

63  
2EJ

# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

---



FACULTAD DE DERECHO

## Regimen Migratorio de los Extranjeros en México

**T E S I S**

Que para obtener el título de :

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

MARCO ANTONIO AYALA BELLO

MEXICO D. F.

1988



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.

## P R O L O G O

El presente estudio se realiza, con la finalidad de conocer los reglamentos que señala el Gobierno Mexicano, para controlar y vigilar las entradas y salidas de los extranjeros al Territorio Nacional y sujetar a las modalidades que juzgue convenientes, la inmigración de extranjeros, según sean sus posibilidades para contribuir al progreso nacional.

Las diferentes calidades migratorias que señala la Secretaría de Gobernación, sus sanciones y restricciones que impone nuestra Legislación.

La vigilancia del tránsito internacional de los extranjeros y su estancia en el país, las garantías que le otorga nuestra carta magna.

La facultad que le concede nuestra Constitución a la autoridad administrativa, para limitar a la emigración e inmigración.

REGIMEN MIGRATORIO DE LOS EXTRANJEROS EN MEXICO

Pág.

INDICE	1
PROLOGO	4

C A P I T U L O   P R I M E R O  
ANTECEDENTES HISTORICO-LEGISLATIVOS

I.	La materia migratoria en las Constituciones anteriores.	7
	A).- Constitución de 1814.	7
	B).- Constitución de 1824.	10
	C).- Constitución de 1857.	13
II.-	La materia migratoria en las Leyes de Población.	
	A).- Ley de Migración de 1930.	16
	B).- Reglamento de la Ley de Migración publicado en el Diario Oficial de 1932.	25
	C).- Ley General de Población de 1936.	29
	D).- Ley General de Población de 1947.	32
	E).- Reformas a la Ley General de Población de 1947.	39
	F).- Reglamento de la Ley General de Población publicado en el Diario Oficial de 1950.	41
	G).- Reglamento de la Ley General de Población publicado en el Diario Oficial de 1962.	48

C A P I T U L O   S E G U N D O  
CONCEPTOS TECNICOS APLICABLES

III.-	Acto Discrecional.	53
	A).- Significación Gramatical.	53
	B).- Conceptos Doctrinales	54
	C).- Concepto que se propone.	65
IV.-	Acto Reglado.	66
	A).- Significación gramatical.	66

	B).- Conceptos doctrinales.	66
	C).- Concepto que se propone.	70
V.-	Acto Arbitrario.	71
	A).- Significación gramatical.	71
	B).- Conceptos doctrinales.	72
	C).- Concepto que se propone.	76
VI.-	Semejanzas y Diferencias entre acto Discrecional, Reglado y Arbitrario.	77
VII.-	Migración.	82
	A).- Significación gramatical.	82
	B).- Conceptos doctrinales.	82
	C).- Concepto que se propone.	85
	D).- Clasificación de la migración.	86
	1).- Emigración.	87
	2).- Inmigración.	89

### CAPITULO TERCERO

#### LA SECRETARIA DE GOBERNACION

VIII.-	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	96
IX.-	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.	103
X.-	Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación.	106
XI.-	Las Atribuciones de la Secretaría de Gobernación en materia migratoria.	113

### CAPITULO CUARTO

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

XII.-	Disposiciones de la Ley General de Población.	119
	A).- De la Migración.	120
	B).- De la Inmigración.	123
	C).- De la Emigración.	128

XIII.- Disposiciones del Reglamento de la Ley General de Población.	150
A).- Del movimiento migratorio.	151
B).- De los no inmigrantes.	135
C).- De los inmigrantes e inmigrados.	136
D).- De la emigración.	138
XIV.- El Procedimiento Migratorio.	140
XV.- Las Sanciones en Materia Migratoria.	150

C A P I T U L O    Q U I N T O  
C I R C U L A R E S   E N   M A T E R I A   M I G R A T O R I A

XVI.- Concepto de Circulares.	160.
XVII.- Facultad para expedir circulares.	162
XVIII.- Comparación entre circulares y reglamento.	166
XIX.- Diferentes clases de circulares.	168
 CONCLUSIONES	 181
 BIBLIOGRAFIA	 185

C A P I T U L O P R I M E R O  
ANTECEDENTES HISTORICO-LEGISLATIVOS

SUMARIO

- I LA MATERIA MIGRATORIA EN LAS CONSTITUCIONES ANTERIORES
  - A) Constitución de 1814
  - B) Constitución de 1824
  - C) Constitución de 1857
  
- II LA MATERIA MIGRATORIA EN LAS LEYES DE POBLACION
  - A) Ley de Migración de 1930
  - B) Reglamento de la Ley de Migración publicado en el "Diario Oficial" de la Federación en 1932
  - C) Ley General de Población de 1936
  - D) Ley General de Población de 1947
  - E) Reformas a la Ley General de Población de 1947
  - F) Reglamento de la Ley General de Población publicado en el "Diario Oficial" de la Federación en 1950
  - G) Reglamento de la Ley General de Población publicado en el "Diario Oficial" de la Federación en 1962

## I.- LA MATERIA MIGRATORIA EN LAS CONSTITUCIONES ANTERIORES

### A) CONSTITUCION DE 1814.

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

En el punto número 10 se establecía: "Que no se admitan extranjeros, si no son artesanos capaces de instruir y libres de toda sospecha".<sup>(1)</sup> 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 pudiera poner en peligro a la patria al señalar que deberían estar libres de toda sospecha.

En el punto número 16 de los Sentimientos de la Nación que da Morelos se establecía: "Que nuestros puestos se franqueen a las Naciones extranjeras amigas, pero que éstas no se internen al Reino por más amigas que sean, y solo haya-

---

(1) Tena Ramírez Felipe, Leyes Fundamentales de México, Edit. Porrúa, México 1975, p. 28,30.

gan 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.

En el artículo 17 expresaba 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 <sup>(4)</sup>.

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.

---

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

## B) CONSTITUCION DE 1824

El 8 de agosto de 1824 se promulgó un Decreto, que fomentaba la colonización dando toda clase de garantías a los extranjeros que se establecieran en el país, más tarde se promulgó un nuevo decreto el 12 de marzo de 1828, el cual prevía en su artículo 6o., que los extranjeros establecidos conforme a las leyes, tuvieran la protección y gozaran 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 e 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" (5).

---

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

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.

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 produzca mil pesos cada año"<sup>(6)</sup>. Este artículo ya fijaba ciertos requisitos a los extranjeros, pero hay que te

---

(6) Loc. cit. p, 170.

ner 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: "Ex - ceptuándose del artículo anterior: I.- Los nacidos en cual - quiera otra parte de la América que en 1810 dependía de la Es paña, y que no se haya unido a otra nación, ni permanezca en dependencia de aquélla a quienes bastará tener 3 años comple - tos de vecindad en el Territorio de la Federación, y los re - quisitos 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 vecin - dad de 8 años cumplidos en la nación, y los requisitos del ar tículo 19"<sup>(7)</sup>.

Para complementar el artículo 21 señalamos que el ar - tículo 19 establecía que para ser diputado, se requiere la --

---

(7) Ibidem, p, 170.

edad de 25 años cumplidos al día de la elección y por lo menos tener 2 años en el Estado que elige o haber nacido en él, aunque viva en otro.

### C) CONSTITUCION DE 1857.

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

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

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, título 1o., de dicha Ley, con la salvedad de que el gobierno tiene facultad para expulsar del país al extranjero perjudicial.

(8) 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"<sup>(9)</sup>.

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..."<sup>(10)</sup>. 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 --

---

(9) Op. cit. p. 611.

(10) Loc. cit. p. 611.

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. Tienen 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 los que las leyes conceden a los mexicanos"(11).

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 conde-

---

(11) Ibidem, p, 611, 612.

coraciones, títulos o funciones, sin previa licencia del Congreso Federal.....(12).

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

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

## II.- LA MATERIA MIGRATORIA EN LAS LEYES DE POBLACION.

### A) LEY DE MIGRACION DE 1930.

La Ley de Migración de 1930 en el Capítulo I que se refería a las disposiciones generales, establecía en su artí-

---

(12) Tena Ramírez Felipe, op. cit. p, 613.

culo 1o., que: "Todo individuo puede entrar y salir del Territorio Nacional, si llena los requisitos exigidos por la presente Ley y sus Reglamentos". Con este artículo desde entonces - ya se comenzaba a legislar en la materia migratoria y con ello a exigir requisitos a todo individuo que quisiera entrar o salir del país.

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

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

lindantes del extranjero, conforme a las necesidades de cada región, siempre y cuando se respeten los tratados y convenios internacionales en la materia.

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

El artículo 5o., expresaba que: "La Secretaría de Gobernación queda facultada para sujetar a modalidades diversas, la migración de extranjeros, que según su mayor o menos 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 ha 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, considera-

mos 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 ésto pudieran cumplir o no, de aquí que se le otorgaba a la autoridad migratoria la facultad discrecional de resolver lo que era para los inmigrantes económicamente suficiente para ayudarse en sus necesidades.

Con respecto a los visitantes locales de ciudades marítimas y fronterizas la citada Ley los eximía del cumplimiento de todo requisito migratorio, en su artículo 52; sin embargo establecía que "La Secretaría de Gobernación puede, en cualquier momento, sujetar la entrada de los mismos a las modalida

des que crea convenientes", asimismo agregaba en el párrafo -segundo "Dentro de las facultades concedidas por este artículo, queda comprendida la de restringir la entrada como tales-visitantes a los extranjeros que la propia Secretaría determine". Aquí consideramos que hubiera sido preferible limitar -con mínimos requisitos migratorios, a los extranjeros y con -ello evitar erróneas aplicaciones del citado precepto por par-te de la Secretaría de Gobernación, logrando como consecuen-cia 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 re-lación a la inmigración ya sea individual o colectiva de ex-tranjeros, lo siguiente: "se faculta a la Secretaría de Gober-nación 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 considera

dos por dicha Secretaría como inmigrantes benéficos y de radicación definitiva". Esta misma facultad se concedía a Goberna 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 juzque 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 conveniente para determinadas circunstancias, tal y como lo establece el presente artículo.

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

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

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

Para finalizar el presente estudio, mencionamos el último Capítulo XVIII, de la Ley de Migración, el cual en su artículo 139 expresaba: "Las penas de que 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 multitud dependencia y menos con carácter definitivos y doy como razón los principios generales de equidad.

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

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

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

El artículo 4o., consideraba como movimiento migratorio al de inmigración, emigrantes y transeuntes, 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 dice prohibiendo la entrada o la salida de personas, será ejecutada solo por el Departamento de Migración.

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

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

las oficinas del Servicio.

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

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

El Capítulo VIII señalaba los requisitos particulares para los transeuntes y en el artículo 115 se daba facultad a la Secretaría de Gobernación para que pudiera cancelar o revivificar, 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 prohiba 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.

C) LEY GENERAL DE POBLACION DE 1936.

El Título primero trataba de la Organización y aquí -- la Ley General de Población de 1936 en su artículo 10., fracción V se encargaba de la protección de los nacionales en sus actividades económicas, profesionales, artísticas o intelectuales, mediante disposiciones migratorias.

En el artículo 20., 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 70., 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 re

quisitos 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 mudar 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, fundado si fuere el caso, colonias agrícolas o industriales, en colaboración con las Secretarías y Departamentos correspondientes.

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

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

El artículo 76 expresaba la competencia exclusiva que tenía la Secretaría de Gobernación para que fuera ésta la única que pudiera autorizar la entrada de extranjeros con carácter de 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 facili-

dades 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.

#### D) LEY GENERAL DE POBLACION DE 1947.

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

De acuerdo con la Ley citada corresponde al Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de 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 da 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 ésto no quiere decir que el Derecho Interno de Extranjería sea independiente de la otra rama, por el contrario opina que el Derecho Interno de Extranjería debe encuadrarse dentro del marco establecido por la rama internacional.

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

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

El artículo 7o., 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 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.- Sujetar a las modalidades que juzgue convenientes la inmigración de extranjeros según su mayor o menor facilidad de asimilación y en la fracción VI establece que también le compete a la citada dependencia la aplicación de esta Ley y sus Reglamentos.

Sostiene Jorge Aurelio Carrillo que la Ley General de Población se caracteriza precisamente por conceder a la Secre-

taría de Gobernación amplias facultades discrecionales en materia de inmigración y como ejemplos de lo anterior cita el artículo 80., de la Ley como en aquellos que disponen que la Secretaría de Gobernación promoverá las medidas adecuadas para conseguir la asimilación y arraigo de los extranjeros, - otorgándoles facilidades cuando contraigan matrimonio con mexicanos por nacimiento o tengan hijos en el país; también la que dispone que por causas de interés público podrá suspender o cancelar definitivamente la admisión de extranjeros cuya 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 degeneren en ejercicio de facultades arbitrarias.

Jorge A. Carrillo nos recuerda que de acuerdo con el-

Derecho Internacional de Extranjería un Estado no puede ce --  
rrarse arbitrariamente a la inmigración, pero si puede limi --  
tar racionalmente a la inmigración, de aquí que el artículo --  
8o., fracción II de la Ley General de Población, está de acuer --  
do con el Derecho Internacional.

En el artículo 14 se facultaba a la Secretaría de Go --  
bernación a que por causas de interés público, pudiera suspen --  
der o cancelar definitivamente la admisión de extranjeros cu --  
ya internación pudiera poner en peligro el equilibrio económi --  
co 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 corres --  
ponde:

- I.- Organizar y coordinar los servicios migratorios.
- II.- La vigilancia de la entrada y salida de los na --  
cionales y extranjeros y la documentación de los --  
mismos.
- III.- El estudio de los problemas migratorios para dic --  
tar las resoluciones que correspondan de acuerdo --  
con las necesidades del país, en cuanto se rela --  
cionen con esta materia.
- IV.- La vigilancia del cumplimiento de las disposicio --  
nes que dicte, respecto a la permanencia en el --  
país y actividades de los inmigrantes y no inmi-

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

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

Sostiene el maestro Jorge A. Carrillo que "No es aconsejable dar a la administración facultades tan amplias en la materia migratoria puesto que, por razón natural, la administración tiene a abusar de ellas, y negarse a admitir extranjeros sin que haya razones verdaderamente científicas ni jurídicas para hacerlo."<sup>(13)</sup>

El Transitorio de la presente Ley facultaba a la Secretaría de Gobernación a interpretar, los casos dudosos que se -

---

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

presentaran en la aplicación de esta Ley y sus Reglamentos. -  
Este transitorio se tomó del artículo 21 de la Ley de 1936.

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

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

El artículo 50 se reforma en su fracción III para que  
dar como sigue: No inmigrante es el extranjero que con permi  
so de la Secretaría de Gobernación se interna en el país tem-  
poralmente:

- 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, -  
ilícita y honesta, que sea lucrativa o remunerada  
y que tenga carácter temporal y
- IV.- Para proteger su libertad o su vida de persecucio-  
nes políticas.

Esta forma es aclaratoria debido a que en el artículo  
50 fracción III, solo se expresaba: Para dedicarse al ejerci-  
cio de alguna actividad artística o deportiva o cualquiera --

otra temporal, lícita y honesta.

El artículo 58 para quedar como sigue:

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

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

La reforma al artículo 74 quedó como sigue: La Secretaría de Gobernación podrá autorizar, en forma excepcional, el desembarco provisional por un término máximo de 30 días, de los extranjeros que lleguen por puertos de mar o aéreos, autorizados para el servicio internacional y que aunque estén en posesión de documentación migratoria para internarse en el país carezca ésta de algún requisito no esencial que no puedan satisfacer en el momento del exámen, 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 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.

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

El artículo 15 del Reglamento en estudio, definía el movimiento migratorio, como el tránsito internacional de extranjeros o nacionales, ya sea de entrada o salida, así como el tránsito local fronterizo o el de extranjeros de una a otra población del país. Después el artículo 16 establecía que el tránsito internacional de personas 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 Población.

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 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 siervientes, trabajadores manuales u obreros, presentarán una fianza que garantice sus gastos de repatriación, cuyo costo será pagado por el patrón responsable.

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

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

El artículo 45 determinaba que las solicitudes de internación 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 considera conveniente, exija a éste que compruebe su personalidad legal. Además el artículo 46 agrega que "la Secretaría tendrá las más amplias facultades para exigir cuando lo estime necesario, la comprobación

de los datos a que se refiere la solicitud, de acuerdo con la calidad migratoria que solicite el extranjero o para investigar si existe algún impedimento legal para su internación". - En base a estos dos artículos se otorgan a la Secretaría de - Gobernación grandes facultades para exigir o no los requisitos citados en este tipo de trámitaciones migratorias.

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

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

cargos de confianza se 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 u en su fracción V establecía que no será necesario que éstos exhiban título profesional cuando ello no se requiera por la naturaleza del trabajo, pero si la Secretaría lo estima conveniente, se justificará a su satisfacción que el extranjero posee los conocimientos en la materia. El artículo 62 trata a los familiares y expresa en su fracción III que se deberá acreditar la solvencia económica del inmigrado, a juicio de la Secretaría, para atender las necesidades de sus familiares. Y por último el artículo 63 dice que para adquirir la calidad de inmigrante en razón del matrimonio o nacimiento de hijos en el país; Fracción III comprobar que goza de recursos para sostener a su familia en el país -- pero deberán ser bastantes a juicio de la Secretaría de Gobernación. Con relación a las disposiciones señaladas, debemos comprender que la aplicación por parte de la Secretaría de Gobernación de las facultades antes citadas, no podía disponer de un criterio genérico, y esto perjudicaba a los inmigrantes, en razón de que se dejaba abierto el hecho de poder actuar de una u otra forma y por esto se podría generar aplicaciones 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 no inmigrantes en el artículo 72 que hablaba de los visitantes en la Fracción III se facultaba a la Secretaría de Gobernación para si lo juzga necesario fije la residencia de 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 facultaba 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 artículo 8 de la Ley General de Población que era la de 1947, facultaba expresamente a la Secretaría de Gobernación para dictar las medidas necesarias para restringir la emigración, cuando así lo exija el interés público y establecía en la Fracción II.- "Cuando la Secretaría tenga noticias de que existen en el país centros de trabajo que estén necesitando trabajadores, podrá restringir la emigración hasta el límite que demanden tales necesidades", - asimismo dice la Fracción III.- Podrá establecer vigilancia 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.

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

Para concluir con el presente Capítulo de este trabajo nos 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 haremos mención más adelante.

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

El artículo 14 de este Reglamento, en su inciso a) establecía que: "El permiso para que los extranjeros adquieran - bienes raíces, derechos reales sobre los mismos o acciones de-

empresas dedicadas en cualquier forma a la especulación de dichos bienes, quedará sujeto para su otorgamiento a las siguientes reglas: Fracción III.- A los no inmigrantes a que se refieren las fracciones IV y V del artículo 50 de la Ley, o sea a los asilados políticos y a los estudiantes". En esta disposición se deja a juicio de la Secretaría el otorgar dichos permisos, por lo que la facultad que se le concede es muy amplia.

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

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

El artículo 62 que hablaba de la adquisición de la calidad de inmigrantes por matrimonio o nacimiento de hijos en el país establecía en su Fracción II que "comprobará, en su

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

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

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

C A P I T U L O   S E G U N D O  
CONCEPTOS TECNICOS APLICABLES.

SUMARIO

- III    ACTO DISCRECIONAL
  - A)    Significación gramatical
  - B)    Conceptos doctrinales
  - C)    Concepto que se propone
  
- IV    ACTO REGLADO
  - A)    Significación gramatical
  - B)    Conceptos doctrinales
  - C)    Concepto que se propone
  
- V    ACTO ARBITRARIO
  - A)    Significación gramatical
  - B)    Conceptos doctrinales
  - C)    Concepto que se propone
  
- VI    SEMEJANZAS Y DIFERENCIAS ENTRE ACTO DISCRECIONAL,  
REGLADO Y ARBITRARIO.

VII MIGRACION

- A) Significación gramatical.
- B) Conceptos doctrinales.
- C) Concepto que se propone.
- D) Clasificación de la migración:
  - 1) Emigración.
  - 2) Inmigración.

### III.- ACTO DISCRECIONAL.

#### A) SIGNIFICACION GRAMATICAL.

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

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

Por otra parte, discrecional significa: "Que se hace libre y prudencialmente. Se dice de la potestad gubernativa en las funciones de su competencia que no están regladas". (3). Cabe agregar que la prudencia es el "juicio por cuyo medio per

---

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

(2) Ibidem, pág. 78.

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

cibimos y declaramos la diferencia que existe entre varias cosas". (4)

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

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

#### B) CONCEPTOS DOCTRINALES.

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

---

(4) Real Academia Española, op. cit. pág. 1077.

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

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

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

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

---

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

(6) Gabino Fraga, op. cit. pag. 353.

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

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

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

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

La función de la facultad discrecional señala Fraga,-

---

(7) Ibidem pag. 359.

(8) Op. cit. pag. 355.

(9) Loc. cit. pag. 356.

consiste en "dar flexibilidad a la ley para adaptarla a circunstancias imprevistas, o para permitir que la administración haga una apreciación técnica de los elementos que concurren en un caso determinado o pueda por último hacer equitativa de la aplicación de la ley".<sup>(10)</sup>

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

La función de la facultad discrecional se justifica y explica, debido a que ésta contribuye a adaptar las normas legales, las cuales son abstractas a las necesidades cambiantes. Esta facultad permite a la administración hacer una apreciación técnica de las necesidades y de los medios adecuados para satisfacerlas, ya que para ese efecto las autoridades administrativas, considera Fraga "están mejor preparadas que el poder legislativo".<sup>(12)</sup> Asimismo por último se justifica a dicha facultad porque hace posible el lograr la aplicación equitativa de la ley, examinando cada caso individual.

(10) Ibidem Pag. 356.

(11) Op. cit. pag. 356.

(12) Fraga Gabino, loc. cit. pag. 355.

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

El maestro Serra Rojas al tratar las diversas formas que reviste la Administración Pública Federal nos señala que existe la administración activa y contenciosa, la directa e indirecta, la interna y la externa, la consultiva y la de control y por último la reglada y la discrecional; siendo ésta última la que nos ocupa en nuestro estudio. Señalamos que para Serra Rojas en la administración discrecional es donde la "ley permite al funcionario un margen amplio para determinar las posibilidades de su actuación seleccionando su forma de actuar". (13)

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

---

(15) Serra Rojas Andrés, Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S.A., México 1977, pag. 91.

(14) Serra Rojas Andrés, op. cit. pag. 181, 182.

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

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

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

- a) En las disposiciones legales. Ya que son éstas las que dejan a la autoridad, libertad para que actúe conforme a las circunstancias, o sea sostiene Serra Rojas, dicha facultad debe estar fijada en forma expresa en la ley.
- b) En que el funcionario debe tener competencia para aplicar el acto.
- c) En que la ley debe autorizar al funcionario a que aplique o no el acto del modo que juzgue pertinente.
- d) En que es el propio funcionario, quien con la autorización puede fijar las modalidades de su actuación. (15)

---

(15) Ibidem. Pág. 183.

Bonnard a su vez expresa que la facultad discrecional es un poder de libre apreciación que la ley o el reglamento - dejan al agente público, o sea "hay poder para la administración, cuando la ley o el reglamento previendo para la administración cierta competencia en ocasión de una relación de derecho con un particular, dejan a la administración un poder libre de apreciación para decidir si debe obrar o abstenerse en que momento debe obrar, como debe obrar y que contenido va a dar a su actuación. El poder discrecional consiste, pues, en la apreciación dejada a la administración para decidir lo que es oportuno hacer". (16)

Por su parte Miguel Angel Bercaitz opina que la "discrecionalidad es un grado mayor o menor de competencia que tienen los órganos administrativos para elegir, entre varias soluciones igualmente legales la que a su criterio sea la más oportuna, conveniente y eficaz, para satisfacer concretamente el interés público que constituye el fin de su acción, competencia que será mayor o menor según sea la determinación de ese interés público concreto que el acto debe satisfacer". (17)

El acto discrecional para Olivera Toro, se da cuando "la ley deja a la administración un libre poder de apreciación

(16) Andrés Serra Rojas. op. cit. pág. 182.

(17) Bibliografica Argentina, Enciclopedia Jurídica Omeba. Argentina 1955 Tomo 11 pág. 812.

para decidir si debe abstenerse o actuar, como debe actuar y en que momento debe hacerlo"<sup>(18)</sup> Aquí en la actividad, comenta Olivera Toro hay una especie de zona libre; continúa el -- maestro al señalar que "el principio de legalidad tiene una inflexión, pero no ruptura en la actividad discrecional, en donde existe cierta libertad en la apreciación de las consecuencias, y por lo mismo libertad de autoridad, para decidir cuando, como, y en que sentido debe ejercerse una potestad administrativa",<sup>(19)</sup> por lo que reitera que esta es la zona relativamente libre de la administración.

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

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

Este elemento de oportunidad se aprecia primordialmen

---

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

(19) Ibidem. pág. 126.

(20) Loc. cit. pág. 162.

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

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

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

Fiorini, nos conceptúa que la discrecionalidad, "es la herramienta jurídica que la ciencia del Derecho entrega a-

(21) Op. cit. pág. 160.

(22) Olivera Toro Jorge, op. cit. pág. 127.

(23) Linares Juan Francisco, Poder Discrecional, Abeledo Perrot, pág. 116.

la administración, para que la gestión de los intereses sociales se realice respondiendo a las necesidades de cada momento". (24)

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

"El legislador se limita a trazar el marco legal dentro del cual la autoridad administrativa puede actuar libremente en cada caso. El legislador procede considerando que --

---

(24) Bibliografía Argentina, op. cit. Tomo II pág. 809.

(25) Semanario Judicial de la Federación. Tomo 73 pág. 5522.

sólo la autoridad administrativa puede tener la experiencia necesaria para dictar disposiciones en sentido favorable al interés público. La autoridad administrativa, encargada de la ejecución de la norma jurídica, ha de expresur como debe resolverse cada caso particular, de acuerdo con la ley, y para ello debe basarse en su manera de ver la realidad, debida a sus conocimientos científicos y a su experiencia práctica de la técnica administrativa".<sup>(26)</sup>

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

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

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

---

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

C) CONCEPTO QUE SE PROPONE.

En este punto citaremos el concepto que de acto discrecional tenemos, pero para poder dar una noción clara y completa de este tipo de acto, primeramente tendremos que definir lo que por facultad discrecional entendemos, ya que sin la existencia de esta facultad tal acto no podría aplicarse.

Consideramos importante hacer una distinción entre el acto discrecional y la facultad discrecional, debido a que se encuentran estrechamente ligados y podría pensarse que son lo mismo.

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

Ahora bien el acto discrecional es para nosotros, el hecho, acción o proceder que una autoridad administrativa aplica en el ejercicio de la facultad discrecional con la finalidad de resolver un determinado orden de cuestiones.

Si tomamos en cuenta las definiciones propuestas veremos que el acto discrecional es un acto que se aplica basándo-

se en la potestad discrecional, por lo que éste existe cuando la ley otorga una facultad discrecional.

#### IV.- ACTO REGLADO

##### A) SIGNIFICACION GRAMATICAL.

Ya que la acepción de acto administrativo fue tratada anteriormente, nos avocaremos directamente en el presente inciso a denotar lo que se entiende por la palabra reglado.

Lo reglado es lo que está "sujeto a precepto, ordenación o regla. Dícese comúnmente del ejercicio de autoridad pública cuando las disposiciones vigentes no lo han dejado al discrecional arbitrio de ésta".<sup>(27)</sup>

Por acto reglado, gramaticalmente se comprende a la decisión, o hecho que la autoridad administrativa en el desempeño de sus funciones, toma o ejecuta sujetándose a lo que marca un precepto una ordenación o una regla.

##### B) CONCEPTOS DOCTRINALES.

La función legislativa es una de las funciones del Es

---

(27) Real Academia Española, Diccionario de la Lengua Española - la Madrid 1956, pág. 1122.

tado, es la función creadora del orden jurídico federal y ella se manifiesta por medio del acto regla.

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

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

El legislador como una garantía del Estado de Derecho está obligado a someter a los funcionarios a los mandatos legales. Su punto de partida es la norma y es lo que constituye una sólida garantía para los particulares, ya que son los gobernados los que la exigen.

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

---

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

las posesiones y derechos de los particulares.

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

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

La ley se impone tanto a los particulares como a las autoridades, y en el caso de que éstas dejen de aplicarla concretamente, rebasan la igualdad que la ley presupone.

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

Veli Merikovski con relación a los actos reglados nos da un concepto más detallado ya que los encuadra como "las -- actividades de las autoridades administrativas a las que ya -- sea una ley escrita, una disposición general basada en una --

---

(29) Ibidem. pág. 180.

(30) Gabino Fraga, loc. cit. pág. 355.

ley, una norma jurídica no contenida en la legislación escrita, pero reconocida su observancia general, o una directiva general dictada por una autoridad administrativa superior en el cuadro de su competencia, claramente indican lo que la autoridad administrativa tiene que hacer, que decisión debe dar lo que dimana de un cierto hecho, que obligación debe imponer al administrado o que derecho le debe acordar".<sup>(31)</sup> Así mismo Merikovski agrega a lo anterior, que un acto administrativo puede determinarse de forma reglada, ya sea por una resolución de un tribunal o por una de otro acto administrativo.

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

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

Al acto reglado, también se le puede llamar obligatorio o vinculado ya que constituye la sola ejecución de la ley.

---

(31) Olivera Toro Jorge. op. cit. pág. 179.

(32) Ibidem. pág. 111.

La norma impone el cumplimiento de una obligación a la administración cuando se han realizado determinadas condiciones de hecho. Expresa Olivera Toro que en estos actos es cuando "la ley determina exactamente la autoridad competente para actuar, si ésta debe de actuar, estableciendo las condiciones de la actividad administrativa".<sup>(33)</sup> En otras palabras se puede concluir que estos actos son los que están claramente delimitados por la norma.

### C) CONCEPTO QUE SE PROPONE.

Para señalar el concepto que proponemos respecto al acto reglado, nos basamos en lo siguiente:

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

Por otro lado, por reglado comprendemos a lo que está sujeto a un precepto u ordenación, ya sea por medio de una ley o una disposición basada en una ley o una circular.

---

(33) Op. cit. pág. 179.

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

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

#### V.- ACTO ARBITRARIO.

##### A) SIGNIFICACION GRAMATICAL.

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

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

La segunda por otro lado expresa "que procede con ar-

---

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

bitrariedad". El significado a su vez de arbitrariedad es el "acto o proceder contrario a la justicia, la razón o las leyes, dictado sólo por la voluntad o el capricho".<sup>(35)</sup>

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

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

#### B) CONCEPTOS DOCTRINALES.

Para tratar de explicar lo que se entiende por acto arbitrario, primeramente es necesario apuntar lo que es el principio de legalidad, ya que la aplicación incorrecta de este principio degenera en lo que se conoce como arbitrariedad; -- así pues, como lo comenta el maestro Olivera Toro, "la violación al principio de legalidad implica ilicitud o ilegalidad: En resumen arbitrariedad".<sup>(36)</sup>

El principio de legalidad expresa el mismo autor, pro

---

(35) Ibidem pág. 111.

(36) Olivera Toro Jorge, op. cit. pág. 122.

clama la exigencia de que la actuación administrativa se subordine a las normas legales, por lo que sostiene que la cualidad de la actividad administrativa es conforme a la ley.

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

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

Serra Rojas al tocar el tema del acto arbitrario también se basa en que este se crea con la violación del principio de legalidad al señalar que no puede ser un buen administrador el que destruye la conciencia de la libertad de un pueblo eliminando el principio de legalidad; o sea "la actuación-

---

(37) Ibidem. pág. 158.

(38) Op. cit. pág. 158.

sin norma conduce a un régimen de arbitrariedad y despotismo". Por lo anterior Serra Rojas afirma que los gobiernos despóticos y arbitrarios vienen a ser perjudiciales ya que éstos - - traen consigo administraciones inmorales e indolentes para el bien público. (39)

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

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

---

(39) Serra Rojas Andrés, loc. cit. pág. 181.

(40) Op. cit. pág. 183.

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

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

Por otro lado el mismo autor nos expresa, que la mejor protección contra el poder arbitrario o sea contra el capricho y arbitrariedad de los gobernantes está en base a la generalidad de la norma; de ahí que aluda que aluda al tema de el principio de legalidad, el cual protege a los particulares contra el poder del Estado, debido a que no están sometidos a la voluntad caprichosa y despótica de los gobernantes.

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

Sin embargo, en el caso de que una ley concediera a la administración, una facultad para resolver todos los casos de

---

(42) Fraga Gabino, *Ibidem.* pág. 355.

(43) *Loc. cit.* pág. 352.

acuerdo con las circunstancias particulares de cada uno de -- ellos, esa facultad tan amplia sería incompatible con la idea de una verdadera regulación de la materia por el Poder Legislativo y de esta forma este Poder no actuaría expidiendo reglas generales, sino que dentro de la falta de límites para su acción, tendría gran oportunidad para degenerar en la actuación de un poder arbitrario.

C) CONCEPTO QUE SE PROPONE.

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

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

En esta definición no agregamos los móviles que motivaron a la autoridad a dictar el acto arbitrario, tales como pasiones, caprichos, preferencias et., porque creemos que si el acto se aplica arbitrariamente por consecuencia se comprende que se debió haber tenido un motivo de tipo personal.

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

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

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

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

Por acto administrativo Olivera Toro precisa que: "es aquél por el cual se exterioriza la función administrativa, - siendo dicha función producto de la actividad del Estado".<sup>(44)</sup>

---

(44) Olivera Toro Jorge. op. cit. pág. 141.

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

"Los actos administrativos decía Arias de Velasco son más o menos reglados y más o menos discrecionales. Debemos decir no que los actos son reglados o discrecionales, sino -- que en todos los actos, por reglados que sean, existe un poder discrecional mayor y menor, y que en todos los discrecionales por libres que los supongamos, se ejercita una actividad más o menos reglada"<sup>(45)</sup> De acuerdo a lo anterior encontramos que existe mayor afinidad entre el acto discrecional y el reglado que ambos con el arbitrario.

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

---

(45) Ibidem. pág. 179.

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

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

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

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

- a) El régimen de la legalidad es compatible con el otorgamiento de la facultad discrecional a las autoridades administrativas.
- b) La facultad discrecional siempre actúa limitadamente.
- c) La función que desempeña, es dar flexibilidad a la ley cuando ésta tenga que aplicarse en circunstancias variables e imprevisibles, así como cuando se requieran aplicaciones técnicas o cuando sea indispensable para garantía de la equidad.
- d) La facultad discrecional nunca debe ser absoluta.

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

Sostiene el maestro Serra Rojas, la "discrecionalidad

---

(46) Fraga Gabino. op. cit. pág. 355, 360.

no es arbitrariedad, siempre hay un marco legal que razonablemente debe respetarse, un interés legítimo que no debe transgredirse y una finalidad que debe mantenerse".<sup>(47)</sup> Lo que -- sostiene el maestro Serra Rojas es básico para establecer la diferencia entre acto discrecional y arbitrario y ésta escriba en el respeto a lo que marca la ley.

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

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

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

---

(47) Serra Rojas Andrés. loc. cit. pág. 239.

(48) Olivera Toro Jorge. Ibidem. pág. 126.

satisfacción corresponde a dicha autoridad.<sup>(49)</sup>

## VII.- MIGRACION.

### A) SIGNIFICACION GRAMATICAL.

La migración gramaticalmente es un sinónimo de emigración, sin embargo, ésta es utilizada para significar el desplazamiento de poblaciones de una a otra Soberanía Nacional, comprendiendo a la inmigración y a la emigración, o sea, así se le dá a la palabra migración un alcance más general.<sup>(50)</sup>

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

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

### B) CONCEPTOS DOCTRINALES.

Antes de comenzar el estudio del presente tema, cabe señalar que la doctrina escasamente ha proporcionado concep -

---

(49) Fraga Gabino. loc. cit. pág. 355.

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

tos referentes a la migración; al respecto la Enciclopedia Jurídica Omeba subraya que "Ni la Real Academia Española ha definido al migrante, ni la doctrina se ocupa de los movimientos aislados de quienes componen las migraciones".<sup>(51)</sup> Sin embargo, la Enciclopedia Omeba denomina a la migración como el "movimiento de personas dentro de un mismo Estado, por lo que cabe distinguir a las migraciones internas de las internacionales, lo que no acaece con las emigraciones, que siempre llevan en sí la idea de un traspaso de fronteras".<sup>(52)</sup>

Para unos el término inmigración comprende a todos los extranjeros que llegan a un país. Con relación a emigraciones sucede algo parecido. En cambio cuando se trata de migraciones se acepta que comprende a todas las personas que se trasladan de un lugar a otro, incluyéndose a los propios nacionales de esos países cuando van o vienen del extranjero. Por lo tanto una migración comprende tanto a los países de origen como a los de recepción.<sup>(53)</sup>

Diferentes autores que tratan el punto de la migración en la Enciclopedia Salvat, señalan que ésta consiste, en los "cambios de residencia de grupos humanos, con carácter permanente o semipermanente, motivados por razones económicas; so-

---

(51) Ibidem. Tomo XIX pág. 696.

(52) Loc.cit. Tomo XIX pág. 694.

(53) Op. cit. Tomo XIX pág. 696.

ciales o políticas".<sup>(54)</sup> Como lo señala este concepto, si se atiende a las características de éstos movimientos humanos en contramos que la migración puede tener el tipo de definitiva o el de temporal.

Las migraciones definitivas pueden ser:

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

b) Exodos de pueblos por razones político-nacionales- (expulsión reajuste de fronteras etc.)

c) Desplazamiento forzados de mano de obra.

Durante los períodos de crisis económica y de escasez de trabajo no se permitía la entrada a extranjeros).<sup>(55)</sup>

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

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

(55) J. Maury. op. cit. pág. 215.

tado interesado. (56)

Este problema de limitación de soberanías, se ha tratado de regular por medio de (convenciones internacionales), - las cuales a nuestro parecer, consideramos convenientes, aunque se hayan celebrado muy pocas y no se haya logrado mucho - en atención a la condición de extranjeros. Aquí podemos mencionar la Convención de la Habana, República de Cuba, Sobre - Condición de los Extranjeros firmada en 1928 la cual en nueve artículos señala los puntos generales a que deben sujetarse - los Estados que las suscriban, tanto como los extranjeros que se encuentren en territorio de éstos. (57)

### C) CONCEPTO QUE SE PROPONE.

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

Primeramente, para nosotros la migración es un desplazamiento que implica el dejar un Estado para entrar a otro. - Este movimiento se hace individual o colectivamente; asimismo

(56) Ibidem pág. 200.

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

el ingreso al país puede ser de tipo permanente o semipermanente y por último motivado por cualquier circunstancia generalmente por razones económicas, sociales o políticas.

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

#### D) CLASIFICACION DE LA MIGRACION.

Una migración se compone de una emigración o salida del país de origen, y una inmigración en el país de llegada.

Por lo anterior se desprende que la migración se clasifica en emigración y en inmigración.

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

## 1.- EMIGRACION.

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

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

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

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

A la emigración la define el maestro Rafael de Pina como un fenómeno social que se manifiesta en el traslado indi

---

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

(59)Ibidem. Tomo 1o. pág. 696.

vidual o por grupos de personas de un determinado país al extranjero, motivado por circunstancias de tipo político, económico, racial o religioso". (60)

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

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

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

La acepción gramatical que de emigración se tiene es el "conjunto de habitantes de un país que trasladan su domi -

---

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

(61) Esriche Joaquín, loc. cit. Tomo 1o. pág. 696.

cilio a otro por tiempo limitado, o en ocasiones temporalmente". (62)

El artículo 77 de la Ley General de Población señala que "son emigrantes los mexicanos y extranjeros que salgan de un país con el propósito de residir en el extranjero". (63)

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

## 2.- INMIGRACION.

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

(62) Real Academia Española, loc. cit. pág. 513.

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

(64) Real Academia Española, op. cit. pág. 748.

(65) Ibidem, pág. 748.

Otro significado que podemos citar, "consigna que inmigración es el movimiento de población contemplado desde el punto de vista del país de destino". (66) Para nosotros la inmigración consiste en un movimiento de población, no creemos que sea claro el agregar en este concepto la referencia que se hace del país de destino puesto que lo primordial es el ingreso a un país sin señalar a cual se pretende entrar.

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

En base a la primera acepción gramatical que anotamos y al concepto que la Ley de Población señala, nos guiamos para entender por inmigración a la acción y efecto de internarse en un país con el propósito de radicar en él, por parte de uno o varios extranjeros domiciliados en otro lugar.

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

---

(66) Diccionario Larousse Ilustrado, pág. 388.

(67) Echanove Trujillo Carlos A. op. cit. pag. 18.

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

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

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

---

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

(69) Arellano García Carlos, Derecho Internacional Privado Editorial Porrúa, S.A. México 1979. pág. 350.

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

El maestro Carlos Arellano García plantea el caso de que si los Estados estuvieran obligados a permitir la entrada de extranjeros y a su vez no tuvieran derecho a impedir dicho ingreso, esto los perjudicaría en su facultad de someter bajo su jurisdicción a dichas personas por lo que sostiene "que un Estado Soberano no tien el deber de admitir extranjeros si -- ello no lo ha pactado en un Tratado Internacional y si no lo dispone así la legislación interna". (70)

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

Estos requisitos los encuadra el maestro Arellano García como: Sanitarios, Diplomáticos, Fiscales, Administrati -

---

(70) Arellano García Carlos, op. cit. pág. 351.

vos y Económicos;<sup>(71)</sup> los cuales se fundamentan de la siguiente manera: Los requisitos sanitarios se basan en el Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos, el cual en su Capítulo II Título Duodécimo que trata "De la Sanidad en Materia de Migración" en el artículo 355 señala: "Toda persona que pretende entrar al Territorio Nacional será sometida a exámen médico, cuando así lo estime conveniente la autoridad sanitaria.

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

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

---

(71) Ibidem, pág. 351.

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

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

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

## C A P I T U L O T E R C E R O

### LA SECRETARIA DE GOBERNACION

#### SUMARIO

- VIII CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
- IX LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA - FEDERAL.
- X REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE GOBERANCION.
- XI LAS ATRIBUCIONES DE LA SECRETARIA DE GOBERNACION EN MATERIA MIGRATORIA.

La Secretaría de Gobernación, para el maestro Mendieta y Nuñez, es el órgano político del poder público, y la ubi ca 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".<sup>(1)</sup>

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.

#### VIII.- CONSTITUCION POLITICA 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 va -- rias reformas y adiciones en el transcurso del tiempo.

Establece la Constitución en el Título Primero Capítu

---

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

lo I, de las Garantías Individuales, artículo 10. "En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones -- que ella misma establece".<sup>(2)</sup>

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 90., 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".<sup>(3)</sup> Es muy claro este precepto al decir que sólo los ciudadanos pueden participar en asuntos políticos; de esta manera se excluye a los extranjeros, ya que como lo establece el artículo 34 de la Constitución son Ciudadanos de la República los que tienen calidad de Mexicanos, cuentan con dieciocho años y un modo honesto de vivir.

La facultad que nuestra Constitución concede a la au-

---

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

(3) Idem. pág. 37.

toridad 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 Republica, 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 responsabilidad criminal o civil, y a las de la autoridad administrativa, por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, -- inmigración y salubridad general de la República, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país".(4)

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

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

---

(4) Op. cit. pág. 38.

Son Mexicanos por Naturalización:

- I.- Los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relaciones Carta de Naturalización.
- II.- La Mujer o el Varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o con mujer mexicanos y tengan o establezcan su domicilio dentro del Territorio Nacional".<sup>(5)</sup>

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 indispensable la calidad de ciudadano. En tiempo de paz ningún extranjero podrá servir en el Ejército, ni en las fuerzas de policía o seguridad pública".<sup>(6)</sup> Este ordenamiento constitucional es la base fundamental para que el gobierno de México legisle y actue 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 a la Secretaría de Gobernación -

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

(6) Ibidem. pág. 62.

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 inconveniente.

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

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

Respecto a la expulsión de extranjeros el maestro Miguel Lanz Duret comenta que se "ha dejado al Presidente de la República una facultad amplísima y absoluta para tolerar o no la permanencia de extranjeros en el territorio nacional, sin-

que éstos últimos puedan recurrir al Juicio de Amparo en los casos en que sean violentamente expulsados, aún cuando en realidad no se haya procedido con justificación. Menos pueden concederles los Jueces del 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<sup>(7)</sup>

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 prote-

---

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

gerse de los extraños en los casos de suprema necesidad". (8). Cabe agregar que lo más importante en relación a este precepto, es el que se intente darle una buena aplicación para que no se llegue al hecho de que se cometan injusticias.

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

Para ocupar cargos en el Gobierno Mexicano, nuestra Carta Magna entre los requisitos que señala, limita a los extranjeros e incluso a los mexicanos naturalizados en los siguientes preceptos; Artículo 55 fracción I señala que para ser 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.

---

(8) Ibidem. pág. 100.

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

#### IX.- LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976, en su Título Primero Capítulo Único 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".<sup>(9)</sup> Además de fijar las bases de organización de las Entidades de la Administración Pública Federal, esta Ley al establecer la competencia a cada Secretaría de Estado, enumera las facultades que corresponden a las mismas.

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

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

raduría 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 10o. 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 ellas de gran variedad e importancia para el funcionamiento y organización del Estado; sin embargo por considerar de interés al estudio que se desarrolla únicamente citaremos las siguientes:

Fracción VI.- Aplicar el artículo 33 de la Constitu -

ción; el cual fué tratado en nuestro apartado anterior.

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

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

#### X.- REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE GOBERNACION.

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

De esta manera comienza el citado Reglamento al establecer en su artículo 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 es  
tudiarán posteriormente.

El artículo 2o., del presente Reglamento se encarga -  
de enumerar a las Unidades Administrativas con que contará la  
Secretaría de Gobernación. En esta enumeración que se mencio  
na, 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 Genera -  
les las trata el presente reglamento en el Capítulo V inciso-  
b), en el cual el artículo 10 fracción XVI señala que la Di--  
rección General atenderá el trámite relacionado con la aplica  
ción del artículo 33 Constitucional.

Este artículo fué modificado por el Decreto que refor  
ma y adiciona el Reglamento Interior de la Secretaría de Go -  
bernación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el  
21 de febrero de 1980 y cambió únicamente en su numeración pa  
ra 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 fundamenento 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 - referendos y prorrogas de la documentación migratoria de los - mismos.

Las fracciones V, VI, VII, VIII, IX y X del presente-

artículo se refieren al trámite y otorgamiento de solicitudes y permisos para que los extranjeros puedan realizar diversos actos, así como el preparar cuestionarios de tipo migratorio. Cabe hacer mención que la fracción X se modificó por el Decreto que reformó y adicionó el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación y quedó como sigue: "Llevar el control de movimiento migratorio que se registre en las Delegaciones y Subdelegaciones de Servicio Migratorios".<sup>(10)</sup>

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".<sup>(11)</sup>

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

La fracción XIV se reformó por Decreto publicado en -

---

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

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

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".

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 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 del acuerdo que dicte -

el Secretario de Gobernación, en el que se establezca o suprima un lugar destinado al tránsito internacional de personas, - la fija la fracción XXIII. Este ordenamiento surge en base a la facultad que tiene Gobernación para permitir o no dicho -- tránsito en un lugar determinado; facultad que se considera - de gran importancia 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, las circulares administrativas y demás disposiciones aplicables, así como aquellas otras que determine la superioridad". Por último la fracción XXVI señala que competen a -- Servicios Migratorios las demás funciones que dentro de la esfera de su competencia le encomiende el Titular.

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

Ley y su Reglamento.

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

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

Las modificaciones anteriores, incluidas al presente- Reglamento surgen con...: "el objeto de que se tenga una información fidedigna y completa de los nacionales y extranjeros residentes en el territorio nacional, así como de los mexicanos que por diversos motivos se encuentran fuera del país" (12). Por tal razón se debe comprender que con este Decreto-

---

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

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.

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

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

Las atribuciones a que haremos referencia están señaladas en la Ley General de Población, y para mencionari<sup>as</sup> 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". (13)

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

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

El artículo 38 atribuye facultades a Gobernación para suspender la admisión, cuando así lo determine el interés nacional. Así mismo, si la Secretaría de Gobernación lo cree -

---

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

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 migratoria. -- (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 entrada y salida de los nacionales y extranjeros, así como revisar 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 dependencias y organismos que juzgue convenientes. (artículo 10 de la Ley de Población).

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

La Secretaría de Gobernación, con fundamento en el artículo 20 de la Ley, también puede reglamentar las visitas de extranjeros y el tránsito diario internacional a las poblacio

nes 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".<sup>(14)</sup>

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 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 --

---

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

las violaciones a juicio de la Secretaría de Gobernación.

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.

C A P I T U L O   C U A R T O  
ESTUDIO PARTICULAR DE LAS FACULTADES DE  
LA SECRETARIA DE GOBERNACION EN MATERIA  
MIGRATORIA

SUMARIO

- XII.- DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE POBLACION
- A) De la Migración
  - B) De la Inmigración
  - C) De la Emigración
- XIII.- DISPOSICIONES DEL REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL  
DE POBLACION.
- A) Del Movimiento Migratorio
  - B) De los no Inmigrantes
  - C) De los Inmigrantes e Inmigrados
  - D) De la Emigración
- XIV.- EL PRÓCEDIMIENTO MIGRATORIO
- XV.- LAS SANCIONES EN MATERIA MIGRATORIA

## XII.- DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE POBLACION

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

El maestro Carlos Arellano García con relación a esta Ley, comenta que "aunque no lo diga expresamente también toca el tema de condición jurídica de los extranjeros".<sup>(1)</sup>

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

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

---

(1) Arellano García Carlos, Derecho Internacional Privado. - Edit. Porrúa 1979, p. 390.

## A) DE LA MIGRACION

La Ley de Población en el Capítulo II se refiere a la migración y señala en su artículo 7o. los asuntos de carácter migratorio que corresponden a la Secretaría de Gobernación, - los cuales consisten en organizar y coordinar los servicios migratorios, vigilar la entrada y salida de los nacionales y extranjeros, revisar la documentación de 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".<sup>(2)</sup> 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.

---

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

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".<sup>(3)</sup> 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.

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 causas de interés público de acuerdo con el artículo 12 de la Ley en estudio.

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

El servicio de migración queda facultado con prioridad a excepción del de sanidad para inspeccionar la entrada o salida de personas, en cualquier forma que lo hagan, como lo fija el artículo 16; asimismo, el artículo 17 faculta al men-

---

(3) 16 idem, p. 9.

cionado 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 só lo 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 interna cional, conforme al artículo 20 serán reglamentadas por la Se cretaría 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 artícu los del 21 al 31 de la Ley aluden a la migración en relación las empresas de transportes".<sup>(4)</sup> Cabe señalar que dichos pre ceptos en su mayoría fijan ciertas responsabilidades para las empresas de transportes.

---

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

## B) DE LA INMIGRACION

Inmigración es la denominación que se da al Capítulo III de la Ley General de Población, el cual concede gran cantidad de amplias facultades a favor de la Secretaría de Gobernación, para controlar y vigilar la entrada de extranjeros al Territorio Nacional; asimismo, en 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. P. Niboyet, la condición jurídica de extranjeros consistente 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";<sup>(5)</sup> ésta facultad de fijar la cantidad de extranjeros se hará en atención a sus actividades o por las zonas de residencia: Igualmente estos permisos de internación como lo dispone el artículo 33, se otorgarán con preferencia a los científicos y técnicos dedicados o que se hayan dedicado a la investigación o a la enseñanza en disciplinas no cubiertas por mexicanos, así como a los inversionistas; además se darán facilidades para la internación a los turistas y esto último debido a la necesidad que el país tiene de divisas y a los beneficios que nos proporcionan.

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.

---

(4) 16 idem, p. 391.

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

- I.- No exista reciprocidad Internacional;
- II.- Lo exija el equilibrio demográfico nacional;
- III.- No lo permitan las cuotas a que se refiere el artículo 31 de esta Ley;
- IV.- Se estime lesivo para los intereses económicos de los nacionales;
- V.- Hayan 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".<sup>(6)</sup>

A continuación mencionaremos las calidades migratorias que se señalan en el presente capítulo, ya que en algunas de -

---

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

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":<sup>(7)</sup> 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.

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

---

(7) Obra citada, p. 16.

(8) 16 idem. p. 18.

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

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

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

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

La definición de inmigrado nos la da el artículo 52 al señalar que "es el extranjero que adquiere derechos de residencia definitiva en el país".<sup>(9)</sup>

Con respecto a los inmigrados, el artículo 55 establece que estos podrán dedicarse a cualquier actividad lícita; -

---

(9) Idem, p. 21.

pero la Secretaría podrá imponerles las limitaciones que considere convenientes.

### C) DE LA EMIGRACION

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

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

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

personas que ejerzan la patria potestad o tutela sobre ellos.

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

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

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

Los requisitos que fijan ambas disposiciones anteriores se consideran acertados, ya que tienen el propósito de --

---

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

proteger a los mexicanos, puesto que si sus condiciones de trabajo están formalmente estipuladas no existirá el peligro de que estos queden desamparados en el país extranjero.

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

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

I.- Objeto; II.- Política de Población; III.- Consejo Nacional de Población; IV.- Servicios de Población; V.- 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 (ahora SARH), y en su caso la de Marina.

La fracción IV del mismo artículo faculta a Gobernación para que ejerza la vigilancia que juzgue 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 señala los datos que deberán de anotar los extranjeros y faculta a Gobernación a exigir cuando lo juzgue conveniente, -- los antecedentes del extranjero así como el poder escrito que justifique la personalidad legal de quien lo represente; así mismo el artículo 76 expresa que dicha dependencia tendrá las más amplias facultades para exigir, cuando lo estime necesario la comprobación de los datos a que se refiere la solicitud.

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

cifiquen los supuestos en los que se deben exigir tales requisitos.

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

#### B) DE LOS NO INMIGRANTES

El capítulo sexto del Reglamento de la Ley General de Población trata de los no inmigrantes, la finalidad de este capítulo es la de regular la internación y estancia de los extranjeros, conforme a las características que de no inmigrante les 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 países limítrofes conforme a su respectiva ruta. Esto debe de acreditarse ante la oficina de Población pero si Gobernación lo juzga conveniente podrá exigir que se acrediten ante el Servicio Central.

La Secretaría con base en el artículo 99 fracción II 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 de dedicarse.

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

el caso de que éste quiera un plazo para obtener su documentación, la Secretaría a su juicio fijará la temporalidad de dicho plazo.

Respecto a los visitantes distinguidos el artículo 103 faculta a Gobernación para que 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 los visitantes locales y el de los visitantes provisionales, el Reglamento en estudio en sus artículos 104 y 105 especifica los requisitos que éstos deberán cumplir ante la Secretaría de Gobernación.

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

El artículo 109, se especifica al Inmigrante que debe rá 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 Go bernación podrá permitirles que presten servicios como profesores, científicos, investigadores, científicos o técnicos, en el caso que estime que éstas actividades son benéficas para el país.

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

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

Para los Cargos de Confianza el artículo 117 fracción III, dice para que estos tengan efectos 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. Es te punto tan importante, indudablemente se deja a la discre-- ción de la Secretaría y esto no lo consideramos conveniente, - puesto que sería más justo y equitativo que se especificaran los requisitos para comprobar que se cuenta con la mencionada capacidad.

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

Para finalizar con el trato del presente capítulo ve- remos la situación del Inmigrado. Con relación a esta cali- dad, el artículo 126 en su fracción III, faculta a la Secreta- ría de Gobernación para que le fije las limitaciones que le - correspondan respecto a su nueva calidad, las cuales se le fi- jarán ya sea en cualquier tiempo por medio de acuerdos genera- les o en el mismo oficio en que se le otorgue tal calidad mi- gratoria.

#### D) DE LA EMIGRACION

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

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

Asimismo, la fracción IV dice que se debe evitar la emigración clandestina, para lo cual la 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, quisiéramos proponer que así como la Secretaría de Gobernación restringe la emigración cuando tiene conocimiento de que se necesitan trabajadores en el país, sería conveniente que ésta sirviera como medio para canalizar a los centros de trabajo a las personas que pretendan emigrar.

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

#### XIV.- PROCEDIMIENTO MIGRATORIO

Por considerarlo de interés para la comprensión del presente inciso, comenzaremos con señalar una 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". (11)

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

---

(11) De Pina Rafael, Diccionario de Derecho. Editorial Porrúa, Méx., 1973. pág. 278.

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".<sup>(12)</sup> 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".<sup>(13)</sup>

---

(12) Arellano García Carlos, Derecho Internacional Privado. - Editorial Porrúa 1973, pág. 356.

(13) Idem, p. 356.

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

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

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

I.- Presentar certificado oficial de buena salud física y mental, expedido por las autoridades del país de donde procedan, en los casos que fije la Sectetaría de Gobernación;

II.- Ser aprobados en el exámen que efectúen las autoridades sanitarias;

III.- Proporcionar a las autoridades de Migración, ba

jo 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". (14)

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

I.- Nombre y lugar de residencia del extranjero.

II.- Lugar de nacimiento.

III.- Nacionalidad actual y anteriores si las hubiere.

IV.- Edad y estado civil.

V.- Profesión u ocupación habitual.

VI.- En su caso, el nombre de las personas que lo acompañen, con expresión de su nacionalidad, edad, estado civil y relación familiar con el interesado.

---

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

- 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".<sup>(15)</sup>

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

El artículo 79 del Reglamento, señala que cuando se dejen de cumplir las condiciones a que esté sujeta la estancia de un extranjero en el país, éste deberá comunicarlo a la Secretaría en un término de 15 días a partir de que ocurra dicho hecho, para efectos de que Gobernación le señale un plazo para que salga del país o regularice su situación. Cabe mencionar que para el caso de los plazos o términos, el artículo

---

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

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; transmigrante, 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 este caso como lo señala el artículo 47 de la Ley, éste no podrá estar fuera del país por más de - 90 días en sus dos primeros años como inmigrante.

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

III.- A la solicitud se acompañarán los siguientes do- cumentos:

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

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

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

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

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

cer quien ejerza la patria potestad o la tutela.

V.- La solicitud de inmigrado podrá presentarse aun-- que 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 condi - ciones que se le señalaron.

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

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

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

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

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

Con relación a los recursos, el artículo 122 de la Ley establece que procede la revisión de una sanción administrativa cuando se solicite dentro de los quince días siguientes a la fecha de notificación de la multa. A su vez el ar-

tículo 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 pecuniaria y que se garantice previamente el interés fiscal.

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

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

#### XV.- LAS SANCIONES EN MATERIA MIGRATORIA

Antes de enunciar las sanciones que en materia migra-

toria 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 Décimo Segundo 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 reten gan la Cédula de Identidad a la persona que haya cumplido con los requisitos requeridos y proporcionen o hagan uso indebido de documentación migratoria, sin permiso de la Secretaría de Gobernación.

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

Las deficiencias, irregularidades o actos ilegales cometidos por el personal, en los asuntos migratorios serán sancionados en la forma prevista por las disposiciones aplicables al caso o conforme al artículo 93 de la Ley sin perjuicio de las sanciones penales que resulten procedentes". (16)

Estas disposiciones las consideramos convenientes, e igualmente de gran importancia ya que con la imposición de estas sanciones se obliga a las autoridades administrativas a cumplir y hacer cumplir con lo que la Ley establece y como consecuencia la observancia de dicha Ley por parte de los extranjeros. Porque como lo comenta Julio Durán Ochoa, el hecho que los extranjeros no cumplan en la práctica con lo que señala la Ley en sus categóricas disposiciones "no es consecuencia de deficiencias en las disposiciones legales sino que

---

(16) Idem, pág. 21.

las fallas obedecen a precariedades en elemento humano y económico idóneo para obtener el acato a la legislación".<sup>(17)</sup>

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 de hasta 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.

Al que en materia migratoria suscriba cualquier docu-

---

(17) Durán Ochoa Julio, Población. Fondo de Cultura Económica. Méx., 1955. Pág. 260.

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

Por medio del artículo 99 de esta Ley se sanciona con

prisión hasta por seis años y multa hasta de cinco mil pesos al extranjero que habiendo obtenido autorización para internarse en el país, se encuentre ilegalmente en el mismo.

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

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

El artículo 104 de la Ley de Población remite al Código penal para sancionar al extranjero que proporcione a las autoridades datos falsos con relación a su situación migratoria, sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 105 de la misma Ley. Las penas que señala el Código Penal que son aplicables a este caso, son las siguientes: el artículo 243 dispo

ne 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"<sup>(18)</sup> asimismo, el artículo 247 en su fracción 1 establece que "Se impondrán de dos meses a dos años y multa de diez mil pesos: I.- Al que interrogado por alguna autoridad pública distinta de la judicial en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, faltare a la verdad".<sup>(19)</sup>

Conforme al artículo 105 de la Ley se cancelará la ca lidad migratoria y se expulsará del país al extranjero que in curra 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 radicarse 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.

---

(18) Código Penal para el Distrito Federal. Edit. Porrúa. Méx., 1976, p. 243.

(19) Ibidem, pág. 83.

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

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

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

El artículo 120 especifica que toda infracción a la presente Ley o su Reglamento, fuera de los casos señalados en este capítulo de sanciones y de los que constituyan delitos -

de acuerdo con otras leyes, se sancionarán administrativamente con multa hasta de diez mil pesos, según la gravedad de la violación cometida a juicio de la Secretaría de Gobernación o con arresto hasta por quince días, si el infractor no pagare la multa.

Por lo que toca a los encargados de imponer las sanciones administrativas a que se refiere la Ley 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 de los artículos 93, 94; 95, 96, 104, 105, 108, 115 y 120 de la Ley.

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

C A P I T U L O   Q U I N T O  
CIRCULARES EN MATERIA MIGRATORIA

SUMARIO:

XVI.-    CONCEPTO DE CIRCULARES

CVII.-  FACULTAD PARA EXPEDIR CIRCULARES

XVIII.- COMPARACION ENTRE CIRCULARES Y REGLAMENTO

XIX.-  DIFERENTES CLASES DE CIRCULARES

## XVI.- CONCEPTO DE CIRCULARES

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

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

El maestro Andrés Serra Rojas comenta que la circular expresa la interpretación o el criterio jurídico que un órgano formula en textos oscuros sobre la legislación que aplica. 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 disposiciones claras y concretas las cuales no necesitan interpretación.

El mismo autor Serra Rojas nos da una definición en donde considera que "las circulares son avisos iguales, diri-

---

(1) Bibliográfica Argentina, Enciclopedia Jurídica Omeba-Argentina 1955, Tomo II, p. 1017.

gidos a personas o instituciones, para darles conocimiento de alguna determinación relacionada con la acción gubernamental".<sup>(2)</sup> Aquí nos parece bien lo relacionado a que las circulares son avisos en los que se da 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 terceros",<sup>(3)</sup> 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".<sup>(4)</sup>

---

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

(3) Ibidem, p. 241.

(4) Serra Rojas Andrés, op. cit. Tomo I, p. 206.

De las anteriores definiciones hemos tomado lo que nos parece correcto, para de esta manera señalar un concepto de circulares, el cual quedaría de la 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 algunas ocasiones se le puede dar el nombre especial de nota privada.<sup>(5)</sup>

#### XVII.- FACULTAD PARA EXPEDIR CIRCULARES

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

Como se desprende de lo que asentamos en el inciso anterior, "las circulares se expiden con propósitos internos-

---

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

meramente administrativos, para uniformar, regular o establecer modalidades en la marcha de la administración pública o aspectos generales externos",<sup>(6)</sup> 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 impedimentos de internación al Servicio Exterior y las Delegaciones de Servicios Migratorios".<sup>(7)</sup>

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

---

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

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

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 mencionaremos.

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

Igualmente el artículo 40. 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

---

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

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 trata el artículo anterior, se fijan las siguientes facultades:

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

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

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

Podemos concluir, al señalar que en general la facul-

tad para expedir circulares ya se encuentra implícita en la forma del funcionamiento administrativo gubernamental y por tal razón existen pocos preceptos que consignent de manera expresa la facultad para dictar circulares.

#### XVIII.- COMPARACION ENTRE CIRCULARES 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 situación el maestro Gabino Fraga considera que en realidad "la circular no es una fuente especial, porque o bien la circular contiene disposiciones de la misma naturaleza que el reglamento, y en este caso sólo hay una simple distinción en cuanto a la esencia del acto, o bien la circular no contiene normas de carácter jurídico, sino simplemente explicaciones dirigidas a los funcionarios, principios técnicos o prácticos, que aseguren el buen funcionamiento de la organización administrativa". (9)

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

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

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 da forma práctica a los principios legales, aplicándolos a categorías de casos generales y particulares; asimismo, interpreta y precisa el alcance de la ley, o sea; de sus principios más generales y provee por normas específicas la ejecución de sus mandatos, lo que se hace por medio de las circulares. De lo anterior se entiende que el reglamento hace posible la aplicación de la ley administrativa de forma más concreta, eficiente y oportuna, y se ayuda de las circulares para poder lograrlo.<sup>(10)</sup>

Andrés Serra Rojas comenta que por medio de las circulares las autoridades superiores comunican a sus inferiores - sus decisiones y éstas tienen carácter de obligatorias para los subordinados sin tener las características de reglamento.<sup>(11)</sup>

---

(10) Bielsa Rafael, Derecho Administrativo. Ediciones la Ley. Tomo 11. p. 306.

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

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

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

#### XIX.- DIFERENTES CLASES DE CIRCULARES

En el presente inciso nos referiremos a algunas circulares migratorias que consideramos importantes, ya que con base en ellas las autoridades migratorias aplican ciertas modalidades a cada caso concreto que las mismas plantean.

---

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

(13) Ibidem, p. 1018.

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

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

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

## CIRCULAR No. 8-A

## C. JEFE DEL SERVICIO DE POBLACION.

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

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

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

ATENTAMENTE  
SUFRAGIO EFECTIVO. NO REELECCION  
México, D F., 15 de abril de 1968  
P. AC. DEL C. SUBSECRETARIO.  
EL JEFE DEL DEPTO. DE MIGRACION.

MACLOVIO HERRERA G.

## CIRCULAR 16-A

## C. JEFE DEL SERVICIO DE POBLACION

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

México, D. F., a 6 de abril de 1970.

ATENTAMENTE  
EL JEFE DEL DEPARTAMENTO.

MACLOVIO HERRERA G.

Circular No. 8-M/79

México, D. F., 13 de agosto de 1979.

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

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

Se exceptúan las Delegaciones de Taiwan, Sudáfrica y Chile.

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

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

LIC. DIANA TORRES ARCEAGA.

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

La siguiente circular a que nos referiremos es de las que conceden permiso de cortesía especial.

Al respecto la Ley General de Población tiene previsto el otorgamiento de estos permisos para personas distinguidas que deseen visitar al país; cabe tener en cuenta de que estas concesiones también se basan en razones de cortesía internacional.

CIRCULAR 2-A/71

A TODAS LAS AUTORIDADES MIGRATORIAS  
DE LA REPUBLICA

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

A T E N T A M E N T E

México, D. F., 13 de enero de 1971.  
EL SUBSECRETARIO

FERNANDO GUTIERREZ BARRIOS.

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

Entre circulares migratorias de tipo administrativo encontramos como interesante para mencionar, la siguiente:

CIRCULAR 8-A/71

C. JEFE DE LA OFICINA DE POBLACION.

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

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

Acusará recibo a la presente.

ATENTAMENTE.  
SUFRAGIO EFECTIVO. NO REELECCION.  
México, D.F., 4 de marzo de 1971.  
E. DIRECTOR GRAL. DE POBLACION

DR. PEDRO G. ZORRILLA MARTINEZ

Como circular que tiene como fundamento una cuestión de tipo social, señalamos la siguiente:

CIRCULAR No. 29-A/71

C. JEFE DE LA OFICINA DE POBLACION.

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

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

Por lo anterior, ruego a usted instruir a su personal, a fin de que al requisitar la documentación de turistas que se internan al país, se tenga sumo cuidado al restringir la temporalidad de 180 a 30 días, a aquéllas personas que no demuestran tener la capacidad económica suficiente para su estancia en el país por una temporalidad mayor.

Acusará recibo de la presente.

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

LIC. AGUSTIN AVILA JAUFFRED.

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

Por razones de tipo político surgen las siguientes -  
circulares:

PROYECTO DE CIRCULAR - 75-A/74

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

CC. JEFES DE LAS OFICINAS DE POBLACION.

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

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

Les reitero las seguridades de mi consideración muy distinguida.

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

LIC. AGUSTIN AVILA JAUFFRED.

CIRCULAR No. 80-A/75

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

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

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

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

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

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

Atentamente  
SUFRAGIO EFECTIVO. NO REELECCION.  
EL OFICIAL MAYOR.

LIC. MANUEL IBARRA HERRERA.

## CIRCULAR No. 47-A/76

México, D. F., a 6 de agosto de 1976.

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

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

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

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

Atentamente  
SUFRAGIO EFECTIVO. NO REELECCION.  
EL SUBSECRETARIO.

FERNANDO GUTIERREZ BARRIOS.

CIRCULAR No. 99-A/78

México, D.F., a 21 de noviembre de 1978.

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

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

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

ING. RENATO VEGA ALVARADO.

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

Por otro lado, no porque dichas disposiciones sean expedidas por una autoridad migratoria en el ejercicio de su facultad discrecional, se deba pensar que éstas rebasan lo dispuesto por la Ley General de Población, porque ya en los artículos 32 y 38 de la citada Ley se encuentra previsto el que la Secretaría de Gobernación pueda dictar tales medidas.

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

## 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 qué extranjeros podrían ser benéficos a nuestro país.
- 4a.- Por facultad discrecional entendemos a la libre potestad que la ley otorga a la autoridad administrativa para que ésta con base en sus conocimientos decida de acuerdo a lo que crea conveniente, su forma de actuar o si debe abstenerse de hacerlo.
- 5a.- La discrecionalidad no es consecuencia de una omisión

legislativa o de una incapacidad del legislador. La discrecionalidad se da para evitar que se interrumpa la continuidad de la actividad administrativa y con la finalidad de mejorar las necesidades públicas, las cuales deben ser atendidas por esa actividad administrativa.

- 6a.- Un Estado no puede estar obligado a admitir la inmigración en base al Derecho Internacional a menos que éste haya suscrito un Tratado Internacional o una Convención para permitirla y regularla por supuesto si no lo dispone así su legislación interna.
- 7a.- Los actos reglados son los que están claramente delimitados por la norma.
- 8a.- El acto arbitrario es el hecho o proceder que una autoridad administrativa o un órgano del gobierno aplica con licitud o de una manera distinta a la que le fué concedida, ya sea por la ley, la justicia o la razón.
- 9a.- La facultad que concede nuestra Constitución a la autoridad administrativa para limitar a la emigración e inmigración se establece en el artículo 11.
- 10a.- Creemos conveniente el que exista 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 cuáles deben desaparecer.

- 14a.- Sería conveniente que se reglamente el procedimiento administrativo de internación, ya que en la actualidad no está debidamente conformado, sobre todo respecto a los términos así como en el señalar 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 alguna determinación relacionada con la acción gubernamental.
- 16a.- En el artículo 12 fracción XI y XXV del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, se señala la facultad para que la mencionada Secretaría expida circulares.

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

- 1.- Arellano García Carlos. Derecho Internacional Privado, - Editorial Porrúa, México, 1979.
- 2.- Bibliográfica Argentina. Enciclopedia Jurídica Omeba, Argentina, 1955.
- 3.- Bibliográfica Omeba. Diccionario Enciclopédico Omeba. Argentina, 1966.
- 4.- Bielsa Rafael, Derecho Administrativo. Ediciones la Ley, Buenos Aires, 1964.
- 5.- Carrillo Jorge Aurelio. Apuntes de Derecho Internacional Privado. Universidad Iberoamericana, México, 1965.
- 6.- De Pina Rafael. Diccionario de Derecho. Editorial Porrúa, 3a. Edición México 1973.
- 7.- Diccionario Larousse Ilustrado. Editorial Larousse, 7a.- Edición, 1970.
- 8.- Durán Ochoa Julio. Población. Fondo de Cultura Económica, México, 1955.
- 9.- Echánove Trujillo Carlos A. Manual del Extranjero, Editorial Porrúa, México, 1975.
- 10.- Enciclopedia Salvat Diccionario, Salvat Editores, México 1976.
- 11.- Escriche Joaquín, Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia. Granier Hnos. Editores, 1903.
- 12.- Praga Gabino, Derecho Administrativo Editorial Porrúa, - México, 1934.
- 13.- J. Maury, Derecho Internacional Privado, Editorial José María Cajica, Jr. México, 1949.
- 14.- J. Sierra Manuel, Tratado de Derecho Internacional. Editorial Porrúa, México, 1965.
- 15.- Lanz Duret Miguel. Derecho Constitucional Mexicano, Compañía Editorial Continental, S.A. 5a. Ed.

- 16.- Linares Juan Francisco, Poder Discrecional, Abeledo Perrot
- 17.- Mendieta y Núñez Lucio. La Administración Pública en México, México 1942.
- 18.- Merki Adolfo, Teoría General del Derecho Administrativo, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid.
- 19.- Olivera Toro Jorge, Manual de Derecho Administrativo, - Editorial Porrúa, México 1972.
- 20.- Real Academia Española, Diccionario de la Lengua Española, Madrid, 1956.
- 21.- Serra Rojas Andrés, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México, 1977.
- 22.- Siqueiros José Luis. Síntesis del Derecho Internacional Privado, UNAM, México, 1971.
- 23.- Tena Ramírez Felipe, Leyes Fundamentales de México, Editorial Porrúa, México 1975.

#### OTROS DOCUMENTOS

- 24.- 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, 1986.
- 25.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 26.- Tratados Ratificados y Convenios Ejecutivos celebrados - por México, Editada por la Cámara de Senadores (20 tomos) México, 1972.
- 27.- Ley de Migración de los Estados Unidos Mexicanos, de 30 de Agosto de 1930.
- 28.- Reglamento de la Ley de Migración, de 14 de Junio de 1932.
- 29.- Ley General de Población de 29 de agosto de 1936.
- 30.- Ley General de población de 27 de diciembre de 1947.
- 31.- Reformas a la Ley General de Población, de 27 de diciembre de 1949.
- 32.- Reglamento de la Ley General de Población, de 4 de mayo de 1950.

- 33.- Reglamento de la Ley General de Población, de 3 de mayo de 1962.
- 34.- Reglamento de la Ley General de Población, de 17 de noviembre de 1976.
- 35.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de 29 de diciembre de 1976.
- 36.- Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, de 6 de julio de 1977.
- 37.- Decreto por el que se reforma y adiciona el reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, de 21 de febrero de 1980.
- 38.- 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.
- 39.- Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, Tomo 84.
- 40.- Semanario Judicial de la Federación. Tomo 75.
- 41.- Compilación de circulares, de la Dirección General de -- Servicios Migratorios de la Secretaría de Gobernación.