señalamos que el artículo 19 establecía que para ser diputado, se requiere la edad - de 25 años cumplidos al día de la elección y por lo meno- tener 2 años en el Estado que elige o haber nacido en él, - aunque viva en otro.

3.- Constitución de 1857.

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

Esta Constitución acertadamente privó a los extranjeros del participar en los asuntos políticos del país al establecer en el artículo 9 que: "A nadie se le puede coartar el dere^u cho de asociarse o de reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la Repúbli^u ca pueden hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada tiene derecho de delibe- rar. (38)

La Constitución de 1857 desde su artículo 18, estableció, que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales y por lo cual los extranjeros gozan de las garantías que se otorgan en la sección primera, tí- tulo 1o., de dicha Ley, con la salvedad de que el gobierno tiene facultad para expulsar del país al extranjero perju^u dicial.

(38) Tena Ramírez Felipe. op. cit. p. 607.

En la Sección que trataba "De los Mexicanos" en el artículo 30 se establecía que: "Son mexicanos: I.- Todos los nacidos dentro o fuera del Territorio de la República, de padres mexicanos. II.- Los extranjeros que se naturalicen conforme a las leyes de la federación. III.- Los extranjeros que adquieran bienes raíces en la República o tengan hijos mexicanos, siempre que no manifiesten la resolución de conservar su nacionalidad." (39)

El Gobierno de México con este artículo además de establecer quienes eran mexicanos, también consideraba como tales a los extranjeros que cumplían con los requisitos citados - en la fracción 3a., por lo que éstos gozaban de amplias facilidades para poder ser nacionales.

El artículo 32 expresaba: "Los mexicanos serán preferidos a los extranjeros, en igualdad de circunstancias, para todos los empleos, cargos o comisiones de nombramiento de las autoridades, en que no sea indispensable la calidad de ciudadano... (40) . En este primer párrafo del presente artículo, el Estado ya limitaba a los extranjeros en materia laboral, al preferir a los nacionales en igualdad de circunstancias.

La Sección 3a., del título 10 de la Constitución de 1857, - definía a los extranjeros en su artículo 33: "Son extranjeros los que no posean las calidades determinadas en el artículo 30. Tienen derechos a las garantías otorgadas en la Sección 1a., título 1o., de la presente Constitución, salvo en todo caso la facultad que el gobierno tiene para expeler al extranjero pernicioso. Tiene obligación de contribuir para los gastos públicos, de la manera que dispongan las - leyes, y de obedecer y respetar las instituciones, leyes y autoridades del país, sujetándose a los fallos y sentencias de los tribunales, sin poder intentar otros recursos, que-

(39) Tena Ramírez Felipe, op.cit.p. 611

(40) Loc. cit. p. 611.

los que las leyes conceden a los mexicanos. (41)

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

La Constitución de 1857, establecía las formas de perder la nacionalidad mexicana en el Título 1o., sección 4a., artículo 37 que sostenía: "La calidad de ciudadano se pierde: I.- Por naturalización en país extranjero. II.- Por servir oficialmente al gobierno de otro país, o admitir de él condecoraciones, títulos o funciones, sin previa licencia del Congreso Federal... (42)

En el título 3o., de la División de Poderes, sección 2a., - que trataba del Poder Ejecutivo, entre los requisitos que se exigían para ser Presidente de la República, según el artículo 77 se requería principalmente el ser ciudadano mexicano por nacimiento; lo mismo sucedía para los Secretarios del despacho, esto según el artículo 87 y por último, en el artículo 23 sección III también se establecía entre otros, - igual requisitos para ser individuo de la Suprema Corte de Justicia.

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

(41) Tena Ramírez Felipe. op. cit. p. 612

(42) Idem. op. cit. p. 613.

F).- Epoca Contemporánea, la materia migratoria en las leyes de población.

1.- Ley de Migración de 1930.

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

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

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

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

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

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

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

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

El artículo 7o., establecía que la Secretaría de Gobernación podía fijar las horas hábiles para el tránsito migratorio conforme a las circunstancias locales de cada oficina y el artículo 9o., decía que los Jefes de migración podrían permitir, en casos especiales, el tránsito personal fuera de las horas ordinarias. En base a lo anterior, cabe anotar que en ambos artículos ya se permitía a la Secretaría de Gobernación actuar a su discreción.

El capítulo IV de la citada Ley se refería a la calidad de las personas respecto a Migración y en su artículo 35 se-

definía a los inmigrantes como los extranjeros que han entrado al país con el propósito de radicarse en él o por motivos de trabajo y asimismo a los que han permanecido en el país por más de seis meses que hayan llenado los requisitos legales correspondientes. El artículo 36 consideraba como transeuntes a los extranjeros que hayan ingresado al país con móviles diferentes a los señalados en el artículo 35. Y por último, el artículo 37 definía al turista como el transeunte que viene al país en viaje de recreo.

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

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

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

Con respecto a los visitantes locales de ciudades marítimas y fronterizas la citada Ley los eximía del cumplimien-

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

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

El capítulo X de la presente Ley, que trataba de la Inmigración en General, establecía en el artículo 60, con relación a la inmigración ya sea individual o colectiva de extranjeros, lo siguiente: "se faculta a la Secretaría de Gobernación, para fomentarla por cuantos medios considere convenientes, así como relevar de alguno o algunos de los requisitos que fija esta Ley, a los que vinieron en grupos y -- contando con elementos de provecho para la nación puedan ser considerados por dicha Secretaría como inmigrantes benéficos y de radicación definitiva". Esta misma facultad se concedía a Gobernación en el artículo 61 con relación a

extranjeros contratados por la nación o por empresas particulares o que vinieran por su cuenta y sean considerados como particularmente benéficos; asimismo, el artículo 62 otorgó a dicha Secretaría la facultad para estimular la naturalización de los inmigrantes a que se referían los artículos anteriores.

Estas facultades discrecionales que se concedían a la Secretaría de Gobernación en este capítulo, son muy importantes, para nuestro estudio, en razón de que podemos encontrar que ya en aquellos tiempos se permitía a Gobernación el decidir que extranjeros podían ser benéficos a nuestro país y también por ser éstos los antecedentes jurídicos que primeramente reglamentaron y posteriormente propiciaron el continuo otorgamiento de facultades discrecionales a la Secretaría de Gobernación.

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

La Emigración en su aspecto general fué tratada en el capítulo XII de esta Ley, como en su artículo 77 primer párrafo que hablaba como sigue: "La Emigración de trabajadores mexicanos al extranjero deberá ser objeto de constante

estudio y vigilancia por parte de la Secretaría de Gobernación, a efecto de que no se constituya en grave problema o perjudicial factor para el país. Queda por tanto, obligada dicha Secretaría a dictar las medidas que de acuerdo con las circunstancias del caso garanticen los intereses de la comunidad, en lo relativo a despoblación y a los particulares de los emigrantes, en cuanto a su condición de tales.- "No obstante que en este artículo se faculta a Gobernación para dictar medidas conforme a las circunstancias, atendiendo a la despoblación y a los particulares de los emigrantes, sin señalar cuales concretamente; esta disposición tenía el buen propósito de razonamiento de proteger a la comunidad y a los propios emigrantes.

El capítulo XIII de la presente Ley se refería al Tránsito Marítimo, y en el artículo 86 del propio capítulo se facultaba a la Secretaría de Gobernación para exigir a su satisfacción, que las empresas constituyeran fianzas, para cuando hubieran de hacerse efectivas las responsabilidades que pudieran incurrir, siendo por el monto y en la forma que dicha Secretaría juzgara conveniente, igualmente el artículo 94 expresaba que "el inmigrante que no reúna los requisitos prevenidos por esta Ley, no podrá desembarcar, -- salvo autorización expresa de la Secretaría de Gobernación". Se otorgaba en este artículo la facultad a Gobernación para permitir o no el desembarco del inmigrante carente de requisitos.

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

Para finalizar el presente estudio, mencionamos el último capítulo XVIII, de la Ley de Migración, el cual en su artículo 139 expresaba: "las penas de que hablan los tres -

artículos, las aplicará discrecionalmente la Secretaría de Gobernación y su resolución será definitiva". Con respecto a esta disposición considero que hubiera sido más apropiado y justo, el no haber otorgado esta facultad discrecional a la multicitada dependencia y menos con carácter definitivo; y doy como razón los principios generales de equidad.

2.- Reglamento de la Ley de Migración de 1932.

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

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

El artículo 4o., consideraba como movimiento migratorio al de inmigración, emigrantes y transeúntes, ya sean éstos de entrada o de salida, y el tránsito local fronterizo, o el de extranjeros de una a otra población de la República.

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

En el artículo 16 la Secretaría de Gobernación, por medio de su Departamento de Migración se encargaba de realizar un registro de concentración de los movimientos de personas

el cual trataba la Calidad de los Individuos, clasificaba- por sexos, por mayoría y minoría de edad, por estado civil, por nacionalidad, por profesión y por oficio y se computaba la distribución de los extranjeros en el país por regiones.

En el capítulo II, que se refería al Servicio Migratorio en el artículo 19 otorgaba como competencia exclusiva al Servicio de Migración, todo lo que se refiera a la entrada y salida de personas en y fuera del país, y su radicación en la República con cualquier carácter que lo hagan, ya sean nacionales o extranjeras, por lo que toda orden que se dicte prohibiendo la entrada o la salida de personas, será -- ejecutada solo por el Departamento de Migración.

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

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

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

El capítulo Séptimo se refería a los Requisitos particula--res para los inmigrantes y en el artículo 94 se establece-- que los inmigrantes que pretendan entrar en el país ampara-- dos por un contrato de trabajo, deberán obtener previamente

el permiso de la Secretaría de Gobernación y el artículo 95 prohibía la entrada al extranjero que traiga contrato de trabajo cuando exista escasez de ocupaciones que puedan ser desempeñadas por nuestras connacionales a juicio y previa declaratoria de la Secretaría de Gobernación.

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

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

El artículo 148 se refería a que, cuando la Secretaría de Gobernación, por motivos de conveniencia nacional, declare restringida la emigración, de acuerdo al artículo 11 de la Constitución General de la República, impedirá como medida principal, la movilización de braceros de un punto a otro de la República.

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

En el capítulo XV que trataba del Tránsito Marítimo en el artículo 166 expresaba lo siguiente: Los extranjeros que viajen en barcos que arriben a puertos nacionales que no sean los de su final destino podrán bajar a tierra para visitar dichos puertos, mediante la sola precaución por parte

de Migración, de recogerles todos sus documentos. El Delegado del Servicio podrá discrecionalmente permitirles pernoctar en la población marítima.

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

3.- Ley General de Población de 1936.

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

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

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

En la fracción II, para promover de acuerdo con los requisitos que se fijan y para resolver problemas étnicos o económicos o culturales, la venida al país de extranjeros que se consideren adecuados pudiendo otorgarles facilidades económicas para su establecimiento y en la fracción IV, para delimitar lugares en donde habrán de radicar los extranjeros, por lo menos durante 5 años, pasados éstos podrán mu-

dar su radicación si así les conviene. Los lugares se fijaban a efecto de que los inmigrantes no estuvieran en lugares inadecuados.

En el artículo 21 de la presente Ley; se daba competencia a la Secretaría de Gobernación para que resolviera los casos dudosos de interpretación de esta Ley y sus Reglamentos.

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

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

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

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

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

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

El Título V es de la Identificación Personal y en su artículo 181 se facultaba a la Secretaría de Gobernación para expedir por medio de acuerdos de observancia general, las instrucciones necesarias para la organización y el funcionamiento interior del Registro Nacional de Identificación y de las oficinas respectivas.

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

4.- Ley General de Población de 1947.

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

De acuerdo con la Ley citada corresponde al Ejecutivo

Federal, por conducto de la Secretaría de Gobernación, dictar o promover en su caso, las medidas adecuadas para resolver los problemas demográficos nacionales.

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

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

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

Jorge A. Carrillo comenta que el Derecho de Extranjería se puede dividir en dos grandes ramas. Derecho Interno de Extranjería y Derecho Internacional de Extranjería, con esto no quiere decir que el Derecho Interno de Extranjería sea independiente de la otra rama, por el contrario, opina que el Derecho Interno de Extranjería debe encuadrarse dentro del marco establecido por la rama Internacional.

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

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

El artículo 7o. disponía que se facilitara la inmigración colectiva de extranjeros sanos, de buen comportamiento y - que sean fácilmente asimilables a nuestro medio, con beneficio para la especie y para la economía del país. Esta - inmigración quedará sujeta a las disposiciones que en cada caso dicte la Secretaría de Gobernación consultando cuando lo juzgue pertinente, la opinión de otras Dependencias del Ejecutivo.

El artículo 8o. de la presente Ley daba a la Secretaría de Gobernación competencia para: fracción II.- Sujeter a las modalidades que juzgue convenientes la inmigración de extranjeros según su mayor o menor facilidad de asimilación - y en la fracción VI establece que también le compete a la citada dependencia la aplicación de esta Ley y sus Reglamentos.

Sostiene Jorge A. Carrillo que la Ley General de Población se caracteriza precisamente por conceder a la Secretaría - de Gobernación amplias facultades discrecionales en materia de inmigración y como ejemplos de lo anterior, cita el artículo 8o., de la Ley como en aquellos que disponen que la Secretaría de Gobernación promoverá las medidas adecuadas - para conseguir la asimilación y arraigo de los extranjeros, otorgándoles facilidades cuando contraigan matrimonio con mexicanos por nacimiento o tengan hijos en el país; también la que dispone que por causas de interés público podrá suspender o cancelar definitivamente la admisión de extranjeros cuya internación pueda poner en peligro el equilibrio - económico o social de la República, con respecto a esta última disposición, el maestro Carrillo opina que va más allá

de los límites de la discrecionalidad puesto que queda -- prácticamente al criterio del Ejecutivo el determinar las razones por las cuales la internación puede poner en peligro el equilibrio económico y social del país.

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

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

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

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

- I.- Organizar y coordinar los servicios migratorios.
- II.- La vigilancia de la entrada y salida de los nacionales y extranjeros y la documentación de -- los mismos.
- III.- El estudio de los problemas migratorios para -

dictar las resoluciones que correspondan de acuerdo con las necesidades del país, en cuanto se relacionen con esta materia.

IV.- La vigilancia del cumplimiento de las disposiciones que dicte, respecto a la permanencia en el país y actividades de los inmigrantes y no inmigrantes y

V.- La protección de los emigrantes mexicanos.

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

Este artículo se basó en el artículo 50 de la Ley de 1936- y solamente agregó a la Secretaría de Salubridad y Asistencia para que ésta también dé su opinión.

En el artículo 40 se facultaba a la Secretaría de Gobernación para poder cerrar las entradas marítimas y fronterizas y prohibir la entrada y salida de nacionales y extranjeros, cuando así lo estime necesario. Desde nuestro punto de vista ésta es una de las facultades más importantes que se -- otorgan a la Secretaría de Gobernación, debido a la trascendencia que implicaría la aplicación de este precepto; - cabe agregar que esa aplicación se deja a la discreción de la citada dependencia.

En el artículo 56 de la presente Ley, se permitía a la Secretaría de Gobernación a fijar cuando lo juzgara conveniente las actividades que deberían dedicarse los extranjeros - que se internaran al país y el lugar o lugares de su resi-

dencia y en el artículo 58 se le permitía a la citada Secretaría cuando lo juzgara conveniente fijar las cuotas de internación de extranjeros, ya sea por nacionalidad, calidades migratorias o por actividades. En base a estos dos preceptos, podemos opinar que se deja a la discreción de la Secretaría de Gobernación la aplicación o el modo de aplicación de los mismos.

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

Sostiene el maestro Jorge A. Carrillo que "no es aconsejable dar a la administración facultades tan amplias en la materia migratoria, puesto que, por razón natural, la administración tiende a abusar de ellas, y negarse a admitir extranjeros, sin que haya razones verdaderamente científicas ni jurídicas para hacerlo". (43)

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

5.- Reformas a la Ley General de Población de 1947.

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

El artículo 50 se reforma en su fracción III para quedar-

(43) Carrillo Jorge A. Apunte de Derecho Int. Privado.- Ed. Universidad Iberoamericana, México 1965, p. 118.

como sigue: 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, científica, deportiva o de negocios lícita y honesta, que sea lucrativa o remunerada y que tenga carácter temporal; y
- IV.- Para proteger su libertad o su vida de persecuciones políticas.

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

El artículo 58 se reformó para quedar como sigue:

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

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

La reforma al artículo 74 quedó como sigue:

"La Secretaría de Gobernación podrá autorizar, en forma excepcional, el desembarco provisional por un término máximo de 30 días, de los extranjeros que lleguen por puertos de mar o aéreos, autorizados para el servicio internacional y que aunque estén en posesión de documentación migratoria-

para internarse en el país, carezca ésta de algún requisito no esencial que no puedan satisfacer en el momento del examen, siempre que constituyan depósito o fianza, a juicio de la Secretaría, para garantizar su regreso al país de su procedencia u origen, en caso de que no puedan llenar el requisito faltante a satisfacción de las autoridades de migración en el plazo concedido.

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

6.- Reglamento de la Ley General de Población de 1950.

El artículo 15 del Reglamento en estudio, definía al movimiento migratorio, como el tránsito internacional de extranjeros o nacionales, ya sea de entrada o salida, así como el tránsito local fronterizo o el de extranjeros de una a otra población del país. Después el artículo 16 establecía que el tránsito internacional de personas solo podrá realizarse por los lugares destinados para ello y en el horario -- autorizado y con la intervención de las autoridades de población. Y por último en su fracción III decía: "La Secretaría ejercerá en los lugares no autorizados al tránsito - Internacional la vigilancia que considere necesaria para - impedirlo", esta facultad se otorga a la Secretaría de Gobernación en base al artículo 33 de la Ley General de Po--blación.

En el artículo 17 de este Reglamento, se trataban las visitas locales y el tránsito diario de extranjeros a las po--

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

El artículo 18 en base al artículo 40 de la Ley se fijaba que cuando la Secretaría lo determinara podría decretar el cierre de entradas marítimas y fronterizas y prohibir el tránsito nacional y extranjero. Además agrega, que si el cierre fuere por más de 24 horas, debería publicarlo en el "Diario Oficial" de la Federación o en medios de publicidad adecuados.

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

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

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

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

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

de Población o por medio de disposiciones de carácter general, podrá establecer restricciones o cualquier modalidad - respecto a las actividades a que se dediquen los inmigrantes y al lugar de su residencia.

El Reglamento a que hacemos referencia en lo general, otorgó amplias facultades discrecionales a la Secretaría de Gobernación, en relación al trato de inmigrados; y para efectos de lo anterior, citaremos los siguientes casos: En el artículo 59 se establecía que los inmigrantes que desempeñen cargos de confianza se sujetarán a lo siguiente..." - Fracción VII.- El cargo que desempeñe el extranjero, tendrá que ser de responsabilidad y absoluta confianza a juicio de la Secretaría". El artículo 60 habla de los técnicos y trabajadores especializados y en su fracción V establecía que no será necesario que éstos exhiban título profesional cuando ello no se requiera por la naturaleza del trabajo, pero si la Secretaría lo estima conveniente, se justificará a su satisfacción que el extranjero posee los conocimientos en la materia. El artículo 62 trata a los familiares y expresa en su fracción III que se deberá acreditar la solvencia económica del inmigrado, a juicio de la Secretaría, para atender las necesidades de sus familiares. Y por último, el artículo 63 dice que para adquirir la calidad del inmigrante en razón del matrimonio de hijos en el país; Fracción III comprobar que goza de recursos para sostener a su familia en el país, pero deberán ser bastantes a juicio de la Secretaría de Gobernación. Con relación a las disposiciones señaladas, debemos comprender que la -- aplicación por parte de la Secretaría de Gobernación de las facultades antes citadas, no podía disponer de un criterio genérico, y esto perjudicaba a los inmigrantes, en razón de que se dejaba abierto el hecho de poder actual de una u otra forma y por esto se podría generar aplicaciones arbitrarias.

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

En el capítulo VI de los nos inmigrantes en el artículo 72 que hablaba de los visitantes en la Fracción III se facultaba a la Secretaría de Gobernación para si lo juzga necesario fije la residencia de estos y además a las actividades a que podrán dedicarse, asimismo, el artículo 73 que trataba a los asilados políticos en sus fracciones III y VIII faculta a dicha dependencia a fijarles sus actividades que podrán dedicarse, el lugar de su residencia, así como el tiempo en que deberán permanecer en el país; y por último, el artículo 74 expresa que la Secretaría podrá conceder discrecionalmente, permisos de cortesía para internarse y residir en el país a periodistas y personas prominentes dando en su Fracción II un plazo de 6 meses de máximo, pero pudiendo renovarlo la misma dependencia si así lo juzga conveniente.

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

El capítulo VII trataba a la "Emigración" y el artículo 80 basándose en la Fracción I del artículo 8 de la Ley General de Población, que era la de 1947, facultaba expresamente a la Secretaría de Gobernación para dictar las medidas necesarias para restringir la emigración cuando así lo exija el interés público y establecía en la Fracción II.-"Cuan

do la Secretaría tenga noticias de que existen en el país centros de trabajo que estén necesitando trabajadores, podrá restringir la emigración hasta el límite que demanden tales necesidades", asimismo dice la Fracción III.- Podrá establecer vigilancia necesaria para evitar la emigración clandestina.

El capítulo Décimo de las "Disposiciones Generales" se establecía en el artículo 101 párrafo primero: "Queda facultada la Secretaría para dictar todas las disposiciones generales, complementarias de este Reglamento tendientes a hacerlo efectivo y a interpretar todos aquellos preceptos sobre los que se suscitare duda".

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

7.- Reglamento de la Ley General de Población de 1962.

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

Este Reglamento que abrogó a su diverso de fecha 31 de enero de 1950, en lo general es idéntico al anterior, además las modificaciones que realizó fueron en su mayoría de tipo formal a excepción de algunas pocas las cuales mencionaremos más adelante.

Con relación a las facultades discrecionales que en materia migratoria se otorgan a la Secretaría de Gobernación, cabe-

señalar que todas aquellas que se mencionaron en nuestro inciso anterior quedaron igualmente vigentes, es decir, se plasmaron de nueva cuenta en el presente Reglamento, por tal razón las omitiremos en el estudio de este apartado; sin embargo, surgieron pocas reformas que son de interés para el estudio que nos ocupa y por lo cual en seguida hacemos su mención.

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

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

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

El artículo 62 que hablaba de la adquisición de la calidad de inmigrantes por matrimonio o nacimiento de hijos en el

país establecía en su Fracción II que "comprobará, en su caso, además que dispone de recursos propios o medios de trabajo, que a juicio de la Secretaría sean bastantes para la subsistencia de su familia en el país". Esta fracción se obtuvo en base al artículo 63 fracción III del Reglamento de 1950.

En el capítulo VI del presente Reglamento, que se refería a los No Inmigrantes, en su artículo 61, trató a los visitantes y establecía en su fracción II la misma facultad -- discrecional que se otorgaba en el Reglamento de 1950, en esta disposición únicamente se modificaba el orden de numeración del articulado, el cual era el artículo 72 fracción III. Igualmente el artículo 72 del Reglamento que nos ocupa, hablaba de los Asilados Políticos y las facultades que se otorgaba a Gobernación; en las fracciones I y III del inciso B, se tomaron respectivamente de las fracciones III y VIII del artículo 73 del Reglamento de 1950.

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

CAPITULO TERCERO.

LOS FINES Y LAS ATRIBUCIONES DE LA
SECRETARIA DE GOBERNACION.

S U M A R I O :

V.- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, VI.- La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, VII.- El Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, VIII.- Las Atribuciones de la Secretaría de Gobernación en Materia Migratoria.

CAPITULO TERCERO.

LOS FINES Y LAS ATRIBUCIONES DE LA SECRETARIA DE GOBERNACION.

La Secretaría de Gobernación, para el maestro Mendieta y Nuñez, es el órgano político del poder público, y la ubica como "La primera Secretaría de Estado y al Secretario de la misma como una especie de jefe del Gabinete Presidencial, aún cuando dentro de nuestra organización política, no está perfectamente definida esta situación, o mejor dicho, se encuentra negada expresamente por la ley". (44)

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

V.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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

Establece la Constitución en el Título Primero Capítulo I de las Garantías Individuales, artículo 10. "En los Esta--

(44) Mendieta y Nuñez Lucio. La Administración Pública en México, México 1942, pág. 81.

dos Unidos Mexicanos, todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece." (45)

Las garantías individuales de que habla esta disposición, las otorga nuestra Constitución en sus primeros 29 artículos. Los casos de restricciones y suspensiones de éstas, con relación a los extranjeros, serán objeto de estudio.

Expresa el artículo 9o., en su primer párrafo: "No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país". (46) Es muy claro este precepto al decir que sólo los ciudadanos pueden participar en asuntos políticos; de esta manera se excluye a los extranjeros, ya que como lo establece el artículo 34 de la Constitución, son Ciudadanos de la República los que tienen calidad de Mexicanos, cuentan con dieciocho años y un modo honesto de vivir.

La facultad de nuestra Constitución concede a la autoridad administrativa para limitar de acuerdo a las leyes de emigración e inmigración, se establece en su artículo 11 el cual señala "Todo hombre tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su Territorio y mudar su residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvo conducto u otros requisitos semejantes. El ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabili

(45) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editada por Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral, 2a. Ed. pág. 33.

(46) Idem. pág. 37.

dad criminal o civil, y a las de la autoridad administrativa, por lo que toca a las limitaciones que imponen las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país". (47)

El capítulo II de los Mexicanos, en el artículo 30 establece que la Nacionalidad Mexicana se adquiere por nacimiento o naturalización, asimismo, señala que son mexicanos por nacimiento:

- I.- Los que nazcan en Territorio de la República, sea cual fuere la Nacionalidad de sus Padres,
- II.- Los que nazcan en el extranjero de padres mexicanos, de padre mexicano o de madre mexicana,
- III.- Los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes.

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 mujer mexicanos y tengan o establezcan su domicilio dentro del Territorio Nacional." (48)

Dispone el artículo 32 párrafo primero: "Los Mexicanos serán preferidos a los extranjeros en igualdad de circunstancias para toda clase de concesiones y para todos los empleos, cargos o comisiones del gobierno en que sea indis-

(47) Op. cit. pág. 38.

(48) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Loc. cit. pág. 61.

pensable la calidad de ciudadano. En tiempo de paz, ningún extranjero podrá servir en el Ejército, ni en las fuerzas de policía o seguridad pública." (49) Este ordenamiento constitucional es la base fundamental para que el gobierno de México legisle y actúe con respecto a preferir a sus nacionales y limitar a los extranjeros en lo que establece dicho artículo.

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

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

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

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

(49) Idem. pág. 62.

Respecto a la expulsión de extranjeros, el maestro Miguel-Lanz Duret comenta que se "ha dejado al Presidente de la República una facultad amplísima y absoluta para tolerar o no la permanencia de extranjeros en el Territorio Nacional, sin que éstos últimos puedan recurrir al Juicio de Amparo, en los casos en que sean violentamente expulsados, aun -- cuando en realidad no se haya procedido con justificación. Menos pueden concederles los Jueces de Distrito la suspensión definitiva del acto reclamado, manteniendo las cosas en el estado en que se encuentren al dictarse la orden de expulsión, porque no hay violación de garantías individuales, dado que el Código Supremo ha consignado expresamente la excepción contenida en el artículo 33". (50)

Nosotros consideramos conveniente el que exista la facultad de expulsar al extranjero sin necesidad de juicio previo, -- ya que en determinadas circunstancias el Estado debe protegerse de actos de extranjeros que perjudiquen al país; por eso el maestro Lanz Duret comenta "Indudablemente que ésta es una restricción considerable, y hasta podría decirse, -- vejatoria para los extranjeros, que violando las leyes de la hospitalidad y las oportunidades que les brinda un país amigo, incurran en responsabilidades, o ejecuten actos nocivos contra la estabilidad de las instituciones o la independencia nacional. Y aunque han debido cometerse, y se -- han cometido algunas injusticias, estos lamentables y condenables actos aislados no pueden derogar el principio fundamental de la soberanía del Estado, que debe estar capacitado siempre para protegerse de los extraños en los casos de suprema necesidad." (51) Cabe agregar que lo más importante en relación a este precepto, es el que se intente

(50) Lanz Duret Miguel. -Derecho Constitucional Mexicano-
Compañía Editorial Continental, S.A.5a.Ed. pág.99.

(51) Idem. pág. 100.

darle una buena aplicación para que no se llegue al hecho de que se cometan injusticias.

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

Para ocupar cargos en Gobierno Mexicano, nuestra Carta Magna entre los requisitos que señala, limita a los extranjeros e incluso a los mexicanos naturalizados en los siguientes preceptos: Artículo 55, fracción I, señala que para ser Diputado se requiere ser Ciudadano Mexicano por nacimiento; Artículo 58 expresa: Para ser Senador se requieren los mismos requisitos que para ser Diputado, excepto el de la edad; Artículo 82, establece: Para ser Presidente se requiere: Fracción I, ser Ciudadano Mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, e hijo de padres mexicanos por nacimiento, ; Artículo 91 dice: Para ser Secretario de Despacho se requiere: ser Ciudadano Mexicano por nacimiento y el mismo requisito se fija para ser electo Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de acuerdo a la fracción I del Artículo 95 de nuestra Constitución.

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

VI.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, pu-

blicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976, en su Título Primero Capítulo Unico que trata de la Administración Pública Federal artículo 1o., párrafo primero expresa lo siguiente: "La presente ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal centralizada y paraestatal." (52) Además de fijar las bases de organización de las Entidades de la Administración Pública Federal, esta Ley al establecer la -- competencia que corresponde a cada Secretaría de Estado, - enumera las facultades que corresponden a las mismas.

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

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

En el Título Segundo de la citada Ley que se refiere a la Administración Pública Centralizada, Capítulo I que trata de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, en su artículo 1Do., se establece que "Las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos tendrán igual rango, y entre ellos no habrá, por lo tanto, preeminencia alguna".

Este artículo es de interés para nuestro estudio, debido a

que aclara lo que la doctrina expresaba con relación a que la Secretaría de Gobernación tenía primacía ante las demás Secretarías y no deja lugar a dudas con respecto a que todas las dependencias que integran la Administración Pública centralizada son iguales en rango.

El capítulo II del mismo Título que habla de la Competencia de las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos, establece en el artículo 26. Para el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden Administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes Dependencias: La Secretaría de Gobernación es la primera en ser enunciada y posteriormente continúa la enumeración al citar a quince Secretarías de Estado y dos Departamentos Administrativos. Con respecto a ésta enunciación, es de interés recalcar que el hecho que se mencione primero a la Secretaría de Gobernación no significa que haya jerarquía alguna; sin embargo, en la práctica el orden de enumeración de las citadas Dependencias, siempre se utiliza en la misma forma como se establece en el presente artículo.

Ahora bien, la citada Ley atiende directamente las facultades de la Secretaría de Gobernación en el artículo 27 al expresar: A la Secretaría de Gobernación corresponde el despacho de los siguientes asuntos: El presente artículo para poder fijar los asuntos que competen a dicha Dependencia utiliza la cantidad de treinta fracciones, siendo todas ella de gran variedad e importancia para el funcionamiento y organización del Estado; sin embargo, por considerar de interés el estudio que se desarrolla únicamente citaremos las siguientes:

Fracción VI.- Aplicar el artículo 33 de la Constitución; - el cual fué tratado en nuestro apartado anterior.

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

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

VII.- Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación.

La planeación y despacho de los asuntos que competen a la Secretaría de Gobernación, se señalan en el Reglamento Interior de dicha Dependencia, el cual fué publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de julio de 19

De esta manera comienza el citado Reglamento al establecer en su artículo 1o., que la Secretaría de Gobernación tendrá a su cargo las funciones que expresamente le encomienda la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como otras disposiciones legales y reglamentarias.

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

El artículo 1o., del presente Reglamento se encarga de enumerar a las Unidades Administrativas con que contará la Secretaría de Gobernación. En esta enumeración que se menciona, encontramos que las Unidades Administrativas que tienen interés en el estudio que nos ocupa son la Dirección General de Gobierno y la Dirección General de Servicios Migratorios.

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

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

Este artículo fué modificado por el Decreto que reforma y adiciona el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de febrero de 1980, y cambió únicamente en su numeración para quedar como fracción XIX.

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

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

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

El tramitar, proponer o acordar lo relacionado con la internación y estancia del extranjero en el país, así como la cancelación de las calidades migratorias otorgadas se fija en la fracción II. Asimismo, las fracciones III y IV establecen respectivamente el atender lo referente a cambios de calidad migratoria de los extranjeros y resolver lo relacionado con refrendos y prórrogas de la documentación migratoria de los mismos.

Las fracciones V, VI, VII, VIII, IX y X del presente artículo se refieren al trámite y otorgamiento de solicitudes y permisos para que los extranjeros puedan realizar diversos actos, así como el preparar cuestionarios de tipo migratorio. Cabe hacer mención que la fracción X se modificó por el Decreto que reformó y adicionó el Reglamento Interior de La Secretaría de Gobernación y quedo como sigue: "llevar el control de movimiento migratorio que se registre en las Delegaciones y Subdelegaciones de Servicio Migratorios".(53)

La fracción XI establece el "Tramitar y ejecutar la expulsión de extranjeros que lo ameriten y girar circulares de impedimento de internación al Servicio Exterior y a las Delegaciones de Servicios Migratorios. (54)

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

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

(53) Diario Oficial de la Federación de 21 de febrero de 1980.

(54) Diario Oficial de la Federación de 6 de julio de 1977.

Con respecto a las fracciones XV, XVI, XVII, XVIII, XIX y XXIV, expresan los diversos tipos de registros y archivos que deberá atender dicha dependencia, así como el proporcionar informes a la Secretaría de Relaciones Exteriores acerca de las cartas de naturalización y certificados de nacionalidad mexicana.

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

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

La intervención en el trámite de acuerdo que dice el Secretario de Gobernación, en el que se establece o suprime un lugar destinado al tránsito internacional de personas, la fija la fracción XXIII. Este ordenamiento surge en base a la facultad que tiene Gobernación para permitir o no dicho tránsito en un lugar determinado; facultad que se considera de gran importancia debido a las limitaciones que impone.

La fracción XXV fué adicionada por el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de febrero de 1980 la cual establece el "Dictar las instrucciones necesarias para la coordinación y buen funcionamiento de las Delegaciones y Subdelegaciones de Servicios Migratorios, las cuales realizarán las funciones que les señalen expresamente la Ley General de Población, su Reglamento, el Manual de Organización General, así como aquellas otras que determine la superioridad". Por último, la fracción XXVI señala que --

competen a Servicios Migratorios las demás funciones que dentro de la esfera de su competencia le encomiende el Titular.

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

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

Dicho Decreto adiciona a la Dirección General del Registro Nacional de Población e Identificación Personal, como unidad administrativa dependiente de la Secretaría de Gobernación, y señala que sus funciones serán de acuerdo a lo que establece el artículo 12 bis en sus fracciones II y III: - La de organizar el Registro de Población e Identificación-Personal e inscribir en él a los individuos residentes en el territorio nacional, así como de los mexicanos que por diversos motivos se encuentran fuera del país." (55) Por tal razón se debe comprender que con este Decreto se amplían las facultades de la Secretaría de Gobernación con el fin de que el Registro que ésta efectúe, se logre ejercer un mayor control de los nacionales y extranjeros.

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

VIII.- Las Atribuciones de la Secretaría de Gobernación en Materia Migratoria.

En este apartado trataremos a las atribuciones de la Secretaría de Gobernación en una forma genérica, ya que las facultades de ésta Secretaría se analizarán en nuestro siguiente capítulo.

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

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

El artículo 3o. de la Ley de Población en su fracción VII establece que es atribución de la Secretaría de Gobernación el dictar o ejecutar medidas necesarias para sujetar la inmigración de extranjeros, así como procurar la mejor asimilación de estos al medio nacional y su adecuada distribución en el Territorio.

"La Secretaría de Gobernación disfruta del derecho prácticamente discrecional, de negar al extranjero la entrada al país o el cambio de calidad migratoria, cuando a su juicio no exista, reciprocidad internacional lo exija el equilibrio del intercambio demográfico de los nacionales". (56)

Es atribución de la Secretaría de Gobernación fijar el número de extranjeros cuya internación pueda permitirse al -

(56) Siqueiros José Luis, Síntesis del Derecho Internacional Privado 2a. Ed. pág. 63.

país, de acuerdo a lo que señala el artículo 32 de la Ley de Población; así como sujetar la inmigración de extranjeros a las modalidades que considere convenientes. Para -- esto la Secretaría deber hacer previos estudios demográficos.

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

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

Atribuciones relacionadas con la migración:

De acuerdo al artículo 7o., fracción II de la Ley General de Población, es atribución de Gobernación vigilar la entra da y salida de los nacionales y extranjeros, así como revi sar su documentación.

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

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

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

Atribuciones relacionadas con la emigración:

Señala el artículo 3o. en su fracción VIII, que es facultad de Gobernación el "restringir la emigración de nacionales cuando así lo exija el interés nacional". (57)

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

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

(57) Carlos A. Echanove Trujillo, Manual del Extranjero. - Editorial Porrúa, 17a. Ed. pág. 6.

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

CAPITULO CUARTO.

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

S U M A R I O :

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

CAPITULO CUARTO.

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

IX.- Disposiciones de la Ley General de Población.

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

El maestro Carlos Arellano García, con relación a esta Ley, comenta que "aunque no lo diga expresamente también toca el tema de condición jurídica de los extranjeros. (58)

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

I.- Objetivo y Atribuciones; II.- Migración; III.- Inmigración; IV.- Emigración; V.- Repatriación; VI.- Registro de Población e Identificación Personal; VII.- Sanciones. En el presente inciso nos avocaremos exclusivamente a los capítulos segundo, tercero y cuarto.

A).- De la Migración.

La Ley de Población en el capítulo II se refiere a la Migración y señala en su artículo 7o., los asuntos de carácter

(58) Arellano García Carlos, Derecho Internacional Privado. Edit. Porrúa 1070, p. 390.

ter migratorio que corresponden a la Secretaría de Gobernación, los cuales consisten en organizar y coordinar los servicios migratorios, vigilar la entrada y salida de los nacionales y extranjeros, revisar la documentación de estos y aplicar ésta Ley y su reglamento así como otras disposiciones legales o reglamentarias.

El artículo 10 de la Ley expresa en su párrafo primero: "Es facultad exclusiva de la Secretaría de Gobernación fijar -- los lugares destinados al tránsito de personas y regular el mismo, por puertos marítimos, aéreos y fronteras, previa opinión de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, Comunicaciones y Transportes, Salubridad y Asistencia, Relaciones Exteriores, Agricultura y Ganadería y en su caso la de Marina, asimismo, consultará a las demás dependencias y organismos que juzgue conveniente." (59) Aunque deba consultar la opinión de las dependencias que se mencionan, esta facultad discrecional que se otorga a Gobernación destaca la amplitud de actuación que goza dicha Secretaría en materia migratoria.

Establece el artículo 11 que "El tránsito Internacional de personas por puertos, aeropuertos y fronteras, sólo podrá efectuarse por los lugares designados para ello y dentro del horario establecido, con la intervención de las autoridades migratorias." (60) Este precepto determina lo mismo que el anterior artículo, además no concede una nueva facultad, ya que lo que establece se encuadra en el artículo 10 párrafo primero, por lo que consideramos sería conveniente el suprimirlo por tener un carácter repetitivo.

(59) Echánove Trujillo Carlos A., Manual del Extranjero, - Ed. Porrúa 1975. pág. 0

(60) Idem, p. 9.

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

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

El servicio de migración queda facultado con prioridad a excepción del de sanidad para inspeccionar la entrada o salida de personas, en cualquier forma que lo hagan, como lo fija el artículo 16; asimismo, el artículo 17 faculta al mencionado servicio para vigilar e inspeccionar a las personas que se encuentren en tránsito con carácter internacional. - De acuerdo a nuestro criterio, encontramos que ambos artículos sólo conceden una facultad a Gobernación, ya que en el contenido señalan lo mismo con la diferencia de que uno trata el tránsito internacional, pero en este aspecto hay que comprender que la entrada o salida de la República es igualmente un tránsito internacional.

Con relación a las visitas de extranjeros a poblaciones marítimas, fronterizas y aeropuertos con tránsito internacional, conforme al artículo 20, serán reglamentadas por la Secretaría de Gobernación, asimismo, con respecto al tránsito diario entre poblaciones fronterizas, respetando en todo caso los tratados o convenios internacionales.

Para finalizar, el trato del Capítulo de Migración de la Ley, como lo señala el maestro Arellano García "Los artículos del 21 al 31 de la Ley aluden a la migración en relación a las empresas de transportes." (61) Cabe señalar -

(61) Arellano García Carlos, loc. cit. p. 391.

que dichos preceptos en su mayoría fijan ciertas responsabilidades para las empresas de transportes.

B.- De la Inmigración.

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

El maestro Carlos Arellano García al comentar dicho capítulo sostiene que goza de una gran relevancia en la condición jurídica de extranjeros; este punto de vista nos parece adecuado ya que como lo expresa el mismo autor, basándose en J. F. Niboyet, la condición jurídica de extranjeros consiste en la integración por los derechos y obligaciones imputables en un Estado a las personas físicas o morales que no tienen carácter de nacionales.

Al tratar Arellano García el artículo 32 de la Ley, comenta que "La Secretaría de Gobernación está facultada ampliamente para determinar el número de extranjeros cuya internación puede permitirse y para sujetar a las modalidades que juzgue convenientes la inmigración de extranjeros, según sean sus posibilidades de contribuir al progreso nacional.- (62)

Esta facultad de fijar la cantidad de extranjeros se hará en atención a sus actividades o por las zonas de residencia;

(62) Iden, p. 391.

Igualmente estos permisos de internación como lo dispone el artículo 33, se otorgarán con preferencia a los científicos y técnicos dedicados o que se hayan dedicado a la investigación o a la enseñanza en disciplinas no cubiertas por mexicanos, así como a los inversionistas; además se darán facilidades para la internación a los turistas y esto último debido a la necesidad que el país tiene de divisas y a los beneficios que nos proporcionan.

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

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

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

- I.- No exista reciprocidad internacional.
- II.- Lo exija el equilibrio demográfico nacional.
- III.- No lo permitan las cuotas a que se refiere el artículo 32 de esta Ley;
- IV.- Se estime lesivo para los intereses económicos de los nacionales;
- V.- Hayan observado mala conducta durante su estancia en el país o tengan malos antecedentes en el extranjero;

VI.- Hayan infringido esta Ley o su Reglamento;

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

VIII.-Lo prevean otras disposiciones legales.

Expresa el artículo 38 que "es facultad de la Secretaría de Gobernación, suspender o prohibir la admisión de extranjeros, cuando así lo determine el interés nacional." (63)

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

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

En el artículo 42 se expresa que el "no inmigrante es el extranjero que con permiso de la Secretaría de Gobernación se interna en el país temporalmente, dentro de alguna de las siguientes características". (64) Turista; Transmigrante; Visitante; Consejero; Asilado Político; Estudiante; Visitante Distinguido; Visitantes Locales y Visitante Provisional.

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

(63) Echánove Trujillo Carlos A., op. cit. p. 15

(64) Obra citada p. 16

El artículo 44 define al inmigrante como "el extranjero que se interna legalmente en el país, con el propósito de radicarse en él, en tanto adquiere la calidad de inmigrado". (65)

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

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

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

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

La definición de inmigrado nos la da el artículo 52 al señalar que "es el extranjero que adquiere derechos de residencia definitiva en el país". (66)

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

C).- De la Emigración.

La emigración se trata en el capítulo IV de la Ley General

(65) Obra citada p. 18,

(66) Idem. p. 21.

de Población el cual en su artículo 76 señala que a la Secretaría de Gobernación en cuanto a emigración de nacionales, le corresponde el investigar las casuas que la motiven, el dictar medidas para regularla; y en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores el dictar prevenciones tendientes a proteger a los emigrantes mexicanos.

El artículo 77 encuadra como emigrantes a los mexicanos y extranjeros que salgan del país con el propósito de residir en el extranjero.

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

Con relación a los nacionales como lo comenta el maestro Carlos Arellano García "En este dispositivo hay un requisito exclusivamente establecido para los mexicanos y que consiste en comprobar que pueden cumplir todos los requisitos que para entrar al país a donde se dirijan exijan las leyes del mismo, según el carácter con que pretendan hacerlo"(67)

Los artículos 79 y 80 de la Ley en estudio, señala a los mexicanos que pretendan trabajar en el extranjero, deberán

(67) Arellano García Carlos, op. cit. p. 393.

comprobar a la Secretaría de Gobernación el ir contratados por tiempo obligatorio para el patrón o contratista y con salarios decorosos; asimismo, exhibir las condiciones de trabajo, las cuales deberán estar aprobadas por la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje y visadas por el Consul del país en que va a trabajar.

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

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

X.- Disposiciones del Reglamento de la Ley
General de Población.

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

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

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

A).- Del Movimiento Migratorio.

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

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

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

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

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

Cabe mencionar que dichos supuestos del artículo 37 de la Ley ya fueron tratados en nuestro inciso anterior.

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

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

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

B).- De los no Inmigrantes.

El capítulo sexto del Reglamento de la Ley General de Po-- blación trata de los no inmigrantes, la finalidad de este capítulo es la de regular la internación y estancia de los

extranjeros, conforme a las características que de no inmigrante les correspondan; sin embargo, nosotros solamente -- trataremos las facultades que la Secretaría de Gobernación tiene con relación a cada calidad migratoria.

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

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

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

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

Con relación a los estudiantes, estos deben de comprobar a satisfacción de la Secretaría, la percepción periódica e ininterrumpida de medios económicos para su sostenimiento, de acuerdo a lo que establece el artículo 102, fracción II.

La última fracción del mismo artículo fija al estudiante - el deber abandonar el país a la terminación de sus estudios. En el caso de que éste quiera un plazo para obtener su documentación, la Secretaría a su juicio, fijará la temporalidad de dicho plazo.

Respecto a los visitantes distinguidos el artículo 103 faculta a Gobernación para que otorgue discrecionalmente permisos de cortesía para internarse y residir en el país a científicos, investigadores o humanistas de prestigio internacional o a otras personas prominentes; la fracción II de este precepto señala que dichos permisos tendrán un plazo no mayor de 6 meses pero podrán ser renovados si la Secretaría lo -- considera conveniente.

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

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

C).- De los Inmigrantes e Inmigrados.

El capítulo VIII del Reglamento a que hacemos estudio se - refiere a los Inmigrantes e Inmigrados, y en su artículo - 108, señala que la Secretaría de Gobernación al conceder - el permiso de internación como Inmigrante deberá señalar - las actividades a que éste deberá dedicarse y si lo considera necesario, el lugar donde deba residir.

En el artículo 109, se especifica al Inmigrante que deberá de entrar al país en el plazo fijado en su autorización --

respectiva; aquí el Secretario o Subsecretario o en sus ausencias el Oficial Mayor, podrá ampliar dicho plazo, mediante acuerdo expreso. Para el caso de las permanencias fuera del país, el artículo 112, faculta a la Secretaría para que sólo en casos de excepción y por acuerdo expreso del Secretario se conceda un plazo de ausencia, la cual se fijará -- discrecionalmente en atención a cada caso particular.

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

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

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

Para los cargos de confianza el artículo 117, fracción III, dice para que estos tengan efectos migratorios, tienen que ser de dirección o de absoluta confianza a juicio de la Secretaría de Gobernación; asimismo, para el caso del Científico y el Técnico, los artículos 118 y 119, señalan que estos deberán comprobar a satisfacción de dicha dependencia, el que tienen capacidad para la actividad que pretenden realizar. Este punto tan importante, indudablemente se deja a la discreción de la Secretaría y esto no lo consideramos conveniente, puesto que sería más justo y equitativo que se especificarían los requisitos para comprobar que se cuenta con la mencionada capacidad.

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

Para finalizar con el trato del presente capítulo, veremos la situación del Inmigrado. Con relación a esta calidad, el artículo 126 en su fracción III, faculta a la Secretaría de Gobernación para que le fije las limitaciones que le correspondan respecto a su nueva calidad, las cuales se le fijarán ya sea en cualquier tiempo por medio de acuerdos generales o en el mismo oficio en que se le otorgue tal calidad migratoria.

D).- De la Emigración.

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

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

Asímismo, la fracción IV dice que se debe evitar la emigración clandestina, para lo cual la Secretaría vigilará las fronteras y litorales del país. También se le faculta para retener los vehículos en que se lleve a cabo dicha emigración para ponerlos a disposición de la autoridad competente.

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

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

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

XI.- Procedimiento Migratorio.

Por considerarlo de interés para la comprensión del presente inciso, comenzaremos con señalar una noción de lo que se entiende por procedimiento.

Al respecto, el maestro Rafael de Pina, define a la mencionada acepción como el "conjunto de formalidades o trámites a que está sujeta la realización de los actos jurídicos civiles, procesales, administrativos y legislativos. (68)

(68) De Pina Rafael, Diccionario de Derecho. Ed. Porrúa. Méx. 1973. pág. 278

Basándonos en ésta definición, para nosotros el procedimiento migratorio implica una serie de trámites administrativos tendientes a obtener por parte de la Secretaría de Gobernación una autorización para que los extranjeros puedan internarse o residir en el país.

El maestro Carlos Arellano García señala en atención a "los trámites que han de desahogarse ante los Consulados Mexicanos en el extranjero, ante la Oficina de Migración de la Secretaría de Gobernación y ante la Secretaría de Gobernación directamente. La fluidez o lentitud en el despacho de las solicitudes de internación pueden convertirse en limitaciones a la internación de extranjeros." (69) Debido a esto el maestro Arellano García sugiere la conveniencia de que se reglamente el procedimiento administrativo de internación y nos proporciona las bases para que se establezca primordialmente lo siguiente:

"a).- documentos a acompañarse con la solicitud que corresponda y que serán distintos según la calidad con que se pretenda hacer la internación; b).- etapas a desarrollarse en el proceso de obtención de la autorización de internación; c).- términos para dictarse proveídos y resoluciones por las autoridades administrativas para la internación;-- d).-recursos contra la negativa de internación; e).- sanciones a servidores públicos por entorpecimiento injustificado al procedimiento de internación y por abstención en el dictado de proveídos y resoluciones. (70)

La sugerencia que expone el maestro Arellano García, la consideramos adecuada, ya que la serie de etapas que él propone servirían como estructura para regular el procedimiento migratorio, el cual en la actualidad no está debidamente conformado, sobre todo en el caso de los términos -

(69) Arellano García Carlos Derecho Int.Privado. Ed. Porrúa 1973, pág. 356.

(70) Idem. p. 356.

los cuales se deberían fijar a la Secretaría de Gobernación para que ésta se obligue en un determinado tiempo a resolver las solicitudes de internación así como los recursos que se interpongan, de esta manera, se evitarían retrasos injustificados.

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

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

- I.- Presentar certificado oficial de buena salud física y mental, expedido por las autoridades del país de donde procedan, en los casos que fije la Secretaría de Gobernación;
- II.- Ser aprobados en el examen que efectúen las autoridades sanitarias;
- III.- Proporcionar a las autoridades de Migración, bajo protesta de decir verdad, los informes que les sean solicitados;
- IV.- Identificarse por medio de documentos idóneos y auténticos y, en su caso, acreditar su calidad migratoria;
- V.- Presentar certificado oficial de sus antecedentes, expedido por la autoridad del lugar donde hayan residido habitualmente, en los casos que fije la Secretaría de Gobernación; y
- VI.- Llenar los requisitos que se señalen en sus permisos de internación". (71)

El Reglamento en el artículo 75, señala que las solicitudes de internación o cambio de calidad migratoria deberán

(71) Echánove Trujillo Carlos A., loc.cit., pág.23 y 24.

ir suscritas por el extranjero, su representante o por la parte interesado; aquí el representante deberá exhibir poder escrito si así se lo exige la Secretaría de Gobernación. El mismo precepto establece que dichas solicitudes deberán expresar los siguientes datos:

- "I.- Nombre y lugar de residencia del extranjero.
- II.- Lugar de nacimiento.
- III.- Nacionalidad actual y anteriores si las hubiere.
- IV.- Edad y estado civil.
- V.- Profesión u ocupación habitual.
- VI.- En su caso, el nombre de las personas que lo acompañen, con expresión de su nacionalidad, edad, estado civil y relación familiar con el interesado.
- VII.- La persona o negociación a que prestará sus servicios y los ingresos que va a recibir y la actividad a que pretenda dedicarse, y
- VIII.- Los datos que correspondan a la característica migratoria que pretenda obtener." (72)

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

El artículo 79 del Reglamento, señala que cuando se dejen de cumplir las condiciones a que esté sujeta la estancia -

(72) Diario Oficial de la Federación de 17 de Noviembre de 1976. Segunda Sección. pág. 7 y 8.

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

Los artículos del 97 al 105 del Reglamento, señalan los -- términos de estancia en el país de los no inmigrantes, los que son como siguen: turista, 6 meses improrrogables; trans migrante, 30 días improrrogables; visitante, 6 meses prorrogables; consejero, 6 meses improrrogables; asilados políticos, un año prorrogable; estudiantes, un año prorrogable -- por otro año; visitante distinguido, 6 meses prorrogables a juicio de la Secretaría de Gobernación; visitante local, - por 3 días; y visitante provisional, por 30 días.

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

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

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

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

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

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

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

- a).- Documentación migratoria;
- b).- Constancias de que subsisten y que se ha -
cumplido con las condiciones a que quedo -
sujeta la admisión; y
- c).- Recibo oficial de pago del impuesto de re--
frendo.

IV.- Si la Secretaría encuentra en orden la documenta
ción y autoriza el refrendo, se hará la anotación
en la forma migratoria y la devolverá al intere-
sado.

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

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

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

- I.- Presentar solicitud dentro de los seis meses siguientes a la fecha en que venza el cuarto refrendo.
- II.- Señalar en la solicitud, el número del expediente, domicilio particular y acompañar la documentación migratoria, así como una constancia de que no existen antecedentes penales; se comprobará que la actividad del interesado es la misma para la cual está autorizado y se expresará a la que se pretenda dedicar.
- III.- La Secretaría podrá practicar una investigación sobre la conducta del solicitante.
- IV.- En el caso de menores, la solicitud la deberá hacer quien ejerza la patria potestad o la tutela.
- V.- La solicitud de inmigrado podrá presentarse aunque el interesado esté fuera del país. El solicitante deberá ratificar dicha solicitud, dentro de los quince días siguientes a su regreso al país.

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

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

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

Por último, la Secretaría fijará las limitaciones respecto a las actividades de su nueva calidad migratoria y se orde -- nará la devolución de los depósitos o garantías que hubie-- re otorgado.

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

Consideramos apropiado el señalar que estas sanciones, de acuerdo a lo que establece el artículo 121 de dicha Ley, só lo podrán ser impuestas por acuerdo del Secretario, Subsecretario o del Oficial Mayor de la Secretaría de Gobernación, así como por los Directores Generales, Subdirectores Generales, Jéfes y Subjefes de Departamento de dicha dependencia, que tengan a su cargo servicios relacionados con las materias que trata la mencionada Ley.

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

Con relación a los recursos, el artículo 122 de la Ley establece que procede la revisión de una sanción administrativa cuando se solicite dentro de los quince días siguientes a la fecha de notificación de la multa. A su vez, el artículo 155 del Reglamento de dicha Ley estipula que el funcionario de la Secretaría que conozca del recurso, podrá solicitar si lo juzga conveniente, la opinión de la Dirección General de Asuntos Jurídicos.

El mismo artículo establece por último, que el recurso sólo suspenderá el procedimiento si se trata de una sanción pecu

niaria y que se garantice previamente el interés fiscal.

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

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

XII.- Las Sanciones en Materia Migratoria.

Antes de enunciar las sanciones que en materia migratoria impone nuestra legislación, trataremos de dar una noción de lo que por sanción entendemos.

La sanción desde nuestro punto de vista, es la pena o represión que establece o impone la Ley a los que no cumplen o violan con lo que establece en sus preceptos o sus prohibiciones.

Ahora bien, ya que contamos con una idea de lo que es la sanción, señalaremos las sanciones de tipo migratorio, las cuales están comprendidas en el capítulo VII de la Ley General de Población, así como en el capítulo XII de su Reglamento.

La Ley de Población en su artículo 93, primeramente se refiere a los infractores o sea a los sujetos pasivos de las sanciones, al señalar que serán sancionados los empleados de la Secretaría de Gobernación, ya sea con suspensión -- hasta por 30 días o con destitución, cuando éstos: den a-

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

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

Las deficiencias, irregularidades o actos ilegales cometi- dos por el personal, en los asuntos migratorios, serán san- cionados en la forma prevista por las disposiciones aplica- bles al caso o conforme al artículo 93 de la Ley sin perjui- cio de las sanciones penales que resulten procedentes"(73)

Estas disposiciones las consideramos convenientes, e igual- mente de gran importancia ya que con la imposición de estas sanciones, se obliga a las autoridades administrativas a - cumplir y hacer cumplir con lo que la Ley establece y como consecuencia la observancia de dicha Ley por parte de los- extranjeros. Porque como lo comenta Julio Durán Ochoa, el hecho de que los extranjeros no cumplan en la práctica con lo que señala la Ley en sus categóricas disposiciones, "no- (73) Idem. pág. 21.

es consecuencia de deficiencias en las disposiciones legales sino que las fallas obedecen a precariedades en elemento humano y económico idóneo para obtener el acato a la legislación. (74)

El artículo 94 de la Ley General de Población sanciona también a las autoridades federales, estatales o municipales que violen esta Ley o su Reglamento, ya sea con multa hasta de cinco mil pesos y destitución si hay reincidencia.

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

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

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

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

El artículo 98 de la Ley marca una pena hasta de diez años de prisión y multa hasta de cinco mil pesos al extranjero que habiendo sido expulsado se interne al país sin el acuerdo

do de readmisión o al extranjero que no exprese u oculte su condición de expulsado para que se le autorice un nuevo permiso de internación. Al respecto, cabe señalar que el artículo 106 de esta Ley establece que al que haya sido expulsado, sólo se le podrá readmitir por acuerdo expreso del Secretario, Subsecretario o del Oficial Mayor de la Secretaría de Gobernación.

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

El artículo 100 de la Ley impone multa hasta de tres mil pesos y prisión hasta de dieciocho meses, al extranjero que realice actividades diferentes a las autorizadas, ya sea por la Ley o por la Secretaría de Gobernación; igualmente, al extranjero que se ostente con calidad migratoria distinta a la que se le otorgó; por otro lado, al que se interne ilegalmente al país, de acuerdo al artículo 103 se le impondrá pena hasta de dos años de prisión y multa de trescientos a cinco mil pesos.

El artículo 104 de la Ley de Población remite al Código Penal para sancionar al extranjero que proporcione a las autoridades datos falsos con relación a su situación migratoria, sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 105 de la misma Ley. Las penas que señala el Código Penal que son aplicables a este caso, son las siguientes: el artículo 243 dispone que "El delito de falsificación de documentos públicos o privados se castigará con prisión de seis meses a tres años y multa de cincuenta a mil pesos". (75) Así--

975) Código Penal para el Distrito Federal. Edit. Porrús.-

México. 1976. pág. 243.

mismo, el artículo 247 en su fracción I establece que "Se impondrán de dos meses a dos años de prisión y multa de diez a mil pesos; I.- Al que interrogado por alguna autoridad pública distinta de la judicial en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, faltare a la verdad".(76)

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

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

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

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

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

Los funcionarios judiciales o administrativos que den trámite al divorcio o nulidad de matrimonio de los extranjeros -- sin que se acompañe la certificación expedida por la Secretaría de Gobernación de su legal residencia en el país y --

que su calidad migratoria les permite realizar tal acto, - o con aplicación de otras leyes distintas de las señaladas en el artículo 50 de la Ley de Nacionalidad y Naturalización, con base en el artículo 119 de la Ley de Población, se les sancionará con destitución de empleo y prisión hasta de 6 meses o multa hasta de diez mil pesos o ambas a juicio del juez.

El artículo 130 especifica que toda infracción a la presente Ley o su Reglamento, fuera de los casos señalados en este capítulo de sanciones y de los que constituyan delitos de acuerdo con otras leyes, se sancionarán administrativamente con multa hasta de diez mil pesos, según la gravedad de la violación cometida a juicio de la Secretaría de Gobernación o con arresto hasta por quince días, si el infractor no pagare la multa.

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

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

CAPITULO QUINTO.

DIVERSAS CIRCULARES EN MATERIA MIGRATORIA.
EXPEDIDAS POR LA SECRETARIA DE GOBERNACION.

S U M A R I O :

XIII.- Concepto de Circulares, XIV.- Facultad para -
Expedir Circulares, XV.- Comparación entre Circular -
y Reglamento y XVI.- Diferentes clases de circulares.

CAPITULO QUINTO.

DIVERSAS CIRCULARES EN MATERIA MIGRATORIA
EXPEDIDAS POR LA SECRETARIA DE GOBERNACION.

XIII.- Concepto de Circulares.

Para tener una idea de lo que se entiende por circular, -- primeramente señalaremos que ésta " representa una norma o un complejo de normas generales de carácter interno, emanadas de un órgano superior de la administración pública y - destinadas a órganos inferiores para que ajusten cierta clase de actividades a lo que la misma establece". (77)

De la anterior noción, lo que nos parece más importante, - es el hecho de que las circulares son emanadas por un órga no superior de la administración pública.

El maestro Andrés Serra Rojas, comenta que la circular expresa la interpretación o el criterio jurídico que un órga no formula en textos oscuros sobre la legislación que apli ca. Al respecto, nosotros estamos de acuerdo en que la -- circular interpreta respecto alguna norma jurídica, pero - no únicamente sobre textos oscuros de la legislación, ya - que en la mayoría de las veces su contenido se basa en dis posiciones claras y concretas, las cuales no necesitan in terpretación.

El mismo autor Serra Rojas, nos dá una definición en donde considera que "Las circulares son avisos iguales, dirigidos a personas o instituciones, para darles conocimiento de al guna determinación relacionada con la acción gubernamental". (78) Aquí nos parece bien lo relacionado a que las circu-

(77) Bibliográfica Argentina, Enciclopedia Jurídica Omeba-Argentina 1955, tomo II, p. 1017.

(78) Serra Rojas Andrés, Derecho Administrativo, Ed. Porrúa Tomo I, p. 206.

lares son avisos en los que se dá a conocer alguna determinación relacionada con la acción gubernamental.

También encontramos que según Zanobini, las circulares están consideradas entre los actos internos, "son las que tienen eficacia dentro de la organización administrativa y no producen efectos respecto de los terceros", (79) en otras palabras, se refieren a la regulación interna de los actos y procedimientos de la administración que tienden a lograr un funcionamiento eficiente de ella.

Respecto a esta definición, nos parece correcta en lo que se refiere a que las circulares tienden a lograr un funcionamiento eficaz de la administración, pero creemos que sería más claro si se expresara que éstas no producen obligaciones ni derechos para los particulares; es decir, las circulares tienen valor para éstos", si ellas se ajustan a la ley o a su correcta interpretación y siempre que de alguna manera no les afecte, ocasionándoles un perjuicio". (80)

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

Antes de finalizar cabe hacer mención de que la circular -- también se le puede denominar circular administrativa, a veces circular interna y en alguna ocasiones, se le puede dar el nombre especial de nota privada. (81)

(79) Serra Rojas Andrés, loc. cit. pág. 241

(80) Idem. p. 206

(81) Bibliográfica Argentina, op.cit. Tomo II, p. 1017.

XIV.- Facultad para Expedir Circulares.

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

Como se desprende de lo que asentamos en el inciso anterior "las circulares se expiden con propósitos internos meramente administrativos, para uniformar, regular o establecer modalidades en la marcha de la administración pública o aspectos externos, " (82) respecto a esta expedición de circulares señalaremos los preceptos que en materia migratoria facultan expresamente la expedición de éstas.

El Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación señala en su artículo 12, fracción XI que corresponde a la Dirección General de Servicios Migratorios, el "tramitar y ejecutar la expulsión de extranjeros que lo ameriten y girar las circulares de impedimento de internación al Servicio Exterior y las Delegaciones de Servicios Migratorios". (83)

La fracción XXV del mismo artículo establece como facultad para la mencionada Dirección General, el "dictar las instrucciones necesarias para la coordinación y buen funcionamiento de las Delegaciones y Subdelegaciones de Servicios Migratorios, las cuales realizarán las funciones que les señalen expresamente la Ley General de Población, su Reglamento, el Manual de Organización General, las circulares administrativas y demás disposiciones aplicables, así como aquéllas otras que determine la superioridad". Esta disposición corresponde al Decreto que reformó y adicionó el Re

(82) Serra Rojas Andrés, loc. cit. Tomo I, p.206

(83) Diario Oficial de la Federación de 6 de julio de 1977.

glamento Interior de la Secretaría de Gobernación, el cual fué publicado en el "Diario Oficial" de la Federación el 21 de febrero de 1980.

Ambas fracciones que acabamos de citar establecen expresamente la facultad que la Secretaría de Gobernación tiene para expedir circulares por conducto de la unidad administrativa que mencionamos.

Otra disposición de mayor generalidad la encontramos en el artículo 2o. de la Ley General de Población, el cual establece que "el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Gobernación dictará, promoverá y coordinará en su caso, las medidas adecuadas para resolver los problemas demográficos nacionales". (84) En base a este precepto, debemos entender que las medidas que dice la Secretaría de Gobernación pueden ser expedidas por cualquier medio jurídico inclusive por circulares.

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

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

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

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

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

(84) Echánove Trujillo Carlos A., Manual del Extranjero, -- Edit. Porrúa, Méx. 1975. p. 5.

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

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

Con esta anterior narración de preceptos queremos dar a co nocer que hay facultad expresa para que el Servicio Central expida circulares con relación a los asuntos que le compe-- ten.

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

XV.- Comparación entre Circular y Reglamento.

Con frecuencia se coloca a las circulares expedidas por la Administración Pública, al lado de los Reglamentos, como -- fuentes de derecho administrativo. Respecto a esta situa-- ción, el maestro Gabino Fraga considera que en realidad "la circular no es una fuente especial, porque o bien la circu-- lar contiene disposiciones de la misma naturaleza que el - Reglament, y en este caso sólo hay una simple distinción en cuanto a la esencia del acto, o bien la circular no contie-- ne normas de carácter jurídico, sino simplemente explicaciones dirigidas a los funcionarios, principios técnicos o prácti-- cos, que aseguren el buen funcionamiento de la organización administrativa". (85)

En este caso agrega Fraga, las circulares no producen efectos jurídicos y éstas deben entenderse como actos materiales y por ello no pueden ser fuente de Derecho Administrativo.

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

Esta problemática que exponemos nos la aclara el maestro -- Rafael Bielsa, al señalar que el Reglamento dá forma práctica a los principios legales, aplicándolos a categorías de casos generales y particulares; asimismo, interpreta y precisa el alcance de la Ley, o sea; de sus principios más generales y provee por normas específicas a la ejecución de sus mandatos, lo que se hace por medio de las circulares. De lo anterior se entiende que el Reglamento hace posible la aplicación de la Ley administrativa de forma más concreta, eficiente y oportuna, y se ayuda de las circulares para poder lograrlo. (86)

Andrés Serra Rojas, comenta que por medio de las circulares las autoridades superiores comunican a sus inferiores sus decisiones y éstas tienen carácter de obligatorias para los subordinados, sin tener las características del Reglamento. (87) Aquí podemos agregar que para toda normación reglamentaria, son necesarias la formalidad y la publicidad, en cambio para las circulares no se requiere ninguna forma predeterminada, ni se requiere su publicación.

(86) Bielsa Rafael, Derecho Administrativo, Ed. La Ley Tomo Io. p. 306.

(87) Serra Rojas Andrés, obra citada p. 205 y 206.

Para finalizar, señalaremos otra diferencia entre circular y Reglamento, la cual se apoya en el poder que los fundamenta: "la circular se basa en la supremacía que el órgano superior tiene sobre los inferiores en la organización jerárquica de la actividad de la administración", (88) y el Reglamento en la potestad reglamentaria que reconoce la Constitución, ratificada en las leyes a la actividad normativa de la Administración. (89)

XVI.- Diferentes Clases de Circulares.

Nos referimos a algunas circulares migratorias que consideramos importantes, ya que con base en ella, las autoridades migratorias aplican ciertas modalidades a cada caso concreto que las mismas plantean.

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

(88) Bibliográfica Argentina, Enciclopedia Jurídica Omeba, - Tomo II, p. 1018.

(89) Idem. p. 1018.

C O N C L U S I O N E S .

C O N C L U S I O N E S .

- 1a.- México con la Constitución de Apatzingán de 1814, ya restringía en algunos aspectos a los extranjeros.
- 2a.- La Constitución de 1857 se caracterizó principalmente en materia migratoria por prohibir a los extranjeros su participación en asuntos políticos así como en cargos gubernamentales.
- 3a.- En la Ley de Migración de 1930 se comenzó a legislar en materia migratoria y con ello a exigir requisitos a todo individuo que quisiera entrar o salir del territorio nacional y a su vez permitió a Gobernación el decidir que extranjeros podrían ser benéficos a nuestro país.
- 4a.- Por facultad discrecional entendemos a la libre potestad que la ley otorga a la autoridad administrativa para que ésta con base en sus conocimientos decida de acuerdo a lo que crea conveniente, su forma de actual o si debe abstenerse de hacerlo.
- 5a.- La discrecionalidad no es consecuencia de una omisión legislativa o de una incapacidad del legislador. La discrecionalidad se dá para evitar que se interrumpa la continuidad de la actividad administrativa y con la finalidad de mejorar las necesidades públicas, -- las cuales deben ser atendidas por esa actividad administrativa.
- 6a.- Un Estado no puede estar obligado a admitir la inmigración en base al Derecho Internacional a menos que éste haya suscrito un Tratado Internacional o una -- Convención para permitirla y regularla y por supuesto si no lo dispone así su legislación interna.

- 7a.- Los actos reglados son los que están claramente delimitados por la norma.
- 8a.- El acto arbitrario es el hecho de proceder que una autoridad administrativa o un órgano del gobierno -- aplica con ilicitud o de una manera distinta a la -- que le fué concedida, ya sea por la ley, la justicia o la razón.
- 9a.- La facultad que concede nuestra Constitución a la autoridad administrativa para limitar a la emigración e inmigración se establece en el artículo 11.
- 10a.- Creemos conveniente el que exista la facultad de expulsar al extranjero sin necesidad de juicio previo, como se señala en el artículo 33 Constitucional, ya que en determinadas circunstancias el Estado debe -- protegerse de actos de extranjeros que perjudiquen al país, pero consideramos de gran importancia el que -- se intente darle una buena aplicación a dicho precepto, para que se evite llegar a cometer alguna injusticia.
- 11a.- De acuerdo a las leyes migratorias vigentes, nos damos cuenta que se conceden gran cantidad de amplias facultades discrecionales a favor de la Secretaría de Gobernación.
- 12a.- Cada calidad migratoria está regulada en el fondo, -- por la discreción de la Secretaría de Gobernación o sea la internación, estancia y actividades de los extranjeros, está basada en la discreción de la mencionada dependencia.
- 13a.- Nuestra legislación al otorgar a la Secretaría de Gobernación amplias facultades discrecionales para resolver determinadas situaciones de carácter migratorio, favorece que se puedan cometer arbitrariedades-

por lo que sería conveniente una revisión a la Ley-
General de Población así como a su Reglamento, con-
el fin de señalar que facultades discrecionales son
convenientes y cuales deben desaparecer.

- 14a.- Sería conveniente que se reglamente el procedimien-
to administrativo de internación, ya que en la actua-
lidad no está debidamente confrmado, sobre todo res-
pecto a los términos así como en el señalar recursos
para los casos en que Gobernación niegue cualquier -
solicitud.
- 15a.- Las circulares son avisos de un órgano superior de la
administración pública dirigidos a órganos inferiores,
personas o instituciones, para darles a conocer algu-
na determinación reclacionada con la acción guberna-
mental.
- 16a.- En el artículo 12, fracción XI y XXV del Reglamento-
Interior de la Secretaría de Gobernación, se señala-
la facultad para que la mencionada Secretaría expida
circulares.

INDICE GENERAL.

INDICE GENERAL.

CAPITULO PRIMERO.

DIVERSOS PROBLEMAS DEMOGRAFICOS
INTERNACIONALES CONTEMPORANEOS.

I.-	La Explosión Demográfica.	2
	A).- Antecedentes.	2
	B).- La situación demográfica mundial; (Aspectos Generales)	3
	C).- La situación demográfica mexicana.	7
	1).- Volumen de la población en México.	7
	2).- Estructura de la población.	8
	a).- Económicamente activa.	8
	b).- Estructura por actividades.	9
	3).- Dinámica.	10
	4).- Distribución de la población.	11
II.-	La política Demográfica Mexicana.	
	A).- Consideraciones generales.	13
	B).- Crecimiento de la población.	14
	C).- Morbilidad y mortalidad.	15
	D).- Procreación, formación de la familia y condición de la mujer.	16
	E).- Distribución de la población y migración interna.	18
	F).- Migración internacional.	19

CAPITULO SEGUNDO.

GENERALIDADES SOBRE LA CONDICION
JURIDICA DE LOS EXTRANJEROS.

III.-	Situación Jurídica de los Extranjeros.	22
	A).- Concepto de extranjero.	22
	B).- Reglas generales.	24
	C).- Admisión y expulsión de extranjeros.	25
	D).- Situación jurídica de los extranjeros.	28
	1).- Capacidad jurídica.	28
	2).- Derechos.	28
	3).- Deberes u obligaciones.	30
	E).- El derecho internacional privado en - relación con la condición jurídica de los extranjeros.	31
	F).- La condición jurídica de los extranjeros en el derecho interno y el derecho inter nacional.	32
IV.-	Antecedentes Históricos del Regimen Legal aplicable a los extranjeros.	35
	A).- Aspectos jurídicos.	35
	B).- Grecia.	37
	C).- Roma.	38
	D).- México Colonial.	39
	E).- México Independiente, la materia migra toria en las Constituciones anteriores.	39
	1).- Constitución de 1914.	39
	2).- Constitución de 1824.	42
	3).- Constitución de 1957.	44

F).- Epoca Contemporánea.

La materia migratoria en las Leyes de Población.	47
1).- Ley de Migración de 1930.	47
2).- Reglamento de la Ley de Migración de 1932.	53
3).- Ley General de Población de 1936.	56
4).- Ley General de Población de 1947.	58
5).- Reformas a la Ley General de Población de 1947.	63
6).- Reglamento de la Ley General de Población de 1950.	65
7).- Reglamento de la Ley General de Población de 1962.	70

CAPITULO TERCERO.

LOS FINES Y LAS ATRIBUCIONES DE LA SECRETARIA DE GOBERNACION.

V.-	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	74
VI.-	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.	79
VII.-	Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación.	82
VIII.-	Las atribuciones de la Secretaría de Gobernación en materia migratoria.	87

CAPITULO CUARTO.

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

IX.-	Disposiciones de la Ley General de Población.	92
	A).- De la Migración.	92
	B).- De la Inmigración.	95
	C).- De la Emigración.	98
X.-	Disposiciones del Reglamento de la Ley General de Población.	100
	A).- Del movimiento migratorio.	101
	B).- De los no inmigrantes.	102
	C).- De los Inmigrantes e inmigrados.	104
	D).- De la emigración.	106
XI.-	El Procedimiento Migratorio.	107
XII.-	Las Sanciones en Materia Migratoria.	115

CAPITULO QUINTO.

DIVERSAS CIRCULARES EN MATERIA MIGRATORIA -
EXPEDIDAS POR LA SECRETARIA DE GOBERNACION.

XIII.-	Concepto de Circulares.	122
XIV.-	Facultad para expedir Circulares.	124
XV.-	Comparación entre Circular y Reglamento.	126
XVI.-	Diferentes clases de Circulares.	128
	CONCLUSIONES.	129
	BIBLIOGRAFIA.	138
	LEGISLACION INVOCADA.	141

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

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

- 1.- Arellano García Carlos. Derecho Internacional Privado. Editorial Porrúa, México 1979.
- 2.- Bibliográfica Argentina. Enciclopedia Jurídica Omeba. Argentina 1955.
- 3.- Bibliográfica Omeba. Diccionario Encilopédico Omeba. Argentina 1966.
- 4.- Bielsa Rafael. Derecho Administrativo. Ediciones - La Ley, Buenos Aires, 1964.
- 5.- Carrillo Jorge Aurelio. Apuntes de Derecho Internacional Privado. Universidad Iberoamericana, México 1965.
- 6.- De Pina Rafael. Diccionario de Derecho. Editorial - Porrúa, 3a. Ed., México 1973.
- 7.- Diccionario Larousse Ilustrado. Editorial Larousse 7a. Ed. 1970.
- 8.- Durán Ochoa Julio. Población. Fondo de Cultura Económica, México 1955.
- 9.- Echanove Trujillo Carlos A. Manual del Extranjero. Editorial Porrúa, México 1975.
- 10.- Enciclopedia Salvat Diccionario. Salvat Editores.- México 1976.
- 11.- Escriche Joaquín, Diccionario Razonado de la Legislación y Jurisprudencia. Garnier Hnos. Editores - 1903.
- 12.- Fraga Gabino. Derecho Administrativo Editorial Porrrúa, México 1934.
- 13.- J. Maury, Derecho Internacional Privado. Editorial José María Cajica Jr. México 1949.

- 14.- J. Sierra Manuel. Tratado de Derecho Internacional. Editorial Porrúa, México 1965.
- 15.- Lanz Duret Miguel. Derecho Constitucional Mexicano. Compañía Editorial Continental, S.A. 5a. Ed.
- 16.- Linares Juan Francisco. Poder Discrecional. Abeledo Perrot.
- 17.- Mendieta y Nuñez Lucio. La Administración Pública en México. México 1942.
- 18.- Merki Adolfo. Teoría General del Derecho Administrativo. Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid.
- 19.- Olivera Toro Jorge. Manual de Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, México 1972.
- 20.- Real Academia Española. Diccionario de la Lengua - Española, Madrid 1956.
- 21.- Serra Roja Andrés, Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, México 1977.
- 22.- Siqueiros José Luis, Síntesis del Derecho Internacional Privado. U.N.A.M. México 1971.
- 23.- Tena Ramírez Felipe. Leyes Fundamentales de México. Editorial Porrúa, México 1975.

LEGISLACION INVOCADA.

LEGISLACION INVOCADA.

- 1.- Código Penal para el Distrito Federal en materia - de Fuero Común y para toda la República en materia de Fuero Federal, Editorial Porrúa, 29 Ed. México-1976.
- 2.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editado por Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral, 2a. Ed.
- 3.- Tratados Ratificados y Convenios Ejecutivos Celebrados por México. Editada por la Cámara de Senadores. (20 tomos). México 1972.
- 4.- Ley de Migración de los Estados Unidos Mexicanos, de 30 de agosto de 1930.
- 5.- Reglamento de la Ley de Migración, de 14 junio de 1932.
- 6.- Ley General de Población, de 29 de agosto de 1936.
- 7.- Ley General de Población, de 27 de diciembre de 1947.
- 8.- Reformas a la Ley General de Población, de 27 de diciembre de 1949.
- 9.- Reglamento de la Ley General de Población, de 4 de mayo de 1950.
- 10.- Reglamento de la Ley General de Población, de 3 de mayo de 1962.
- 11.- Reglamento de la Ley General de Población, de 17 de noviembre de 1976.

- 12.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de 29 de diciembre de 1976.
- 13.- Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, de 6 de julio de 1977.
- 14.- Decreto por el que se reforma y adiciona el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, de 21 de febrero de 1980.
- 15.- Decreto por el que se modifica el artículo 2o., y se adiciona con el artículo 12 bis del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, de 20 de agosto de 1980.
- 16.- Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, Tomo 84.
- 17.- Semanario Judicial de la Federación. Tomo 73.
- 18.- Compilación de circulares, de la Dirección General de Servicios Migratorios de la Secretaría de Gobernación.