

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO INTERNACIONAL

ANALISIS CRITICO DE LA NUEVA LEY
GENERAL DE POBLACION

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A

OSCAR BAYLON GARCIA

México, D.F.:

1975



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A mis queridos padres:

Armando Baylón Galindo y Ma. Luisa G. de Baylón.
Por sus orientaciones, consejos y la gran ayuda-
que me brindaron para realizar esta etapa de mi
vida.

A mis hermanos:

Celina, María y Armando.

A la memoria de mi abuelita:

Con gran amor.

Sra. Trinidad Galindo de Baylón.

A mis tias:

Srita. Blanca Baylón G.
Srita. Ofelia Baylón G.
Sra. Yolanda B. de Yanar
Sra. Angela Vda. de Aguirre.
Sra. Elvira G. de Nuñez.

Amis tios;

Sr. Salvador García Mora
Sr. José Yanar
Sr. Arq. Abrahán Nuñez A.

Con respeto y Admiración.

Al Sr. Lic. Alfredo Sánchez Alvarado.

**A mi maestro y Director de tesis:
Lic. Victor C. García Moreno.
A quien agradezco infinitamente sus consejos
y orientaciones que me brindo.**

**A Laura:
Con agradecimiento.**

**Al estimado amigo y compañero;
Sr. Lic. Erland Modesto Jacobsen.**

**A mi amigo ;
Jorge Ferrer.**

I N D I C E

CAPITULO PRIMERO

I. LA EXPLOSION DEMOGRAFICA

A) - Antecedentes	1
B) - La situación demográfica mundial	2
1) - Aspectos generales	2
C) - La situación demográfica mexicana	5
1) - Volúmen de la población en México	6
2) - Estructura de la población	6
a) - Económicamente activa	6
b) - Estructura por actividades	7
3) - Dinámica	9
4) - Distribución de la población	10

CAPITULO SEGUNDO

II. LA POLITICA DEMOGRAFICA MEXICANA

A) - Consideraciones generales	13
B) - Crecimiento de la población	14
C) - Morbilidad y mortalidad	15
D) - Procreación, formación de la familia y condición de la mujer	16
E) - Distribución de la población y migración interna	18
F) - Migración internacional	19

CAPITULO TERCERO

III. GENERALIDADES SOBRE LA CONDICION JURIDICA DE LOS EXTRANJEROS

A) - Concepto de extranjero	22
B) - Reglas generales	24
C) - Admisión y expulsión de extranjeros	25
D) - Situación jurídica de los extranjeros	28
1) - Capacidad jurídica	28
2) - Derechos	28
3) - Deberes u obligaciones	30
E) - El derecho internacional privado en relación con la condición jurídica de los extranjeros	31
F) - La condición jurídica de los extranjeros en el derecho interno y el derecho internacional	32

CAPITULO CUARTO

IV. LOS EXTRANJEROS EN LA HISTORIA DEL DERECHO

A) - Aspectos jurídicos	36
B) - Grecia	38
C) - Roma	39
D) - México colonial	40
E) - México independiente	40
F) - Epoca contemporánea	43

CAPITULO QUINTO

V. EL DERECHO POSITIVO MEXICANO Y LOS EXTRANJEROS

A) - Equiparación entre nacionales y extranjeros	49
--	----

B) - Explotación de recursos naturales 54
 C) - Límites a las instituciones 56
 D) - La inversión extranjera en el régimen fiscal 57
 E) - Condición de personas morales extranjeras 58

CAPITULO SEXTO

VI. CARACTERISTICAS MIGRATORIAS EN EL NUEVO ORDENAMIENTO SOBRE POBLACION

A) - Nueva Ley General de Población 62
 B) - Calidades migratorias 64
 1) - Internación 64
 2) - Estancia ilegal 69
 3) - Expulsión 72

CAPITULO SEPTIMO

VII. EVALUACION CRITICA DE LA NUEVA LEY GENERAL DE POBLACION . . . 74

CONCLUSIONES 92
 BIBLIOGRAFIA 97

CAPITULO I

I - LA EXPLOSION DEMOGRAFICA

- A) - Antecedentes
- B) - La situación demográfica mundial
 - 1) - Aspectos generales
- C) - La situación demográfica mexicana
 - 1) - Volúmen de la población en México
 - 2) - Estructura de la población
 - a) - Económicamente activa
 - b) - Estructura por actividades
 - 3) - Dinámica
 - 4) - Distribución de la población

A) - Antecedentes

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

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

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

Se refirió al caso norteamericano, donde la población se duplicó en 25 años, en gran parte debido a la inmigración.

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

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

(2) *Ibidem*, p. 4.

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

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

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

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

B) - La situación demográfica mundial

1) - Aspectos generales

En la actualidad se estima que hay 3,800 millones de habitantes en el mundo, de los cuales, 1,100 están en los países desarrollados, es decir, tanto Europa Occidental, como Oriental (incluida la U. R. S. S.), Estados Unidos y Canadá, Australia, Nueva Zelandia y Japón, cuentan con el 30% de la población mundial, mientras el 70% restante, o sea 2,700 millones, están en Asia, Africa y América Latina. - La población de Asia se estima en cerca de 350, y la población latinoamericana actual es de unos 310 millones.

Alrededor del año de 1920, la población de los países desarrollados crecía a una tasa de 0.5% al año solamente, o sea que se

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

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

La O. N. U. ha efectuado proyectos de la población en el mundo, por regiones y por países; con base en ciertos supuestos, se pueden hacer estimaciones de aquí al año 2000, que probablemente no varíen mucho de la realidad, porque una gran parte de la población del año 2000 ya nació, ó está a punto de nacer, la población mundial actual de 3,800 millones de habitantes va a llegar probablemente a 6,500 millones para el año 2000, de los cuales 5 mil millones se encontrarán en los países en vías de desarrollo. La proporción de la población total en los países del Tercer Mundo va aumentando gradualmente dado que la rapidez de aumento de éstos países es mucho mayor que en los países desarrollados, se prevé que la población del Tercer Mundo, que aumenta actualmente al 2.4% anual, estará aumentando todavía al 2% anual hacia fines de siglo. (4)

(3) Urquidí, Víctor L. "Diálogos sobre población". 1a. edición México, el Colegio de México, 1974. p. 465, 27-28.

(4) Ibidem, p.30.

En cambio, la población de los países de alto nivel de desarrollo, que actualmente aumenta apenas al 1% al año, estará aumentando aún más lentamente para fin del siglo, tal vez al 0.8%. Se han hecho proyecciones más allá del año 2000 y, según éstos, a mediados del siglo próximo puede haber un poco más de 9,000 millones de habitantes en los países del Tercer Mundo y unos 1,800 en los países desarrollados, o sea un total de poco más de 11,000 millones de habitantes.

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

Todo esto plantea numerosos problemas; no tenemos mas que observar que en los países en vías de desarrollo, va a ser necesario absorber en la agricultura, de aquí a fines de siglo, además de los que ya están trabajando, unos 173 millones de trabajadores, o sea un aumento de más del 25% respecto a la fuerza de trabajo agrícola de hoy. En las actividades industriales y de servicios va a ser necesario, en los países en vías de desarrollo, triplicar la fuerza de trabajo de aquí a fines de siglo, si se ha de absorber en trabajo productivo al incremento de la población que estará en edad de trabajar, de tal suerte que el crecimiento demográfico previsible requerirá un esfuerzo de desarrollo económico de una magnitud que hasta ahora no hemos conocido en el mundo, para absorber a la población en edad de trabajo, no solamente en la industria y en los servicios, sino también en la misma agricultura, la simple magnitud del problema plantea toda clase de situaciones, hasta ahora no previstas sobre la organización económica, -

política, social, jurídica, etc., del futuro del Tercer Mundo. (5)

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

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

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

Por último, el Tercer Mundo va aceleradamente hacia una -- sociedad urbana, a tasas de crecimiento urbano de un 5% anual, o sea -- superiores al crecimiento general de la población, de tal suerte que -- esto plantea la necesidad, además de las inversiones requeridas, de to da una nueva forma de vida en que se incorporarán millones y millones de personas a la vida urbana.

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

C) - La situación demográfica mexicana

Los cambios demográficos experimentados en México durante los últimos treinta años son el resultado de las modalidades del pro-- ceso de desarrollo en el país, tanto a nivel nacional como regional, -

(5) Urquidí, op. cit. pags. 33-34.

determinando el comportamiento de la mortalidad, la natalidad y los -- movimientos migratorios; del comportamiento de éstas variables demográficas se han derivado las transformaciones en el volúmen de la población, estructura, dinámica y distribución geográficas de los habitantes. (6)

1) - Volúmen de la población en México

En México, según estudios realizados por El Colegio de -- México, la población al término de la corona española era menor que al tiempo de la conquista; en dos millones, si se comparan los datos del Varón de Humboldt de 1803, con los cálculos de Don José María Pérez -- Hernández, al iniciarse la Revolución, nuestra población era algo más de 15 millones, que no creció, sino antes se redujo en 300 mil habitantes para 1921.

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

2) - Estructura de la población

a) - Económicamente activa. Con referencia al volúmen de ma -- no de obra según cifras del censo de 1970, se contaba con cerca de 13

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

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

millones de población económicamente activa, (incluyendo ocupados y -- desocupados), de los cuales el 81% eran hombres y el 19% eran mujeres, lo que significa una tasa total, o sea que la proporción de personas -- que trabajan es de 26.9%.

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

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

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

b) - Estructura por actividades. En el censo de 1970, la -- agricultura y las actividades afines absorbían todavía el 39% de la -- fuerza de trabajo, pero a la industria de la transformación correspon-- día casi el 17%, al comercio y a los servicios el 24%, en tanto que a la construcción el 4%, al gobierno el 3%, y al sector energético y mi-- nero el 18%. Considerando ésta fuerza total de trabajo, casi el 42% eran

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

obreros y empleados, un 27% jornaleros y ejidatarios, y un 19% trabajadores por su cuenta. De toda esta fuerza de trabajo que estaba registrada, no toda se encontraba empleada. (9)

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

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

Si se consideran que las personas que trabajaron de 4 a 9 meses en 1969, como subempleados, se observan resultados que llaman la atención, el 15% de la población estaba subempleada en su conjunto, pero en la agricultura fue el 18% y en la construcción el 23%, en la industria el 12%, así como los servicios de energéticos y minería el 13%, en transportes el 10%, y en el comercio el 9%.

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

(9) Urquidí, Víctor L. "Explosión humana". Fondo de Cultura Económica, México, 1974. p. 7.

(10) Urquidí, op. cit. p. 8.

mil que buscan trabajo por primera vez. (11)

3) - Dinámica

En cuanto a la mortalidad, combinación de factores internos, resultantes del propio crecimiento económico, con factores técnicos, derivados de la ciencia médica, ha producido una disminución importante de la mortalidad de 23 defunciones por cada 1,000 habitantes en 1939-1941 a 9.2 en 1969-1970; ésto se ha traducido en un aumento -- considerable de la esperanza de vida al nacimiento que en 1940 era de 41.5 años y en 1970 se elevó a 62.1 años. (12)

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

Algunos estudios permiten conocer las asociaciones entre la fecundidad y algunas variables socio-económicas; las mujeres en áreas rurales que terminan su período reproductivo tuvieron 5.7 hijos en promedio, mientras que las de las áreas urbanas registraron 4.4 hijos. Según el nivel educativo, de acuerdo a la encuesta llevada a cabo en la Ciudad de México en 1964, las mujeres sin educación formal -- tenían en promedio 4.4 hijos; las que habían terminado la enseñanza --

(11) Urquidí, op. cit. p. 9.

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

(13) Cabrera, op. cit. pags. 130-131.

primaria 3.2; las que completaron la enseñanza secundaria 2.11 hijos, y las mujeres con educación superior 1.53 hijos, las mujeres que trabajaban habían tenido un promedio de 2.14 hijos, y aquellas que no lo hacían 3.7 hijos. (14)

4) - Distribución de la población

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

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

Así la migración interna debe ser vista como un fenómeno resultado del cual la dinámica poblacional es una parte. En sí el problema de la migración interna no sólo radica en el constante incremento de su volumen, sino en que las corrientes migratorias se dirigen a unas cuantas ciudades. Se estima que durante el último decenio, más del 50% de toda la migración de México se dirige al área metropolitana de la Ciudad de México, y otra porción importante a las ciudades de -- Monterrey y Guadalajara. Existe otra porción del país que aunque recibieron un volumen menor de migrantes, registran fuerte impacto en su crecimiento demográfico. Durante 1960-1970 las ciudades que concentran la industria petroquímica, crecieron a tasas mayores del 6% anual, así mismo, ciudades fronterizas del norte tuvieron crecimientos mayores del

(14) Ibidem, p. 131.

6% anual, las ciudades turísticas crecieron a tasas del 11% anual respectivo. (15)

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

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

CAPITULO II

II - LA POLITICA DEMOGRAFICA MEXICANA

- A) - Consideraciones generales
- B) - Crecimiento de la población
- C) - Morbilidad y mortalidad
- D) - Procreación,
formación de la familia
y condición de la mujer
- E) - Distribución de la población
y migración interna
- F) - Migración internacional

A) - Consideraciones generales.

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

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

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

La misma Ley contiene la política de ajustar los planes económicos y sociales al ritmo del incremento demográfico ya

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

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

B) - Crecimiento de la población.

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

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

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

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

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

C) - Morbilidad y mortalidad.

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

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

D) - Procreación,

formación de la familia
y condición de la mujer.

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

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

directamente en el bienestar de la familia y sus miembros.

E) - Distribución de la población
y migración interna.

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

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

Con respecto a la política de migración se tienen presentes las siguientes directrices: se evitan las medidas que violan el derecho de libertad de circulación y residencia en el territorio del país, que en la declaración universal de derechos humanos; se pretende racionalizar la distribución de la población mediante planes de desarrollo planificado y equitativo, particularmente el adelanto de las regiones favorecidas ó desarrolladas en comparación con el resto del país; planificar el desarrollo, y particularmente en lo que se refiere a la ubicación de industrias y negocios y la distribución de servicios y comodidades sociales, el gobierno tiene en cuenta no solo los beneficios a corto plazo de las distintas estructuras posibles, -

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

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

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

F) - Migración internacional.

A este respecto, por medio de estudios demográficos, se pretende regular el número de extranjeros cuya internación podrá permitirse al país, ya sea por actividades ó por zonas de residencia y -

establecerá las modalidades que juzgue pertinentes, la inmigración de extranjeros según sean las posibilidades de contribuir al progreso nacional. Sobre la migración internacional con respecto a la condición jurídica de los extranjeros hablaremos en forma más extensa en el siguiente capítulo.

CAPITULO III

III - GENERALIDADES SOBRE LA CONDICION JURIDICA DE LOS EXTRANJEROS

- A) - Concepto de extranjero
- B) - Reglas generales
- C) - Admisión y expulsión de extranjeros
- D) - Situación jurídica de los extranjeros
 - 1) - Capacidad jurídica
 - 2) - Derechos
 - 3) - Obligaciones
- E) - El derecho internacional privado en relación con la condición jurídica de los extranjeros
- F) - La condición jurídica de los extranjeros en el derecho interno y el derecho internacional

A) - Concepto de extranjero

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

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

Se tiene algunos conceptos acerca de la definición de ex- tranjero, como la que nos da el teórico Orué y Arregui, en el cual di- ce que es un extranjero: "aquel individuo sometido simultaneamente a más de una soberanía," este concepto se produce por razón de las perso- nas, de las cosas ó de los actos. Por las personas, cuando un indivi- duo se traslada de un país a otro. Por las cosas, en el hecho. Ejem- plo: adquirir la propiedad en suelo extranjero. Por los actos, cele- brando un contrato, otorgando un testamento. (16)

Respecto a esta definición se puede ver que los extranje- ros pueden ó no estar sometidos a más de una soberanía; no lo están si no hay una conexión ligada con otro estado y lo estará por la naciona- lidad, por su domicilio ó por la tenencia de bienes, es decir, que es- tá vinculado con más de un estado, por lo tanto el sometimiento simu- ltáneo a más de una soberanía no puede ser una definición de extranjero.

Verdross dice que la expresión de extranjero resulta im- precisa porque no se trata de suyo de deberes para con los extranjeros en general, sino únicamente de deberes con los extranjeros que son súb- ditos a otros estados; esto no quiere decir que no tiene derecho a ser

(16)Orué y Arregui, José Ramón. "Manual de Derecho Internacional Pri- vado." 3a. ed. Reus, Madrid, 1952. p. 222.

protegido y que no se les da un trato igual que a los nacionales; no se trata de tener una diferencia de quien es nacional y quien es extranjero, aunque esto es importante, lo que interesa es dejar fijada la definición de extranjero y no que es nacional de otro estado.

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

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

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

Se estima que la condición jurídica de los extranjeros no sólo marca derechos y obligaciones para las personas físicas ó morales extranjeras, sino que también surgen derechos y obligaciones para el estado del cual es nacional el extranjero y si es nacional de otro estado, también surgirán derechos y obligaciones para el estado como sujeto de la comunidad internacional.

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

B) - Reglas generales

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

El tema principal del derecho internacional privado es el conflicto de leyes, en el cual se determina la vigencia espacial de las normas jurídicas de más de un estado aplicable a una situación concreta. El derecho de extranjería internacional ó interno consiste, por el contrario, en normas materiales que regulan las correspondientes situaciones vitales.

El derecho interno de extranjería puede rebasar el ámbito del derecho de extranjería internacional, este es el caso cuando los -

estados confieren mayores derechos a los extranjeros de los que les impone el derecho internacional.

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

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

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

C) - Admisión y expulsión de extranjeros

Con respecto a la admisión de los extranjeros, cualquier estado puede prohibir la entrada a su territorio ó aceptarlos sólo en los casos y las condiciones que estime adecuado prescribir. Esto puede demostrarse con las leyes inmigratorias de muchos estados, pocas de las cuales admiten a los extranjeros incondicionalmente; sobre este punto ningún estado, aunque este autorizado para hacer uso del derecho de excluir a los extranjeros, lo ejerce en toda su plenitud; sin embargo el derecho internacional común establece que ningún estado puede cerrarse arbitrariamente hacia el exterior. Pero los estados pueden someter la entrada a determinadas condiciones impidiendo a ciertos ---

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

extranjeros ó grupos de extranjeros el acceso a su territorio por motivos razonables. Los Estados, en su mayor parte, admiten extranjeros nacionales de otro Estado sobre la base de tratados de comercio y de establecimiento e incluso hasta sin disposiciones de tratado. En la mayoría de los casos, se admiten libremente sólo a ciertas clases de extranjeros, tales como turistas ó extudiantes, mientras que los inmigrantes quedan sujetos a regulaciones severas; de hechos, los extranjeros que se encuentran física, moral ó socialmente deficientes quedan excluidos de la admisión, a algunos nacionales de un Estado se les des-crimina, pero este caso se considera mas bien de tipo político que jurídico. (18)

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

En relación con la expulsión de extranjeros, los Estados tienen derecho a expulsar a los extranjeros que consideren indeseables, igual que el derecho que se tienen de negar la admisión de ellos, esto es un atributo que tiene la soberanía del Estado. Los motivos de expulsión de un extranjero pueden ser determinados por cada Estado, de acuerdo con su propio criterio, sin embargo, no debe abusarse del derecho de expulsión.

El Estado de la nacionalidad de un extranjero que ha sido expulsado puede hacer valer su derecho de investigar los motivos de su

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

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

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

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

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

(19) Oda, Shigeru. "El Individuo en el Derecho Internacional." en Sorensen, Max, ed. Manual de Derecho Internacional Público. México, Fondo de Cultura Económica, 1973. p. 462.

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

procedimiento de expulsión ordenado.

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

D) - Situación jurídica de los extranjeros

1) - Capacidad jurídica

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

2) - Derechos

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

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

A los extranjeros generalmente se les niega el ejercicio de derechos políticos, inclusive el de votar, el de ocupar cargos públicos. A los extranjeros residentes no se les niega el derecho de -

trabajar pero pueden ser excluidos de ciertos empleos tales como capitán, primer oficial ó maquinista, jefe de barcos mercantes; estos cargos del servicio civil quedan reservados a los nacionales.

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

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

Una vez admitido el extranjero dentro del territorio, se le permite disfrutar de ciertos derechos, la seguridad y la libertad personal de ellos, todos estos derechos deben ser respetados como los de los nacionales y se les debe dar una protección adecuada, el estado debe ser el responsable para que estos derechos de extranjeros se respeten y se les proteja con las medidas preventivas contra cualquier acto eventual que se cometa injustamente. El estado también debe de tomar las medidas necesarias contra las personas que realizen un acto ofensor contra el extranjero. El extranjero también debe tener derecho para presentarse ante tribunales y obtener protección judicial para su persona y sus bienes, también tiene el derecho de abandonar el estado de su residencia sin condición alguna, salvo que no halla ---

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

cumplido con sus obligaciones locales, tales como el pago de impuestos, multas, deudas privadas y similares.

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

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

3) - Deberes

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

La libertad y la propiedad de los extranjeros pueden quedar restringidas para mantener el orden público, el bienestar social y la seguridad de las comunidades locales ó del estado. Es reconocida -

por el derecho internacional, la distinción entre extranjeros visitantes y los extranjeros residentes que se han establecido con la intención de permanecer indefinidamente; a los extranjeros se les exige que no intervengan en la política del estado de la residencia. (22)

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

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

E) - Derecho internacional privado en relación con la condición jurídica del extranjero

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

Niboyet precisa otras relaciones que existen entre ambas y que es importante mencionar y dice: "el estado que tenga intereses en asimilarse muchos extranjeros procurará hacer fácil la obtención de

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

su nacionalidad y difícil la situación de los extranjeros, por el contrario, si el estado no pretende absorber extranjeros, por considerar que tiene bastante con su propia población, podrá mostrarse más exigente para conceder su nacionalidad y más tolerante en cuanto a la condición de los extranjeros."(23)

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

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

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

La condición jurídica de los extranjeros está sujeta doblemente al derecho interno de los estados y a las normas del derecho internacional cuando expresa: "cada país es dueño de reclamar dentro de sí la condición de los extranjeros en la forma que estime conveniente, pero ningún país es libre, no obstante, para proceder arbitrariamente en este aspecto abusando de su soberanía, conforme a las normas actuales del derecho de gentes, es decir, el derecho común internacional, se reconoce a los extranjeros un mínimo de derechos que ningún -

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

estado podía rehusarles sin correr el riesgo de colocarse fuera de la comunidad internacional. (24)

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

En relación con este breve recorrido doctrinal que hemos visto anteriormente, se entiende que los estados tienen posibilidad de estatuir, en su derecho interno, sobre la condición jurídica de los extranjeros y al hacerlo no tiene mas que la no afectación de los derechos que el derecho internacional consagra a favor de los extranjeros si se atentara contra estos derechos, se hará en contra del derecho de gentes que se otorga a los estados como sujeto de la comunidad internacional; esta responsabilidad será exigida por el estado del cual el extranjero es nacional, si ocurrió en la infracción de los derechos del extranjero, el estado responderá ante sus propios tribunales.

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

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

(25) Ibidem, p. 262.

fuertes y los débiles.

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

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

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

CAPITULO IV

IV - LOS EXTRANJEROS EN LA HISTORIA DEL DERECHO

- A) - Aspectos jurídicos
- B) - Grecia
- C) - Roma
- D) - México colonial
- E) - México independiente
- F) - Epoca contemporánea

A) - Aspectos Jurídicos

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

(26)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Humano resulta pues, respetar los derechos y la dignidad humana y es conveniente, como dice J. P. Niboyet, asegurar al extranjero el mínimo de derechos exigidos por el respeto a las reglas del Derecho de Gentes.

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

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

B) - Grecia

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

se les encontrara. (29)

C) - Roma

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

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

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

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

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

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

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

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

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

D) - México Colonial

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

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

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

E) - México Independiente

Las primeras disposiciones legales que se dictaron sobre colonización una vez consumada la independencia, fueron: La orden dictada por Agustín de Iturbide del 23 al 24 de marzo de 1821; Decreto del 4 de enero de 1823 expedido por la Junta Nacional Instituyente; Decreto del 14 de octubre de 1823; Ley de Colonización del 18 de agosto

de 1824; Ley de Colonización del 6 de abril de 1830; Reglamento de Colonización del 4 de diciembre de 1846; Ley de Colonización del 16 de febrero de 1854 expedida por el aquel entonces Presidente de la República, Antonio López de Santa Ana.

Por virtud de esta Ley, se nombró un agente en Europa a fin de que favoreciera la inmigración. (31)

Las anteriores leyes de colonización, entre otros puntos importantes, por las que fueron expedidas, figura el de proporcionar facilidades a los extranjeros para que se radicaran en nuestro país acompañados de sus familias.

Con las disposiciones legales que en materia agraria se dictaron, empieza la afluencia de nacionales de otros países al nuestro, y por consiguiente, conflictos de extranjería más acentuados.

En los Tratados de Córdoba del 24 de agosto de 1821, se crea en México una Junta Provisional Gubernativa, la cual ordenaba se continuara aplicando las leyes vigentes (españolas) siempre y cuando no se contravinieran las disposiciones del Plan de Iguala, dando lugar así a que se siguieran aplicando las leyes españolas. De 1821 a 1870 sólo se dictaron leyes con fines políticos y hacendarios, hasta que en el propio año de 1870 se dictó el Código Civil el cual entró en vigor el 10. de marzo de 1871.

Este Código habla sobre aplicación de leyes extranjeras en sus artículos 13, 14, 15, 17, 18, 19, 188, 2038 y otros artículos más.

Con anterioridad al Código de 1870, se crea la Ley de --

(31) Mendieta y Nuñez, Lucio. "El Problema Agrario en México." Editorial Porrúa, México, 1968. Pags. 91-95.

enero 30 de 1854, en la cual se establece en sus artículos 13, 20 y 21 que: Los contratos y demás actos públicos notariados en país extranjero, surtirán sus efectos ante los Tribunales de la República siempre - que además de lo lícito de la materia de ellos y de la aptitud y capacidad de los contrayentes para obligarse, según la Ley del país en que aquellos se celebren, tengan además los siguientes requisitos:

- 1) - Que el contrato no esté prohibido ni aún en cuanto a sus formas adicionadas por las leyes de la República.
- 2) - Que en el otorgamiento se hayan observado también las fórmulas del país en que hubieran pasado.
- 3) - Que cuando sobre ellos hayan constituido respecto de bienes estables en la República, el registro de ley, propio del lugar donde se hallen las fincas, se hayan hecho dentro de cuatro meses, respecto de contratos celebrados en los Estados - de Europa, de seis meses en los de Asia y para América otros seis, excepto en los Estados Unidos y los de América Central que será de tres meses.
- 4) - Que en el país del otorgamiento se presente igual fuerza y - resistencia así como eficacia a los actos y contratos cele--brados en territorio de la República.

Esta Ley de Extranjería del 30 de enero de 1854, fue la - primera que en forma sistemática, reglamentó lo concerniente a extran-jeros.

La Constitución de 1857 estableció desde su artículo 18, que los derechos del hombre son la base y el objeto de las institucio-nes sociales y que los extranjeros gozan de las garantías que les otor-ga la sección primera, título primero de la misma ley, salvo la ---

facultad que tiene el gobierno para expulsar del país al extranjero - pernicioso. (32)

En 1884, se dictó otro Código Civil el cual, casi en forma total, reproduce las disposiciones del Código de 1870. Respecto a este nuevo Código, surgen diversos estudios doctrinarios por los estudiosos del Derecho Internacional Privado de la época y de cuyos trabajos no haré referencia, por apartarse del tema que me ocupa.

Con fecha 28 de mayo de 1886, fué expedida por el Congreso de la Unión, la Ley de la Extranjería y Naturalización, conocida como Ley Vallarta, en honor del licenciado Ignacio Luis Vallarta. Este ordenamiento en su capítulo IV, artículos 30 a 40, intitulado, "De los Derechos y Obligaciones de los Extranjeros," vino a reglamentar los preceptos constitucionales de 1857, precisó la igualdad de los nacionales y extranjeros en el goce de los derechos civiles y garantías individuales.

F) - Epoca Contemporánea

Las disposiciones más recientes decretadas por el Estado y que regulan la admisión de extranjeros al territorio nacional, pueden dividirse en dos grupos:

- 1) - Los colonos inmigrantes y
- 2) - Los inmigrantes en general.

Durante el siglo pasado, no se precisó la distinción entre estas dos clases de inmigrantes: la distinción que al respecto se dictó, se circunscribió a un fin determinado, atraer colonos al país.

(32) Siqueiros, José Luis. "Síntesis de Derecho Internacional Privado." 2da. Edición, México, UNAM, 1971. P. 34

Para lograr tal pretensión, se les ofrecía y se les otorgaba toda clase de prerrogativas a los extranjeros cuyo propósito fuera el de establecerse en México.

La Ley de Migración de 1908, que empezó a regir el año de 1909 con una característica, contener disposiciones de carácter general para todos los inmigrantes y de carácter particular a los colonos que vinieron al país de acuerdo con las condiciones de la Ley de Colonización de 1883, en esta Ley continúan, por decirlo así, las puertas abiertas a todos los extranjeros, con una única obligación, someterse a un reconocimiento médico, para evitar la entrada a personas enfermas, de reos y prófugos de la justicia. (33)

La Ley de Migración de 1926: Su contenido marca una etapa de transición entre la liberalidad política migratoria, a la de carácter restrictivo tendiente a proteger a la población mexicana, así como a sus intereses económicos. (34)

Esta Ley derogó a la de 1908 y, además de ampliar la enumeración de extranjeros no gratos para el país, facultó a la Secretaría de Gobernación en su artículo 65 para impedir temporalmente la entrada de trabajadores inmigrantes, cuando a juicio de ella, hubiera escasez de trabajo en el país, sin perjuicio de verificar una selección ciudadana conforme al reglamento que sería publicado con posterioridad.

En esta Ley se establecen disposiciones con fines de regular, así como de proteger, a los trabajadores agrícolas mexicanos, denominados por la ley, braceros, así lo establece el artículo 12 de -

(33) Ley de Migración 1908.

(34) Ley de Migración 1926.

esta Ley.

La Secretaría de Gobernación empezó a hacer uso de la facultad anterior en 1929, cuando a fin de disminuir el número de trabajadores mexicanos desocupados con motivo de la crisis económica, prohíbe temporalmente la entrada de extranjeros que vinieran a nuestro país con la intención de dedicarse a trabajos corporales mediante un salario ó jornal.

En 1930, se dictó otra ley más completa que concedía facultades a la Secretaría de Gobernación para sujetar a modalidades diversas la inmigración de extranjeros que, según su mayor ó menor facilidad de asimilación a nuestro medio, sea considerada benéfica ó perjudicial, así como para restringir dicha inmigración cuando conviniera a las necesidades étnicas, sanitarias y económicas del país.

Esta misma Ley estableció el requisito de condicionar al depósito de repatriación a todos los extranjeros cuya entrada hubieran restringido las autoridades migratorias, como medida preventiva para facilitar su deportación cuando resultara imposible su asimilación perfecta, en caso de presentarse crisis de trabajo en la República.

En febrero de 1934, la prohibición se dictó por tiempo indefinido, haciéndola extensiva a todos los inmigrantes con pretensiones de dedicarse a alguna ocupación remunerada con salario ó sueldo, exceptuando a los técnicos de cualquier rama industrial ó agrícola; estas publicaciones son antecedentes de las limitaciones actuales que existen en la Ley General de Población y también de los requisitos administrativos que en la actualidad la Secretaría de Gobernación exige a los extranjeros; por primera vez en esta Ley de Extranjería se establece una distinción entre inmigrantes, de acuerdo con sus diferentes ocupaciones ó temporalidad de estancia en el país, y así vemos en el -

artículo 26, fracción I, se habla de los inmigrantes y en su fracción II los reglamenta; también establece lo que ahora se denominan características migratorias.

También por primera vez y debido al adelanto técnico de las comunicaciones aéreas, se menciona en forma novedosa, además de las entradas de pasajeros por puertos de mar, la intervención de extranjeros por vías aéreas.

Cabe hacer notar otro adelanto técnico jurídico de esta legislación sobre extranjería, pues incluye los impuestos de migración.

La Ley General de Población de 1936, sostiene una política migratoria con legítimo sentimiento nacional proteccionista. (35)

Entre sus más notables resoluciones se encuentran aquellas que tenían por objeto seleccionar a los inmigrantes de mayor utilidad y que establecieron las bases fundamentales para ajustar la actividad de los extranjeros a las necesidades de nuestra economía, protegiendo los intereses nacionales y haciendo efectiva la protección de la población mexicana, con el fin de asegurarle el control de la vida económica.

Lo anterior se refleja en la prohibición que se hace a los extranjeros para que se dedicaran al comercio que no fuera de exportación, negándole la entrada a todo inmigrante con intenciones de llevar a cabo actividades diferentes de la agricultura, la industria y el comercio de exportación.

La Ley de Población de 1947, con algunas reformas, conserva en esencia el contenido de la ley de 1936 en defensa de sus nacionales.

(35) Ley General de Población de 1936.

La ley que actualmente se encuentra en vigor, que es la Ley de Población expedida el 7 de enero de 1974, establece en su artículo 32 que la Secretaría de Gobernación fijará, previos los estudios demográficos correspondientes, el número de extranjeros cuya internación podrá permitirse al país, ya sea por actividades ó por zonas de residencia, y sujetará a las modalidades que juzgue pertinentes, la inmigración de extranjeros, según sean sus posibilidades de contribuir al progreso nacional. Tiene como fin buscar y aplicar una política adecuada en defensa de sus nacionales. (36)

(36) Ley General de Población de 1974.

CAPITULO V

V - EL DERECHO POSITIVO MEXICANO Y LOS EXTRANJEROS

- A) - Equiparación entre nacionales y extranjeros
- B) - Explotación de recursos naturales
- C) - Limitaciones a las instituciones
- D) - Inversión extranjera en el régimen fiscal
- E) - Condición de personas morales extranjeras

Es importante mencionar las limitaciones que tienen las - personas físicas ó morales extranjeras, dentro de nuestro derecho, en las diversas actividades.

En los puntos siguientes, estableceremos un principio general de equiparación entre nacionales y extranjeros, hablaremos de - las restricciones a que están sujetos los extranjeros en los diferentes campos, como son: la explotación de recursos naturales, las instituciones de crédito, de seguros de fianzas y sociedades de inversión. El objetivo de la ley es promover la inversión mexicana y regular la - inversión extranjera para estimular un desarrollo justo y equilibrado y así poder consolidar la independencia económica del país.

A) - Equiparación entre nacionales y extranjeros

Este principio de equiparación ha quedado asentado en diversos tratados internacionales en que México ha intervenido y consiste en que un Estado reconozca y brinde a los extranjeros, domiciliados ó transeúntes en su territorio, todas las garantías individuales que - reconozca a favor de sus nacionales, así como el goce de los derechos civiles esenciales, sin perjuicio, por lo que concierne a los propios extranjeros, de sujetarse a los principios legales relativos a la extensión y modalidades de dichos derechos y garantías.

Como miembro de la Asamblea General de las Naciones Unidas, México aprobó la Declaración Universal de los Derechos Humanos - (suscrita y aprobada el 10. de diciembre de 1948, en París) como un - ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse; los derechos y libertades fundamentales consignados en la citada Declaración, es satisfactorio reconocerlo, están incluidos en el ámbito interno de la legislación mexicana sin distinción alguna por motivos de

raza, color, sexo, idioma, religión, origen ó cualquier otra condición. El derecho de igualdad ante la ley y de igual protección bajo la misma, los derechos a la vida, a la libertad y a la seguridad de las personas, así como la seguridad de contar con un recurso efectivo ante los tribunales que ampare al individuo contra actos de la autoridad que viole tales derechos, son garantías que han quedado definitivamente consagradas en nuestras constituciones políticas. (37)

En forma parcial prevalece en la legislación mexicana el principio de equiparación entre nacionales y extranjeros.

Este principio de igualdad lo confirma el artículo 30 de la Ley de Nacionalidad y Naturalización vigente.

El artículo 10. de nuestra Carta Magna establece: 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. Por su parte, el artículo 33 de la Constitución estipula: Son extranjeros los que no posean las calidades determinadas en el artículo 30, manifestando además, que tienen derecho a las garantías individuales que otorga el capítulo I, título primero.

No obstante la igualdad que se pretende dar al extranjero, respecto al nacional, éste queda sujeto a las restricciones y limitaciones que la Constitución política, sus leyes reglamentarias y la legislación ordinaria establecen.

(37) Siqueiros, José Luis. "Síntesis de Derecho Internacional Privado." 2da. Ed., UNAM, 1971. P. 34.

Artículo 32 constitucional: "Los mexicanos serán preferidos a los extranjeros en igualdad de circunstancias, para toda clase de concesiones y para todos los empleos, cargos ó comisiones del gobierno en que sea indispensable la calidad de ciudadano. Para pertenecer á la Marina Nacional de Guerra ó la Fuerza Aérea, y desempeñar cualquier cargo ó comisión en ellas, se requiere ser mexicano por nacimiento."

Siguiendo con el análisis de la Constitución, el artículo II señala: "Todo hombre tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes. El ejercicio de este derecho queda subordinado a las limitaciones que imponen las leyes de población y salubridad general de la República."

Los extranjeros tampoco pueden involucrarse en los asuntos políticos del país, así lo establecen los artículos 8 y 33 constitucionales.

Coinciden con esta prohibición dos instrumentos internacionales: la Convención de La Habana, de 1928 y la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, suscrita en Bogotá, en 1948; establecen el deber de toda persona de abstenerse de actividades políticas privativas de los ciudadanos del Estado en que sea extranjera. (38)

Los artículos 4 y 5 constitucionales garantizan la libre profesión, sin embargo, tratándose de extranjeros, existen limitaciones, así lo señala el artículo 15 de la Ley de Profesiones. A este respecto comenta Siqueiros: "Según la tesis de nuestro supremo ---

(38) Siqueiros, op. cit., p. 38.

tribunal, si el extranjero demuestra tener la calidad migratoria apropiada y haber realizado ó hecho sus estudios superiores en los planteles autorizados por la ley, la dirección general de profesiones no podrá negarle el ejercicio profesional." (39)

Existen otros preceptos constitucionales que en relación al principio de equiparación, ponen en desigualdad a los extranjeros, respecto a los nacionales, a saber: El artículo 27 constitucional, fracción I, muchas veces mal interpretado ó aplicado por nuestras autoridades, ya que es bien sabido que existen a lo largo de las zonas prohibidas, inmuebles cuyo dominio ejercen los extranjeros, ya sea a través de determinada persona, ó bien, mediante un negocio mercantil, denominado fideicomiso. Así mismo, el artículo 130 de la propia Constitución; la Ley Federal del Trabajo vigente también pone en desventaja a los extranjeros en relación con los nacionales, así se observa en los artículos 7o., 154 y 372, fracción II.

En lo particular, considero que efectivamente no se cumple en forma absoluta con el principio de equiparación, sin embargo, es justificable tal incumplimiento, pues el Estado no puede permitir que los extranjeros participen en sus actividades políticas ó que dirijan el destino de éste, primero porque estaría en contra de su propia constitución y segundo, porque en caso de emergencia ó de una situación difícil (ejemplo: una guerra), el extranjero nunca podrá actuar con el mismo sentimiento patrio que un nacional, por muy asimilado que se encuentre al pueblo mexicano.

En relación al contenido del artículo 27 constitucional -

(39) Ibidem, p. 38.

en su fracción I, aún cuando pone en desigualdad al extranjero respecto del nacional, considero que no le viola ningún derecho, pues le permite adquirir el dominio de bienes inmuebles, excepto en las zonas que marca como prohibidas. El Estado tiene el derecho de proteger y custodiar sus playas y fronteras.

Dice San Martín y Torres: El Estado debe procurar la fusión de los extranjeros que en él viven. Para ello debe evitar, en la medida de lo posible, la formación de grupos extranjeros cerrando colonias, clubes, casas, casinos, etc. para la perfecta asimilación de los mismos al medio nacional, por el contrario, estos grupos deben ser abiertos a las corrientes culturales y sociales del país donde existen; - su existencia como comunidades cerradas implica la formación de complejos que, a la larga, vienen a transformarse en barreras para la fusión de los nacionales y en corrientes de organizaciones desconectadas del interés común, que sólo tiende a la explotación económica del país receptor y sus habitantes. (40)

Diffícil resulta creer que los extranjeros se resignen a desprenderse en un momento dado de su sentimiento patrio (posición que me parece justa y de carácter universal, ya que este fenómeno se presenta en todos los países), razón por la cual resulta peligroso en extremo, permitiéndoles inmiscuirse en los asuntos de carácter político del Estado.

En suma, todas las restricciones que el Estado impone a los extranjeros, no son sino consecuencias de la autotutela que éste ejerce sobre sus intereses nacionales.

(40) San Martín y Torres, Xavier. "Nacionalidad y Extranjería." México, D. F., 1954. P. 166.

B) - Explotación de recursos naturales

El petróleo y la petroquímica en esta parte de la industria, la explotación y demás actividades conexas, corresponde exclusivamente a la nación, por conducto de Petróleos Mexicanos. Sin embargo, esta institución podrá celebrar, con personas físicas ó morales, los contratos de obras y prestación de servicios que requiere la mejor realización de sus actividades (lo establece la Ley Reglamentaria en su artículo 27 en el ramo del petróleo, 1958). (41)

En la industria petroquímica (Ley Reglamentaria, de 1959) se precisa que únicamente la nación, por medio de Petróleos Mexicanos ó empresas subsidiarias de dicha institución, podrá dedicarse a los diferentes aspectos de la petroquímica básica. A la iniciativa privada sólo se le concede, la elaboración de productos que sean resultado de procesos petroquímicos secundarios.

La explotación de la minería, el artículo 14 de la Ley Minera establece que sólo los mexicanos y las sociedades constituidas de acuerdo con las leyes mexicanas y que tengan la mayoría del capital suscrito por mexicanos, tendrán derecho a obtener las concesiones a que se refiere esta ley. Los gobiernos extranjeros quedan excluidos, para adquirir concesiones, ni derechos mineros de cualquier especie, ni ser socios ó accionistas de empresas mineras.

El párrafo 6o. del artículo 27 constitucional establece: que la energía eléctrica corresponde exclusivamente a la nación, generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica -

(41) Siqueiros, José Luis. "Síntesis de Derecho Internacional Privado. 2da. Ed., UNAM, 1971. P. 47.

que tenga por objeto la prestación de servicios públicos. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la nación aprovechara los bienes y recursos naturales.

Queda claro en este artículo que la industria eléctrica es propiedad de la nación y que los extranjeros, personas físicas ó morales, quedan excluidas de toda actividad que sea relacionada con la industria eléctrica.

El aprovechamiento de las aguas y concesiones de los bienes naturales son propiedad de la nación. Se concederán a particulares ó sociedades civiles y comerciales constituidas conforme a las leyes mexicanas para la explotación de bienes naturales. La palabra "particulares" debe entenderse que las concesiones podrán ser otorgadas a personas físicas extranjeras, siempre que cumplan con lo establecido en el artículo 27 constitucional, párrafo 7o., fracción I.

Están reservados de manera exclusiva a mexicanos ó a sociedades mexicanas con cláusulas de exclusión de extranjeros, las siguientes actividades:

- A. Radio y televisión
- B. Explotación forestal
- C. Transportes aéreos y marítimos nacionales
- D. Transporte automotor urbano, interurbano y en carreteras federales
- E. Distribución de gas, y
- F. Las demás que fijen las leyes específicas ó las disposiciones reglamentarias que expida el Ejecutivo Federal. (42)

(42) Ley Para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera. D. O. 9 de marzo de 1973.

C) - Limitaciones a las instituciones

Las instituciones de crédito, de seguros, de fianzas y sociedades de inversión, las leyes sobre dichas instituciones, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación, el 30 de diciembre de -- 1965, el cual establece: En ningún momento podrán participar en forma alguna, en el capital de estas sociedades, gobiernos ó dependencias -- oficiales extranjeras, entidades financieras del exterior ó agrupaciones de personas extranjeras, físicas ó morales, sea cual fuere la forma que revistan, directamente ó a través de interpósitas personas. (43)

El 31 de diciembre de 1966, venció el plazo para que las instituciones de crédito, de seguros, de fianzas y sociedades de inversión, a reformar sus escrituras constitutivas, a fin de insertar en -- las mismas la prohibición aludida e incluir en el pacto social que la infracción a dicho precepto producirá la pérdida de la acción ó acciones de que se trata, en favor de la nación. Sin embargo, los propios artículos transitorios dieron la facultad a la Secretaría de Hacienda para autorizar las inversiones que se hayan realizado con anterioridad y que estuvieran en poder de algunas personas ó entidades mencionadas en la disposición prohibitiva. (44)

Se entiende por lo anterior, que las personas físicas extranjeras, que actúen por cuenta y riesgo propio, no se encuentran impedidas legalmente a llevar a cabo este tipo de inversión.

(43) Siqueiros, op. cit., p. 52.

(44) Ibidem, p. 52.

D) - La inversión extranjera en el régimen fiscal

El sistema fiscal mexicano distingue entre las sociedades mexicanas y extranjeras, se le da prioridad a las mexicanas, a la cual se le otorga ciertos beneficios que no se les da a las extranjeras.

Debemos aclarar que cuando se trata de sociedades "subsidiarias" mexicanas, es decir, cuando la totalidad de su capital social, menos cuatro acciones, es propiedad de una sociedad extranjera domiciliada fuera del país, nuestra ley considera a esta sociedad subsidiaria como nacional. Su tratamiento fiscal será igual que la que otorga la ley a todas las compañías nacionales, en la que todos los accionistas sean de nacionalidad mexicana. Lo que se ha tratado de evitar es la actuación directa de los inversionistas extranjeros, a través del establecimiento de agencias ó sucursales en el país.

El Código Fiscal de la Federación (1967) y la Ley del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles (1951), son los ordenamientos que en forma específica reglamenta el tratamiento fiscal de la inversión extranjera.

Las sociedades extranjeras se encuentran en desventaja, - en relación a las sociedades mexicanas, para distinguirlo citaremos - los siguientes ejemplos:

A. Nos pueden deducir el 5% para reserva legal a que se refiere el artículo 20 de la Ley General de Sociedades mercantiles.

B. No podrán deducir de sus utilidades ninguna cantidad por concepto de reinversión.

C. Consecuencia directa de lo anterior es que las utilidades obtenidas en México, independientemente de que se paguen efectivamente - como dividendos, cruzan el impuesto sobre rendimiento de capital.

D. Están excluidos de los beneficios que otorga la Ley de Fomento a Industrias Nuevas y Necesarias. (45)

E) - Condición de personas morales extranjeras

El artículo 25 del Código Civil enumera las diferentes - clases de personas morales que se reconocen. En una de sus fracciones incluye a las sociedades civiles y mercantiles, a las primeras les dedica un capítulo especial, el cual se titula, "De las Asociaciones y - de las Sociedades Extranjeras," en dicho capítulo establece que para - que puedan ejercer sus actividades en el distrito y territorios federales, deberán estar autorizadas por la Secretaría de Relaciones Exteriores. Para que se pueda hacer dicha autorización deberán comprobar lo siguiente: (artículo 2737 - Código Civil)

I. Que están constituidas con arreglo a las leyes de su país y que sus estatutos nada contienen que sea contrario a las leyes mexicanas de orden público.

II. Que tienen representantes domiciliados en el lugar donde - van a operar, suficientemente autorizado para responder de las obligaciones que contraigan.

Una vez concedida la autorización por la Secretaría de Relaciones Exteriores, pueden inscribirse en el registro los estatutos - correspondientes.

En esta disposición citada del Código Civil del Distrito, se refiere únicamente a asociaciones y sociedades extranjeras civiles que se desarrollan dentro del distrito y territorios, pero no señala -

(45) Siqueiros, op. cit., p. 54.

que abarca a los Estados, por lo cual se trata de actividades sujetas a la jurisdicción local.

En lo dicho anteriormente se desprende que se refiere únicamente a las sociedades mercantiles y asociaciones civiles en general pero no a sociedades mercantiles especiales, como ejemplo las instituciones de crédito y organizaciones auxiliares.

Las inversiones de las sociedades extranjeras deben hacerse en títulos y operaciones de crédito otorgados a personas ó entidades domiciliadas en la República y pagaderas dentro del territorio de la misma. Los representantes ó comisionistas por cuenta de instituciones de banca y crédito del extranjero observarán las mismas normas, - salvo en el caso de mera corresponsalia y nunca se podrá anunciar ó hacer aparecer en los documentos que se expidan, el capital de la matriz.

(46)

Las compañías de fianzas extranjeras no pueden operar en la República Mexicana; se establece, en la ley, que las empresas de esta clase necesitan la autorización previa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; esta autorización sólo se dará a sociedades anónimas mexicanas que tengan capital íntegramente pagado de millón y medio de pesos (lo establece la Ley del 26 de diciembre de 1950, artículos 2 y 3).

Las compañías extranjeras de seguros podrán tener sucursales dentro de la República, siempre que cumplan con los preceptos sobre sociedades extranjeras que les impone la Ley General de Sociedades Mercantiles, en el cual deberán de señalar el capital con que trabajan

(46) Arce, Alberto G. "Derecho Internacional Privado." 7a. Ed., Universidad de Guadalajara, 1973. P. 81.

dichas sucursales y que deberá de ser como mínimo quinientos mil pesos, en cada uno de los ramos de seguros de automóviles, crédito y diversos. Necesitan la autorización del gobierno federal, cumpliendo con las prevenciones de ley, demostrando que tienen cinco años de funcionamiento y que están autorizados para operar de acuerdo con las leyes de su país de origen. Los apoderados, residentes en la República, necesitan estar autorizados para representarlos sin limitación de facultades. Deben estar sujetos a las disposiciones de la Ley de Seguros, sobre repartición de utilidades. (47)

(47) Arce, op. cit., p. 82.

CAPITULO VI

VI - CARACTERISTICAS MIGRATORIAS EN EL NUEVO ORDENAMIENTO SOBRE POBLACION

- A) - Nueva Ley General de Población
- B) - Calidades migratorias
 - 1) - Internación
 - 2) - Estancia ilegal
 - 3) - Expulsión

A) - Nueva Ley General de Población

El artículo 73, fracción XVI de nuestra Carta Magna establece: "El Congreso tiene facultades para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, emigración e inmigración y salubridad general de la República."

Es sin lugar a dudas que este precepto constitucional es el fundamento para que el Estado Mexicano, en ejercicio de su soberanía, promulgara la nueva Ley General de Población, la cual, con diversas modificaciones, se expidió en el Diario Oficial el 7 de enero de 1974. De conformidad con esta Ley, corresponde al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Gobernación, dictar ó promover, en su caso las medidas adecuadas para resolver los problemas demográficos nacionales.

La Ley antes citada establece que el aumento de la población debe procurarse por la inmigración interna y externa.

Es indudable que el espíritu de este ordenamiento jurídico se refleja en los artículos 32 y 34 de la propia Ley.

El artículo 32 establece que la Secretaría de Gobernación fijará, previos los estudios demográficos correspondientes, el número de extranjeros cuya internación podrá permitirse al país, ya sea por actividades ó por zonas de residencia, y sujetará a las modalidades que juzgue pertinentes, la inmigración de extranjeros, según sean sus posibilidades de contribuir al progreso nacional.

El artículo 34 dice que la Secretaría de Gobernación podrá fijar a los extranjeros que se internen en el país las condiciones que estime convenientes respecto a las actividades a que habrán de dedicarse y al lugar ó lugares de su residencia. Cuidará asimismo de -

que los inmigrantes sean elementos útiles para el país y de que cuenten con los ingresos necesarios para su subsistencia y, en su caso, la de las personas que estén bajo su dependencia económica.

De los artículos enunciados con anterioridad, se desprende que la Ley General de Población se caracteriza precisamente por conceder a la Secretaría de Gobernación amplias facultades discrecionales en materia de inmigración, lo que se vió en las anteriores leyes.

Indudablemente, en lo estipulado en el anterior precepto, y más allá de los límites de la discrecionalidad, puesto que queda -- prácticamente a criterio del Ejecutivo determinar las razones por las cuales la internación de extranjeros puede poner en peligro el equilibrio económico y social de la República.

El maestro Gaxiola Ramos comenta que no es aconsejable - dar a la administración pública facultades tan amplias en esta materia, puesto que, por razón natural, la administración tiende a abusar de - ellas, y negarse a admitir extranjeros sin que haya razones verdaderamente científicas, ni jurídicas para hacerlo. (48)

En la nueva Ley de 1974, como una innovación, se les da a los investigadores, técnicos y científicos extranjeros la importancia que les corresponde. De esta manera, el artículo 36 dispone que la - Secretaría de Gobernación tomará las medidas necesarias para ofrecer - condiciones que faciliten el arraigo y asimilación de extranjeros in-- vestigadores, científicos y técnicos.

(48) Arellano García, Carlos. "Derecho Internacional Privado." Editó - rial Porrúa, México, 1974.

B) - Calidades migratorias

1) - Internación. El artículo 41 de la Ley General de Población establece que los extranjeros podrán internarse legalmente en el país como inmigrantes y no inmigrantes.

Inmigrante es el extranjero que se interna legalmente en el país con el propósito de radicarse en él, en tanto adquiere la calidad de inmigrado (artículo 44 de la Ley).

Los inmigrantes se aceptarán hasta por cinco años y tienen obligación de comprobar, a satisfacción de la Secretaría de Gobernación, que están cumpliendo con las condiciones que les fueron señaladas al autorizar su internación y con las demás disposiciones migratorias aplicables a fin de que sea refrenada, si procede, su documentación migratoria (artículo 45).

La Ley General de Población en forma limitativa enuncia, en el artículo 48, las diversas hipótesis en que se permite la internación de extranjeros como inmigrantes. Estas hipótesis son las siguientes:

- I. Rentista. Para vivir de sus recursos traídos del extranjero, de los intereses que le produzca la inversión de su capital en certificados, títulos y bonos del Estado ó de las -- instituciones nacionales de crédito u otras -- que determinen la Secretaría de Gobernación ó de cualquier ingreso permanente que proceda -- del exterior. La Secretaría de Gobernación -- podrá autorizar a los rentistas para que pres -- ten servicios como profesores, científicos ó

- técnicos, cuando estime que dichas actividades resulten benéficas para el país.
- II. Inversionistas. Para invertir su capital en la industria, de conformidad con las leyes nacionales, y siempre que la inversión contribuya al desarrollo económico y social del país.
- III. Profesional. Para ejercer una profesión sólo en casos excepcionales y previo registro del título ante la Secretaría de Educación Pública.
- IV. Cargos de confianza. Para asumir cargos de dirección u otros de absoluta confianza en empresas ó instituciones establecidas en la república, siempre que a juicio de la Secretaría de Gobernación no haya duplicidad de cargos y que el servicio de que se trate amerite la internación.
- V. Científico. Para realizar ó dirigir investigaciones científicas, para difundir sus conocimientos científicos, preparar investigadores ó realizar trabajos docentes, cuando estas actividades sean realizadas en interés del desarrollo nacional a juicio de la Secretaría de Gobernación, tomando en consideración la información general que al respecto le proporcionen las instituciones que estime

conveniente consultar.

VI. Técnico. Para realizar investigación aplicada dentro de la producción ó desempeñar funciones técnicas ó especializadas que no puedan ser prestadas, a juicio de la Secretaría de Gobernación, por residentes en el país.

VII. Familiares. Para vivir bajo la dependencia económica del cónyuge ó de un pariente consanguíneo, inmigrante, inmigrado ó mexicano en línea recta sin límite de grado ó transversal hasta el segundo.

Los hijos y hermanos de los solicitantes sólo podrán admitirse dentro de esta característica cuando sean menores de edad, salvo que tengan impedimento debidamente comprobado para trabajar ó estén estudiando en forma estable.

El no inmigrante es el extranjero que con permiso de la Secretaría de Gobernación, se interna al país en forma temporal y sin el propósito de radicarse en el mismo, dentro de alguna de las siguientes características: (artículo 42 de la ley)

I. Turista. Con fines de recreo ó de salud, para actividades artísticas, culturales ó deportivas, no remuneradas ni lucrativas, con temporalidad máxima de seis meses improrrogables.

- II. Transmigrante. En tránsito hacia otro país y que podrá permanecer en el territorio nacional hasta por treinta días.
- III. Visitante. Para dedicarse al ejercicio de alguna actividad lucrativa ó no, siempre que sea lícita y honesta, con autorización para permanecer en el país hasta por seis meses, prorrogables por una sola vez por igual temporalidad, excepto si durante su estancia vive de sus recursos traídos del extranjero, de las rentas que estos produzcan ó de cualquier ingreso proveniente del exterior, ó para actividades científicas, técnicas, artísticas, deportivas ó similares, en que podrán concederse dos prorrogas mas.
- IV. Consejero. Para asistir a asambleas ó sesiones de consejo de administración de empresas ó para prestarles asesorías y realizar temporalmente funciones propias de sus facultades. Esta autorización será hasta por seis meses, improrrogable, con permiso de entradas y salidas múltiples, y la estancia dentro del país en cada ocasión sólo podrá ser hasta de treinta días improrrogables.
- V. Asilado político. Para proteger su libertad ó su vida, de persecuciones políticas en su país de origen, autorizado por el tiempo que la Secretaría juzgue conveniente, atendiendo a las

circunstancias que en cada caso concurren; si el asilado político se ausenta del país, perderá todo derecho a regresar, salvo que haya salido con permiso expreso de la Secretaría.

- VI. Estudiante. Para iniciar, completar ó perfeccionar estudios en planteles educativos ó -- instituciones oficiales ó particulares incorporados, con prórrogas anuales, y con autorización para pertenecer en el país sólo el -- tiempo que duren sus estudios y el que sea necesario para tramitar u obtener la documentación escolar respectiva, pudiendo ausentarse -- del país cada año, hasta por ciento veinte -- días en conjunto.
- VII. Visitante distinguido. En casos especiales, podrán otorgarse permisos de cortesía para -- internarse y residir en el país, hasta por -- seis meses, a investigadores, científicos ó -- humanistas de prestigio internacional.
- VIII. Visitantes locales. Las autoridades de migración podrán autorizar a los extranjeros a que visiten puertos marítimos ó ciudades fronterizas sin que su permanencia exceda de tres -- días.
- IX. Visitante provisional. La Secretaría de Gobernación podrá autorizar como excepción hasta por treinta días, el desembarco provisional de extranjeros que lleguen a puertos de --

mar ó aeropuertos con servicio internacional, cuya documentación carezca de algún requisito secundario.

Acerca de las calidades migratorias estudiadas conviene - dejar establecido que, por disposición expresa de la Ley, artículo 58, ningún extranjero podrá tener dos calidades ó características migratorias simultáneamente.

Inmigrado es el extranjero que adquiere derechos de radicación definitiva en el país. Para adquirir dicha calidad es necesario:

- A. Residir legalmente en el país durante cinco años;
- B. Haber observado las disposiciones de la Ley de Población y su reglamento;
- C. Que sus actividades hayan sido honestas y positivas para la comunidad;
- D. Solicitar, en los plazos que señala el reglamento, el otorgamiento de su calidad de inmigrado;
- E. Obtener declaración expresa de la Secretaría de Gobernación.

El inmigrado puede dedicarse a cualquier actividad lícita, con las limitaciones que imponga la Secretaría de Gobernación, de acuerdo con el reglamento y demás disposiciones aplicables.

2) - Casos de estancia ilegal

Xavier San Martín y Torres, dice que la internación ilegal de los extranjeros adquiere muchos aspectos, pero que se pueden reducir a tres:

- a) - Las internaciones subrepticias que llevan la presunción

de mala fé;

- b) - Las internaciones originadas por una equivocación de documentación en el momento de extenderla;
- c) - Las deserciones de los tripulantes en los medios de comunicación que tocan el territorio nacional, sus puertos ó fronteras.

La primera de ellas, independientemente de que puede estar catalogada en los códigos penales, es un acto merecedor, a todas luces, de la sanción máxima: deportación. (49)

Deportar es obligar a un extranjero a salir del país cuando no reúna ó deje de reunir los requisitos sanitarios y migratorios necesarios para su internación y permanencia en el país.

Las internaciones, cuya ilegalidad proviene de un acto equivocado en el momento de extender la documentación, se debe diferenciar de dos aspectos:

1) - Cuando tal equivocación no afecta a la persona sino a la calidad migratoria, en cuyo caso cabe rectificación inmediatamente que se descubra la ilegalidad.

2) - Cuando el error es de persona y en este caso debe procederse a su inmediata deportación, pues debe considerarse como una internación subrepticia.

En las internaciones provenientes de las deserciones realizadas por los miembros de las tripulaciones en los medios de comunicación, equiparables a las internaciones subrepticias, tienen además -

(49) San Martín y Torres, Xavier. "Nacionalidad y Extranjería." México, D. F., 1954. P. 166

la particularidad de tener a un segundo responsable, que es la persona física ó moral propietaria del transporte del que desertó, ó sus signatarios, representantes ó apoderados. Por esta responsabilidad, debe limitarse a la obligación de reembarque y pago de sanciones pecunarias al desertor, pues es lógico suponer que este obró por su propia cuenta y la responsabilidad del otro es derivada.

La estancia de extranjeros puede revestir por lo que toca a su situación irregular, dos aspectos principales:

- a) - Estancia irregular propiamente dicha y
- b) - Estancia ilegítima.

La primera es el resultado de alguna condición general - que dejó de ser comprobada por el extranjero ante la autoridad competente, pero que existió en realidad, ejemplo: las subsistencias de - inversiones, de matrimonio, de dependencia económica, etc. En estos - casos, demostrando plenamente que durante los períodos no refrendados, existieron las condiciones, bien puede conceder el Estado la revalidación de estancia, imponiendo una sanción pecunaria por extemporaneidad en la comprobación siempre y cuando esta omisión no venga a constituir una falta reiterada y grave, que lleve a estimar como indeseable la estancia del extranjero. (51)

La estancia ilegal del extranjero en el país, no permite revalidación por parte del Estado, ya que la simple enunciación de estancia ilegal impide el fundamento legítimo para dicha regularización.

La Secretaría de Gobernación, en el oficio en que autorize la internación del extranjero, fijará las actividades a que puede -

(51) San Martín y Torres, Xavier, op. cit., p. 164.

dedicarse durante su estadía en el país. Si el interesado desea ejercer actividades diversas a las que le fueron expresamente autorizadas en un principio, deberá obtener el permiso de la dependencia federal - competente; en caso contrario, se expone a una sanción pecunaria ó a su expulsión del país.

3) - Expulsión

El artículo 33 de la Constitución establece que el ejecutivo de la unión tendrá la facultad exclusiva de hacer abandonar el te rritorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente.

Considero que la expulsión debe obedecer a motivos válidos y que no sean arbitrarios, o sea, que haya una causa que justifique dicho acto.

Verdross afirma que en el Derecho Internacional, la expul sión es lícita, si hay motivos suficientes para ello y que pueden reducirse a las siguientes categorías:

- a) - Poner en peligro la seguridad y el orden del Estado de resi dencia, por ejemplo: mediante la agitación política, enfermedades infecciosas, modales inmorales;
- b) - Ofensa inferida al Estado de residencia;
- c) - Amenaza u ofensa a otros Estados;
- d) - Delito cometido dentro ó fuera del país;
- e) - Perjuicios económicos ocasionados al Estado de residencia, por ejemplo: mendicidad, vagabundeo ó incluso, simple falta de medios;
- f) - Residencia en el país sin autorización. (52)

(52) Verdross, op. cit., p. 304.

CAPITULO VII

VII - EVALUACION CRITICA SOBRE LA NUEVA LEY GENERAL DE POBLACION

EVALUACION CRITICA SOBRE LA NUEVA LEY GENERAL DE POBLACION

En el capítulo primero de esta Ley se establecen las atribuciones de la Secretaría de Gobernación, la cual conserva amplias facultades discrecionales y que no es aconsejable dar a la administración facultades tan amplias en esta materia puesto que por razón natural, - la administración tiende a abusar de ellas.

El artículo 2do. señala el objetivo de esta Ley y a continuación se establecen las atribuciones de las autoridades competentes en materia de población. En el tópic de población, el Ejecutivo Federal actúa por la Secretaría de Gobernación.

Las finalidades de la Ley, lo establece el artículo 3o.: Para los fines de esta Ley, la Secretaría de Gobernación dicta y ejecuta ó, en su caso, promueve ante las diversas dependencias ó entidades correspondientes, las medidas necesarias para:

*I. Adecuar los programas de desarrollo económico y social a las necesidades que planteen el volúmen, estructura, dinámica y distribución de la población;

II. Realizar programas de planeación familiar a través de los servicios educativos y de salud pública de que disponga el sector público y vigilar que dichos programas y los que realizen organismos privados, se lleven a cabo con absoluto respeto a los derechos fundamentales del hombre y preserven la dignidad de las familias, con el objeto de regular racionalmente y estabilizar el crecimiento de la población, así como lograr el mejor aprovechamiento de los recursos humanos y naturales del país;

III. Disminuir la mortalidad.

IV. Influir en la dinámica de la población a través de

los sistemas educativos, de salud pública, de capacitación profesional y técnica y de protección a la infancia y obtener la participación de la colectividad en la solución de los problemas que la afectan;

V. Promover la plena integración de los grupos marginados al desarrollo nacional;

VI. Sujetar la inmigración de extranjeros a las modalidades que juzgue pertinente;

VII. Restringir la emigración a nacionales cuando el interés nacional así lo exija;

VIII. Procurar la planificación de los centros de población urbanos, para asegurar una eficaz prestación de los servicios que se requieran;

IX. Estimular el establecimiento de fuertes núcleos de población nacional en los lugares fronterizos que se encuentren escasamente poblados;

X. Procurar la movilización de la población entre distintas regiones de la república con objeto de adecuar su distribución geográfica a las posibilidades de desarrollo regional, con base en programas especiales de asentamiento de dicha población;

XI. Promover la creación de poblados, con la finalidad de agrupar a los núcleos que viven geográficamente aislados;

XII. Coordinar las actividades de las dependencias del sector público federal, estatal y municipal, así como las de organismos privados para el auxilio de la población en las áreas en las que se prevea u ocurra algún desastre."

Evaluación crítica general.

El problema demográfico ha venido recibiendo en los ---

últimos años una fuerte carga política, en virtud de que en general - los Estados Unidos y otros países desarrollados de la esfera capitalista han presionado al Tercer Mundo - entre ellos México - para que se reduzcan las tasas de crecimiento de la población, lo cual significa - fundamentalmente reducir las tasas de fecundidad.

A este respecto, la Ley General de Población que analizamos, fracciones II y IV, es muy clara; persigue reducir la tasa de crecimiento de la población. Consideramos que es muy importante para los fines, I, II y IV de la presente Ley, que la política de población que se lleve a cabo en México, se realice dentro de un marco libre de presiones externas y se llegue a ella a través del exámen de la significación de las tasas de incremento demográfico en relación con las posibilidades de crecimiento económico, las tensiones sociales que se puedan crear a mediano y a largo plazo y la disponibilidad de recursos naturales críticos, en especial superficies de cultivo y ciertas materias primas básicas. El gobierno mexicano no debe descuidar en absoluto la necesidad de impulsar el desarrollo económico y social y las transformaciones que ello supone, el incremento demográfico del país - tendrá que reducirse a mediano y a largo plazo para que en lugar de ser un elemento de signo negativo, contribuya mediante un descenso de la tasa de crecimiento a hacer reales las posibilidades de desarrollo sin agravar tensiones ya existentes ó conducir a la postre a volúmenes sumamente grandes de desempleo y subempleo.

Además, el gobierno de México debe tomar en cuenta el hecho de que exista una demanda latente de planificación familiar demostrada, tanto por la persistencia de aborto clandestino y primitivo, como la creciente utilización de servicios privados de planificación familiar, sobre todo por los sectores de bajos ingresos.

Ahondando un poco más en el punto III del capítulo I de la misma Ley, en lo referente a la planeación familiar, es necesario que los programas que lleven a cabo las diversas instituciones de servicio público del gobierno adopten nuevas actitudes. Esta nueva actitud debe tomar en cuenta que el cambio constante es indispensable y que hay que responder con coherencia ante el medio ambiente y no dejar que esas instituciones continúen con estructuras y sistemas ó estilos de toma de decisiones justificadas en función de su historia y no en función de su futuro. Las dificultades que los programas tienen que enfrentar son cada vez más complicadas debido a que la planificación familiar ha entrado a la fase política de su historia y en ese campo hay muchos escollos ante las cuales la candidez puede ser peligrosa.

La velocidad con que los cambios están ocurriendo obligan a estar constantemente innovando y no se puede correr el riesgo de ser saltados y dejados atrás; se tienen que perfeccionar las instituciones a través de sus componentes humanos y tomar las decisiones considerando los nuevos factores en juego.

Las ventajas de la actividad de planeación saltan a la vispera aunque involucran una fuerte inversión en tiempo por parte de todos.

Sin embargo, el rendimiento resultante lo justifica. Claro está que el rendimiento, en los programas de planeación familiar, sólo es mediable en relación a lo programado para un período bien determinado de tiempo, o sea el monto logrado de los objetivos previamente trazados.

Esto nos lleva a la conclusión de que todo lo dicho se quedará en mera teoría, si no hay una conciencia clara, a nivel directivo del cambio de los tiempos; si los que dirigen la planificación

familiar no se percatan de que se tiene que adoptar un nuevo tipo de dirección, una dirección dinámica, participativa y liberada de la administración propiamente dicha para dedicar más esfuerzo a la coordinación de elementos, de recursos y oportunidades; una dirección flexible que no se deje dominar por la rigidez de la técnica y que sea de franca apertura y de profundo sentido humano.

Las fracciones V, VIII, X y XI son sin duda importantes dentro del contexto de la política demográfica y esto más que nada debido a que la distribución de los mexicanos dentro de su propio territorio es una de las variables más importantes de la población.

Hay una íntima relación entre la distribución de la población dentro del territorio y los niveles de vida y el desarrollo nacional. En ningún país del mundo, la población está perfectamente repartida, pero lo está menos en países como México, en donde por distintas causas históricas, económicas y sociales se han venido creando polos de desarrollo y zonas deprimidas. Consideramos que la Ley General de Población debe intentar que dentro del ajuste de la política demográfica a la política general de desarrollo, se tome en cuenta la conveniencia de estimular todas las medidas, de crear todas las políticas tendientes a revitalizar las zonas deprimidas del país, a distribuir equitativamente la población dentro de su contexto geográfico, a impedir, dentro de lo posible, las migraciones del medio rural hacia las zonas urbanas, a arraigar más al campesino y al hombre productor del campo dentro de su zona, creando condiciones de vida económicas y sociales más positivas para ese arraigo y estableciendo también principios como el de descentralización administrativas, que propendan a evitar la concentración de la población en los grandes centros urbanos.

Otra cosa que es necesario contribuir a hacer es conjugar

a miles de pequeños poblados que existen en toda la República. La fragmentación de la población, dentro del territorio nacional, es uno de los problemas más serios y también el de hacinamiento de grandes núcleos urbanos de desocupados ó subocupados, dentro u alrededor de las grandes ciudades.

Varias medidas se deberán dictar para desestimular esta fragmentación y por lo contrario, estimular esta fragmentación y por lo contrario, estimular que la industria y las fuentes productivas no se concentren en las grandes ciudades y sigan actuando como polos de atracción para las masas rurales campesinas que, por otra parte, al salir de su propio medio productivo, dejan de lado sus ocupaciones naturales y han promovido un descenso ó un crecimiento menos rápido de la producción de alimentos y en general de las actividades agropecuarias.

Una vez hecho el análisis sobre los problemas demográficos internos, haremos una evaluación respecto a las calidades migratorias a que están sujetos los extranjeros para internarse en el país.

En la parte referente a la migración internacional, analizaremos las diferentes clases de calidades migratorias, como son los no inmigrantes, inmigrantes e inmigrados.

Principiaremos por mencionar las garantías que le otorga nuestra Constitución a los extranjeros. En su artículo 10. establece: En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, si no en los casos y condiciones que ella misma establece.

El artículo 33 de nuestra Carta Magna define a los extranjeros como aquellos que poseen las calidades determinadas, en el artículo 30 de la misma, manifestando que tienen derecho a las garantías individuales que otorga el capítulo 1, título primero.

Se entiende por esto que los extranjeros gozan del derecho de igualdad ante la ley de igual protección bajo la misma, sin -- distinguir raza, color, sexo, religión, idioma, etc. Tienen derecho a la libertad, a la vida y la seguridad de las personas, igual derecho - tienen de acudir ante los tribunales, cuando se les viole los derechos establecidos, ya que estas garantías las marca nuestra Constitución.

En esta nueva Ley de Población se les dan amplias facultades a la Secretaría de Gobernación, para que determine el número de - extranjeros que puedan internarse al país y queden sujetos a las modalidades que juzgue pertinente la inmigración de extranjeros, la establece el artículo 32 de la misma Ley.

En esta nueva Ley de 1974, como una innovación, se les da preferencia a los investigadores, científicos y técnicos para que contribuyan al desarrollo de México, en aspectos en que no estamos preparados ó no estamos suficientemente capacitados para desarrollarnos.

En este punto estoy completamente de acuerdo para darles dicha tarea a los extranjeros, ya que es muy importante para nuestro desarrollo científico y técnico. Pero debe cuidar que estas personas sean elementos útiles para el país, aunque esto lo prevé el artículo 34 de la Ley, hemos tenido experiencias anteriores, en que se han contratado esta clase de servicios, sabemos que todavía una parte de los inmigrantes que se internan bajo la promesa de cumplir todos los requisitos migratorios, se dedican a realizar actos de comercio que no es - precisamente a lo que han venido y a todas clases de actividades excluidas para ellos.

Haremos el análisis de las calidades migratorias que mencionamos al principio en las cuales veremos las características del no inmigrante y del inmigrante hasta adquirir la calidad de inmigrado, al

cual considero que se le debería denominar, "condición de inmigrado", sobre el cual hablaremos posteriormente.

Principiaremos con analizar el artículo 42 de la Nueva - Ley General de Población, la cual habla sobre el no inmigrante en las diferentes características; haré el análisis correspondiente al turista, transmigrante, visitante y visitante distinguido.

La Ley dice que el no inmigrante es el extranjero que, - con permiso de la Secretaría de Gobernación, se interna en el país temporalmente dentro de algunas de las siguientes características:

Turista. Es el que se interna en el país con fines de recreo ó de salud, para actividades artísticas, culturales ó deportivas no remuneradas con temporalidad máxima de seis meses improrrogables.

Por lo que se ha visto en esta fracción, entendemos que - la Secretaría de Gobernación concede al turista un máximo de seis meses y que tiene la facultad para restringir dicha temporalidad ó suspenderla, según los motivos que establece el artículo 37 de esta Ley.

También se establece que es de carácter improrrogable su estancia en el país, y que es con fines de recreo ó de salud, actividades artísticas, culturales ó deportivas, no remuneradas.

Estas son las condiciones a que están sujetos los no inmigrantes turistas y también deberán llenar los requisitos que se establecen al resto de los extranjeros en el artículo 62 de la Ley General de Población, el cual enumeraremos:

- I. Presentar el certificado de buena salud física y mental;
- II. Aprobar el exámen de las autoridades sanitarias;
- III. Presentar a las autoridades de migración los informes que se le soliciten;
- IV. Identificarse por medio de documentos idóneos y auténticos

- y, en su caso, acreditar su calidad migratoria;
- V. Presentar el certificado oficial de sus antecedentes, expedido por la autoridad donde hayan residido.
- VI. Llenar los requisitos que se señalen en sus permisos de internación.

En este breve recorrido se establecieron algunas de las características que tiene el extranjero como turista, durante su legal estancia en el país, ya que son con fines de recreo ó de salud, científicas, artísticas ó deportivas, siempre y cuando no sean remunerativas. Por lo tanto, el legislador no previó que el objeto esencial del turista que se interna con el ánimo de recreo puede darse la posibilidad de que el extranjero se internó en el país para realizar actividades en las cuales puede obtener un lucro representando a determinadas personas ó instituciones del exterior y así por este hecho, evade el pago de impuestos que le corresponden. Por lo tanto, considero que no se le debe dar la característica de turista, sino la de visitante, ya que se establece que este podrá dedicarse al ejercicio de una actividad lícita la que puede ser lucrativa ó no.

En lo que se refiere al transmigrante, sus características se encuentran en la fracción II del artículo 42, la cual establece quién es transmigrante; es el que va en tránsito hacia otro país y que podrá permanecer en este territorio nacional hasta por treinta días.

El transmigrante es el extranjero que va a un país determinado y que tiene que pasar por territorio nacional; se verá en la necesidad de pedir a las autoridades del país un permiso para transitar por su suelo para llegar a su destino, ya que el objetivo del transmigrante al cruzar por territorio nacional es ir con destino a otro.

Por lo tanto, considero que se debería reducir la ----

permanencia del transmigrante, ya que el cruce de nuestro territorio - no demoraría tanto contando con los transportes que existen en la actualidad y que podrían ser en un corto tiempo, estipulado para ello.

Hablaremos de la fracción III del artículo mencionado, el cual trata al extranjero visitante, que son aquellos que se internan - en forma temporal al país para dedicarse al ejercicio de una actividad lucrativa ó no, siempre que sea lícita y honesta, con autorización de permanecer en el país hasta por seis meses prorrogables por una sola - vez por igual temporalidad, excepto si durante su estancia vive de sus recursos traídos del extranjero, de las rentas que estos produzcan ó - de cualquier ingreso proveniente del exterior ó para actividades científicas, técnicas, artísticas, deportivas ó similares, en las que podrían concederse dos prórrogas más.

Podemos decir que el legislador, al señalar las actividades de los visitantes para efectos de las prórrogas de permanencia, - hacía referencia a las actividades técnicas, científicas, artísticas, deportivas ó similares. En mi opinión, considero que es un error de - la ley, ya que considera con toda amplitud a toda clase de actividades lucrativas ó no, dentro de estas características y dentro de su temporalidad limitada, les concede un plazo inicial y oportunidad de obtener una permanencia por igual temporalidad, debería al señalar las actividades en particular con derecho a más temporalidades, tal como empieza realizándolo, es decir, en forma limitativa y buscar siempre el interés social procurando que sean positivas para el país pero también limitándolas para que en un momento dado la autoridad administrativa - no mal interprete y se pierda el concepto de esta calidad de no inmigrante, ya que de otra manera el interés del extranjero visitante se - podría fomentar por su arraigo económico con la intención de permanecer

definitivamente.

Por último, en relación a este artículo, hice un breve análisis al visitante distinguido; el artículo 42 en la fracción VII habla sobre esta clase de extranjero. Dice que sólo se aceptará en casos especiales, de manera excepcional podrán otorgarse permisos de cortesía para internarse y residir en el país, hasta por seis meses, investigadores, científicos ó humanistas de prestigio internacional, periodistas u otras personas prominentes. La Secretaría de Gobernación podrá renovar estos permisos cuando lo estime pertinente.

La característica de esta función consiste en que los permisos de cortesía son otorgados en casos especiales y de manera excepcional, o sea que no se limita al extranjero abandonar el país a su terminación ya que es renovable su estancia, esto puede dar lugar a que el titular cambie su característica ó inclusive, la calidad migratoria; en esto no encuentro una justificación, ya que la persona que se interna con esta calidad migratoria, su propósito es de permanecer breve tiempo y sin ánimo de residencia, tenga un derecho que no debe corresponderle. Igual sucede en el caso del periodista que viene a cubrir un evento especial ó a desarrollar una actividad temporal.

Una vez analizadas las calidades de los no inmigrantes, toca el tema correspondiente a los inmigrantes que es de suma importancia ya que el interés de estos es con el ánimo de residir permanentemente dentro de territorio nacional.

El artículo 44 de la Ley dice que es inmigrante el extranjero que se interna legalmente en el país con el propósito de radicarse en él, en tanto adquiere la calidad de inmigrante.

Principalmente lo que voy a analizar en relación a los inmigrantes, son las características que la Ley les otorga a este tipo

de extranjeros en el artículo 48 en sus diferentes fracciones. Principiaré con la fracción I, la cual nos habla de los rentistas, establece dos puntos; los extranjeros que se internan en el país para vivir de sus recursos traídos del extranjero, de los intereses que les produzca la inversión de su capital en certificados, títulos y bonos del estado ó de las instituciones nacionales de crédito u otras que determine la Secretaría de Gobernación ó de cualquier ingreso que proceda del exterior.

Estoy de acuerdo con la internación de este tipo de extranjeros, ya que puede ser beneficioso para nuestro país, en el orden económico, ya que se trata de personas que vienen a dejar el producto ó renta de sus propiedades ó posesiones al territorio nacional y que única y exclusivamente van a ser consumidores de artículos producidos en el país.

La Ley también prevé que estas personas esten preparadas y que sus ingresos sean recibidos del exterior. Hay una falla que distingo, en la cual la Ley descuida totalmente el interés jurídico del extranjero que solicita la internación, ya que la Ley y su reglamento establecen que el extranjero debe presentar una suma determinada para que se le considere como rentista, aunque no posean otros bienes en su patrimonio, o sea que cualquier persona puede internarse si tiene la cantidad mencionada.

Es de recomendarse que la Ley fije un interés jurídico de permanencia, que se compruebe la necesidad ó propósito de residencia del extranjero en el país, analizándose cada caso concreto y tomando en cuenta factores subjetivos, de salud y de familia, etc.

La fracción II de este artículo habla de los inversionistas; para intervenir su capital en la industria, de conformidad con -

las leyes nacionales y siempre que la inversión contribuya al desarrollo económico y social del país.

Los inversionistas constituyen entre los inmigrantes uno de los grupos más importantes, debido a que traen consigo capitales extranjeros. Sin embargo, debería procurarse que estos capitales se incrementaran y dedicaran a ramas poco explotadas ó nuevas, ya que nuestro país es rico en recursos naturales, muchos de los cuales ó no han sido descubiertos ó no han sido debidamente explotados.

Otro problema que existe por lo respecta a los inversionistas y los inversionistas en valores, resulta casi inoperante debido al poco aliciente que tienen por el hecho de que la inversión que tienen que llevar a cabo, en los casos de los valores, necesariamente debe ser sumamente elevada para poder gozar de una cantidad suficientemente productiva en los dividendos y así cubrir los mínimos intereses exigidos por la Ley.

Para contrarrestar estos problemas, deberá fijarse un monto que bien, podrían tomarse en cuenta varios factores importantes entre ellos, el tipo de industria, comercio ó ganadería en que se va invertir, el lugar en que se efectuará la inversión, los costos de materias primas que pretenden utilizarse, los salarios fijados en la zona. Por esta razón considero que en esta parte, la Ley General de Población y su reglamento, debería de establecer bases distintas para ayudar a la inversión, ya que la Ley establece una cuota fija, esta no debería ser si no elástica, o sea que debería de marcar cantidades mínimas y dejar a la autoridad administrativa para que fije las cantidades convenientes de acuerdo con el caso especial pero siempre sin salirse de los casos marcados por la Ley.

La fracción III habla de los profesionistas; para ejercer

una profesión sólo en casos excepcionales y previo registro del título ante la Secretaría de Educación Pública.

Esta característica es completamente inoperante, ya que - la misma Ley Reglamentaria señala que no se concederá la calidad de inmigrante a ningún extranjero para ejercer su profesión, salvo que concurren circunstancias excepcionales, como una eminencia en su especialidad.

A pesar de lo anterior, nos encontramos hoy en día, que - en México ha crecido el número de profesionistas extranjeros, principalmente contadores y abogados que están ejerciendo su profesión. Lo anterior se debe, en mi opinión, no a que se haya autorizado la internación de profesionistas extranjeros, sino que estos entran con calidades migratorias diversas y después se dedican al ejercicio profesional. Desde luego, el principio es que un inmigrado puede dedicarse a la actividad lícita que desea, pero nuestra Ley marca claramente una res-tricción que tal vez es inconstitucional, pero que toca combatir al extranjero por medio del amparo. Sin embargo, lo anterior no excluye - que las disposiciones de la Ley General de Profesiones debería aplicar se en forma efectiva, junto con la Ley General de Población.

Fracción IV, cargos de confianza: Para asumir cargos de dirección y otras de absoluta confianza en empresas ó instituciones establecidas en la República, siempre que a juicio de la Secretaría de - Gobernación no haya duplicidad de cargos y que el servicio de que se - trate amerite la intervención.

En la actual Ley y su reglamento , sólo fijan requisitos generales y en la práctica se vé, por ejemplo, que a un extranjero que se internó como empleado de confianza de una empresa determinada, se - le autorize el cambio a otra empresa totalmente distinta pero con su -

misma calidad de empleado de confianza. Este es uno de los aspectos - que se debería corregir en la práctica y para tal fin debería reformar se la Ley, conservando el carácter de personalismo del empleado de con fianza y añadiendo la característica de insustituibilidad, ya que si - las empresas cambian de un extranjero a otro, es de pensarse que ese - puesto puede ser ocupado por un nacional.

En las siguientes fracciones V y VI que habla sobre los - científicos y técnicos, las cuales considero que han sido aceptadas - por parte del legislador, y esta forma de inmigración debe de propiciarse por el Estado, pues de ello depende en gran parte la efectiva in- corporación de México en los adelantos de la tecnología moderna.

La fracción VII nos habla de la inmigración de familiares, lo único que quiero añadir es que una vez realizada, requiere de una - constante y enfática vigilancia de la Secretaría de Gobernación, a -- efecto de impedir que los sujetos desplieguen actividades de percepción económica, ya que estas limitan el campo de acción de los nacionales - mexicanos.

El artículo 52 de esta Ley señala al inmigrado, que es el extranjero que adquiere derechos de residencia definitiva en el país.

Considero que al inmigrado no se le debe dominar dentro - de la calidad de inmigrante y no inmigrante, ya que no estoy de acuer- do que se le dé esta calidad, sino que estaría mejor denominarle "con- dición", de acuerdo a la posición social especial que guarda el inmi- grado, respecto al resto de la población en el país.

Para dar una explicación más concreta respecto al inmigra do, el artículo 53 de esta Ley establece que los inmigrantes con resi- dencia legal en el país durante cinco años podrían adquirir la calidad de inmigrados, siempre que hayan observado las disposiciones de esta -

Ley y sus reglamentos y que sus actividades hayan sido honestas y positivas para la comunidad.

Ahora bien, si analizamos lo expuesto en este artículo, - observamos que la calidad inmigratoria implica una situación de temporalidad para los extranjeros que se internan al país como no inmigrantes ó inmigrantes, durante este período deberán cumplir con los requisitos que le impone la Ley, no sólo para no perder su calidad, sino para poder solicitar y adquirir derechos de residencias definitivos. - Una vez que el extranjero ha cumplido con los requisitos obligatorios para obtener la calidad de inmigrante, la Secretaría de Gobernación, - la llamada calidad de inmigrado, en este momento cambia la situación - del extranjero y al volverse inmigrado, su estancia ya no está sujeta a lo que establece el artículo 53 y, por lo tanto, ha adquirido una posición social diferente al resto de la población del país.

Por eso considero que la situación jurídica del extranjero inmigrado cambia y se le debe dar la posición social especial como condición de inmigrado, para así diferenciarlo de la situación previa en que se ubica al adquirir la calidad de inmigrante al internarse al país y así establecer una diferencia para su estudio dentro del Derecho Internacional Privado.

El artículo 55 de la Ley General de Población establece - que el inmigrado podrá dedicarse a cualquier actividad lícita. Con - las limitaciones que le imponga la Secretaría de Gobernación, de acuerdo con el reglamento y con las demás disposiciones aplicables a su vez, el artículo 67 del reglamento de esta Ley, regula la aplicación del artículo 55, en su fracción I, dice: La Secretaría tiene la facultad de imponer limitaciones a las actividades de los inmigrados, ya sea en el mismo oficio en que se le otorgue esta calidad ó en cualquier tiempo -

posterior, pudiendo también hacerlo mediante acuerdo de carácter general.

Por lo que se vé, la fracción I del artículo 67, reglamenta al artículo 55 de la Ley, en la cual no se precisa cuales son las limitaciones que se le impondrán al inmigrado en sus actividades, ya que es una facultad discrecional de la Secretaría de Gobernación y nos parece bastante amplia, sobre esto a que acabamos de referirnos es un aspecto legal, tenemos conocimientos de que la única limitación que la Secretaría impone al inmigrado, es el no poder dedicarse a prestar servicios en restaurantes, clubes, cantinas y similares. Las razones que se argumentan para este tipo de servicios podrían ser, porque esta clase de trabajo cualquier persona lo puede desempeñar y así en esta forma se protege al menor y se le protege al mexicano en su integridad económica; también pensamos que se trata de evitar que el extranjero se dedique a la corrupción y adquirir vicios; o bien, obtenga y explote esta clase de establecimientos que vendrían a agravar su situación.

Estas limitaciones, por lo que se vé, tienden a la protección de la sociedad, lo cual lo considero correcto, en mi opinión, se debería de reglamentar en forma más concreta el artículo 55 de la Ley, ya que el artículo 67 de su reglamento, sólo repite, aunque en forma más amplia, lo que enuncia el primero y que según se desprende la limitación que mencionamos se encuentra establecida en los reglamentos internos de la Secretaría de Gobernación y que debería ser incluido en el artículo 67 de su reglamento para que se pueda tener una mayor observancia.

Nuestra etapa actual de desarrollo cultural, social y político no nos permite estar capacitados para recibir una abundante población extranjera, ya que nuestro país ha incrementado su población -

por crecimiento natural y no por abundante inmigración.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

I. No obstante que el artículo 10. constitucional señala la igualdad para todos los habitantes dentro del territorio nacional, existen prohibiciones para los extranjeros; esto se debe a la autotutela que el Estado ejerce sobre los intereses nacionales.

II. En el artículo 10. de la Ley General de Población de 1974, se establecen las atribuciones de la Secretaría de Gobernación, la cual conserva amplias facultades discrecionales y que no es aconsejable dar a la administración facultades tan amplias en esta materia, puesto que por razón natural, la administración tiende a abusar de -- ellas.

III. Para los fines de las fracciones I, II y IV, del artículo 30. de la Ley General de Población vigente, se debe procurar - que la política de población, se lleve a cabo dentro de un marco libre de presiones externas y se estudie las tasas de incremento demográfico en relación con las posibilidades de crecimiento económico, en especial superficies de cultivo y ciertas materias primas básicas.

IV. En la planeación familiar se debe tomar una nueva actitud, teniendo en cuenta que el cambio constante es indispensable y - que debe haber coherencia ante el medio ambiente, no dejar que las -- instituciones continúen con estructuras ó sistemas, justificados en fusión de su historia y no en fusión de su futuro.

V. Para la planeación familiar se debe adoptar una dirección dinámica, participativa y flexible, que no se deje dominar por la rigidez de la técnica y que sea de franca apertura y de profundo ---

sentido humano.

VI. En las zonas deprimidas, se debe intentar dentro del ajuste de la política demográfica a la política general de desarrollo, tomando en cuenta toda clase de medidas, para distribuir más equitativamente a la población dentro de su contexto geográfico y tratar de impedir dentro de lo posible, las migraciones del medio rural hacia las zonas urbanas, arraigando más al campesino y al hombre productor del campo dentro de su zona, para crear condiciones de vida económica y social más positiva para ese arraigo.

VII. En la nueva Ley General de Población, se les da preferencia a los extranjeros investigadores, científicos y técnicos, pero debe cuidar que estas personas sean en realidad útiles para el país, ya que con las experiencias anteriores, se ha visto que muchos no se han dedicado a lo que vienen designados, si no que se dedican a realizar toda clase de actividades comerciales y que no son a lo que han venido a desarrollar.

VIII. La fracción I, del artículo 42 de la nueva Ley, -- habla de los turistas; consideramos que se debería cambiar esta característica ya que se puede dar el caso, que el turista se puede internar al país para realizar actividades en las cuales obtenga un lucro, ya sea representando a determinadas personas ó instituciones extranjeras y por este hecho evadir el pago de impuestos que le corresponde, y que al turista le está prohibido internarse con el ánimo de obtener un lucro, por eso se le debería de dar la característica de visitante, ya que este puede dedicarse al ejercicio de una actividad lucrativa ó no, siempre que sea lícita.

IX. Al extranjero transmigrante, su permanencia se debía de reducir, porque el cruce por nuestro territorio no demoraría tanto, contando con los transportes que existen en la actualidad, en estos casos la Secretaría de Gobernación debería exigir un depósito ó fianza, para garantizar su salida del país, en el tiempo estipulado para ello.

X. Es recomendable que la Ley fije un interés jurídico - de permanencia, en el que se compruebe la necesidad ó propósito de residencia del extranjero en el país, analizándose cada caso concreto y tomando en cuenta valores subjetivos, como de salud y de familia.

XI. En la nueva Ley General de Población y su reglamento, se deben establecer bases distintas para ayudar a la inversión, porque la Ley establece una cuota fija y que debería ser elástica, o sea que se marcaran cantidades mínimas y dejar a la autoridad administrativa - para que fije las cantidades convenientes, de acuerdo con el caso especial, pero siempre sin salirse de los casos marcados por la Ley.

XII. En los cargos de confianza, se debe consagrar el carácter de personalísimo y añadir la característica de insustituibilidad, ya que si las empresas cambian de un extranjero a otro, es de pensarse que un nacional puede ocupar ese cargo.

XIII. El extranjero una vez cumplido con los requisitos obligatorios para obtener su calidad de inmigrante, en ese momento cambia la situación del extranjero, al volverse inmigrado, su estancia ya no está sujeta a lo que establece el artículo 53, por lo cual ha adquirido una posición social diferente al resto de la población, por lo tanto, se le debe dar la posición de "condición de inmigrado" para así diferenciarlo de la situación previa en que se ubica al adquirir la -

calidad de inmigrante al internarse al país.

XIV. En el reglamento de la Ley General de Población en su artículo 67, reglamenta al artículo 55 de la Ley, en la cual no se precisa cuales son las limitaciones que se le impondrán al inmigrado - en sus actividades y que deja sin protección al extranjero, ya que es una facultad discrecional de la Secretaría de Gobernación. Se deberían establecer limitaciones más precisas para mayor observancia.

BIBLIOGRAFIA

- Arellano García, Carlos. "Derecho Internacional Privado." Porrúa, México, 1974.
- Arce, Alberto G. "Derecho Internacional Privado." 7a. Edición, Universidad de Guadalajara, 1965.
- Cabrera A., Gustavo. "Dialogos Sobre Población." El Colegio de México, México, 1974.
- Carrillo Flores, Antonio. "Dialogos Sobre Población." El Colegio de México, México, 1974.
- Petit, Eugenio. "Derecho Humano." Editorial Nacional, México, - 1969.
- Leñero Otero, Luis. "Dialogos Sobre Población." El Colegio de México, México, 1974.
- Mendieta y Nuñez, Lucio. "El Problema Agrario en México." Porrúa, México, 1968.
- Oruë y Arregui, José Ramón. "Manual de Derecho Internacional Privado." 3a. Edición, Reus, Madrid, 1952.
- Oda, Shigern. "El Individuo en el Derecho Internacional." En So rensen, Max, Editorial Manual de Derecho Internacional Público, - Fondo de Cultura Económica, México, 1972.
- Pedrao N., Mercedes. "Dialogos Sobre Población." El Colegio de México, México, 1974.
- Urquidí, Víctor L. "Dialogos Sobre Población." El Colegio de México, México, 1974.
- Urquidí, Víctor L. "Explosión Humana." Fondo de Cultura Económica, México, 1974.
- Verdross, Alfredo. "El Derecho Internacional Público." Editorial Aguilar, Madrid, 1957.

LEGISLACIONES VISTAS

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley General de Población (vigente).

Ley General de Población, de 1936.

Ley de Migración, de 1908.

Ley de Migración, de 1926.

Reglamento de la Ley General de Población.

Ley de Nacionalidad y Naturalización.

Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión -
Extranjera.

Código Civil para el Distrito y Territorios Federales.

Código Fiscal de la Federación de Sociedades.

Ley General de Sociedades Mercantiles.