



881039  
32  
Segun.

**UNIVERSIDAD FRANCO MEXICANA, S. C.**

**"Formatio Hominis"**

**ESCUELA DE DERECHO  
INCORPORADA A LA U. N. A. M.**

**CALIDADES Y CARACTERISTICAS MIGRATORIAS  
Y SU EVOLUCION EN MEXICO**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO**

PRESENTA EL ALUMNO :

**EDUARDO ADOLFO HERRERA SEGUIN**

ASESOR DE TESIS

LIC. IRMA HERRERA MAYA

MEXICO, D. F.

1990

**FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

# I N D I C E

INTRODUCCION:

## CAPITULO PRIMERO

### ANTECEDENTES HISTORICOS

1.1	<u>ROMA.</u>	
1.1.1	Aspectos Generales.....	1
1.1.2	Adquisición del Derecho de Ciudadanía..	11
1.1.3	Pérdida del Derecho de Ciudadanía.....	13
1.2	<u>GRECIA</u> .....	14
1.3	<u>EDAD MEDIA (Feudalismo)</u> .....	18
1.4	<u>REVOLUCION FRANCESA.</u> .....	21
1.5	<u>DECLARACION UNIVERSAL DE LOS DERECHOS DEL HOMBRE</u> .....	22
1.6	<u>DERECHOS MINIMOS INTERNACIONALMENTE - RECONOCIDOS</u> .....	24

## CAPITULO SEGUNDO

### REGULACION JURIDICA ACTUAL EN MEXICO EN -- MATERIA MIGRATORIA.

#### 2.1 ANTECEDENTES HISTORICOS EN MEXICO.

2.1.1 Epoca Prehispánica .....	29
2.1.2 Epoca Colonial .....	30
2.1.3 México Independiente .....	33
2.1.4 Ley de Extranjería y Naturalización de- 1886 .....	37

#### 2.2 CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917, REFORMADA- EN LA MATERIA. ....

46

#### 2.3 LEGISLACION SECUNDARIA EN MATERIA DE CONDICION JURIDICA DEL EXTRANJERO EN MEXICO.....

53

2.3.1 Ley de Nacionalidad y Naturalización -- del cinco de enero de 1934 .....	54
2.3.2 Ley General de Población .....	57

**2.4 INTERNACION Y LEGAL ESTANCIA DE LOS-**  
**EXTRANJEROS EN MEXICO.**

2.4.1 Ley General de Población del 11 de diciembre de 1973 y su Reglamento del 12 de noviembre de 1976 .....	60
2.4.2 Internación y Legal Estancia de los Extranjeros en México .....	67
2.4.3 Calidades y Características Migratorias .....	70
2.4.4 Formas Migratorias .....	98
2.4.5 Visa Consular .....	100
2.4.6 Estructura Orgánica de la Dirección General de Servicios Migratorios.....	103

### CAPITULO TERCERO

#### RELACION EXISTENTE ENTRE LA MATERIA MIGRA- TORIA Y OTRAS RAMAS DEL DERECHO EN MEXICO.

3.1	<u>CODIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL.</u>	
3.2	<u>CODIGO DE COMERCIO. ....</u>	113
3.3	<u>LEY REGLAMENTARIA DEL ARTICULO 5º --- CONSTITUCIONAL RELATIVO AL EJERCICIO- DE PROFESIONES EN EL DISTRITO FEDERAL.</u>	116
3.4	<u>ADQUISICION DE INMUEBLES EN MEXICO -- POR PARTE DE EXTRANJEROS.....</u>	118
3.5	<u>ACTOS DE ESTADO CIVIL POR PARTE DE-- EXTRANJEROS EN MEXICO.....</u>	123
3.6	<u>LEY ORGANICA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL. ....</u>	126
3.7	<u>LEY FEDERAL DEL TRABAJO. ....</u>	129
3.8	<u>LEY FORESTAL. ....</u>	130
3.9	<u>LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA. ....</u>	131

3.10 <u>CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION.....</u>	131
3.11 <u>LEY ADUANERA.....</u>	133
3.12 <u>CODIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDE-- RAL Y DISPOSICIONES PENALES APLICA--- BLES A EXTRANJEROS.....</u>	134

CAPITULO CUARTORECURSOS O MEDIOS DE IMPUGNACION EN MATE--  
RIA MIGRATORIA.

4.1 <u>LEY GENERAL DE POBLACION.....</u>	146
4.2 <u>PROCEDENCIA DEL AMPARO EN MATERIA MI-</u> <u>GRATORIA. ....</u>	149

CONCLUSIONES.

BIBLIOGRAFIA.

## I N T R O D U C C I O N

Uno de los objetivos del presente trabajo, es entre otros, realizar un estudio analítico de la legislación mexicana en materia migratoria, en especial lo referente a la condición jurídica de los extranjeros en nuestro país, así como de las disposiciones relativas a la materia, dispersas en diversas legislaciones con el propósito fundamental de unificar en lo posible todas las disposiciones, emitiendo una crítica de las que se consideren que de alguna forma van en contra de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de otras leyes, o que simplemente contemplen disposiciones que en la actualidad sean inaplicables.

Asimismo, se pretende realizar una interpretación de aquellas disposiciones que de alguna manera sean confusas, no sean claras o se presten a múltiples interpretaciones, aplicando para tal efecto las vivencias y casos prácticos que el que presenta este trabajo ha conocido directamente, o auxiliándose de otras disposiciones contenidas en distintos ordenamientos legales que ayuden a aclarar las lagunas de la ley General de Población, y en general de las disposiciones relativas a la condición jurídica de los extranjeros en México.

Asimismo, con el presente trabajo se pretende dar ideas o sugerencias respecto de lo que debería ser en la actualidad la legislación en materia de condición jurídica de extranjeros en México, señalando cual es la legislación vigente y la que ha sido derogada, haciendo un estudio de las leyes migratorias que han existido, resaltando los aspectos más importantes que han contenido, señalando los cambios que ha sufrido y las razones que han dado origen a los mismos para así poder entender la necesidad de un cambio y una modernización en la materia, ya que muchas de las actuales disposiciones responden a intereses de otra época en que las condiciones sociales, políticas y económicas eran diferentes a las actuales.

De igual forma, se hace una crítica de los servicios que presta la Secretaría de Gobernación para resolver los asuntos que en materia migratoria se les presentan, resaltando tanto los aspectos positivos como los negativos y proporcionando elementos para saber actuar ante dichas autoridades y resaltando cuestiones que no aparecen actualmente en un ordenamiento legal con la debida publicidad que merece, y que después de una labor de investigaciones se han podido reunir y actualizar.

Asimismo, con el presente trabajo se pretende dar ideas o sugerencias respecto de lo que debería ser en la actualidad la legislación en materia de condición jurídica de extranjeros en México, señalando cual es la legislación vigente y la que ha sido derogada, haciendo un estudio de las leyes migratorias que han existido, resaltando los aspectos más importantes que han contenido, señalando los cambios que ha sufrido y las razones que han dado origen a los mismos para así poder entender la necesidad de un cambio y una modernización en la materia, ya que muchas de las actuales disposiciones responden a intereses de otra época en que las condiciones sociales, políticas y económicas eran diferentes a las actuales.

De igual forma, se hace una crítica de los servicios que presta la Secretaría de Gobernación para resolver los asuntos que en materia migratoria se les presentan, resaltando tanto los aspectos positivos como los negativos y proporcionando elementos para saber actuar ante dichas autoridades y resaltando cuestiones que no aparecen actualmente en un ordenamiento legal con la debida publicidad que merece, y que después de una labor de investigaciones se han podido reunir y actualizar.

## ANTECEDENTES HISTORICOS

### CAPITULO PRIMERO:

#### 1.1 ROMA

##### 1.1.1 ASPECTOS GENERALES.

En el Derecho Romano, los extranjeros se regían en sus relaciones privadas fuera de la órbita del *ius civile romanorum*, es decir, que eran regidos por la Ley de su origen.

El desarrollo de la vida y las necesidades comerciales dan surgimiento al *Jus Gentium*, que es un Derecho Romano Universal o Derecho de Gentes, el cual reguló relaciones entre romanos, y entre romanos y extranjeros.

En Roma no sólo los hombres eran sujetos de derecho, y no todos los hombres lo eran; para ser sujeto de derecho se requería además de ser hombre, el ser libre, ciudadano y *sui iuris*.

Los ciudadanos extranjeros apresados por los romanos, así como los romanos apresados por extranjeros, eran considerados esclavos. Los

extranjeros prisioneros en Roma pasaban a ser propiedad del estado, el cual los destinaba a servicios públicos (servi-publici), los vendía a particulares (emptio sub corona), o los cedía a los soldados.

La principal causa de la esclavitud era la guerra, aunque se podía nacer esclavo, o según el Derecho de Gentes, serlo por la cautividad, es decir, a los ciudadanos de otras naciones, cuando estaban en guerra con los romanos, o aún en tiempo de paz cuando no existía ningún tratado al respecto ( 1 ).

Con la desmembración del Consulado, nace una serie de magistrados a los cuales les han sido delegadas funciones de los Cónsules, dentro de los cuales encontramos entre muchos otros, al praetor peregrino, quien se encargaba de administrar justicia en pleitos en que una de las partes o ambas eran extranjeros( 2 ).

La frecuente ausencia de los Cónsules a causa de las continuas guerras en que Roma participaba - y la creciente complejidad de la vida colectiva obligaba a aquéllos a delegar parte de sus facultades en nuevos funcionarios. De esta desmembración del Consulado nace una serie de magistrados ( 3 ).

( 1 ) PETIT EUGENE: "Tratado Elemental de Derecho Romano", traducido de la 9ª Edición Francesa por Manuel Rodríguez Carrasco, México 1980, p.p. 71.

( 2 ) FLORIS MARGADANT GUILLERMO: "El Derecho Privado Romano", Ed. Porrúa, 14ª Edición 1986, p.p. 31.

( 3 ) Idem p.p. 30

Durante el derecho preclásico romano, encontramos un derecho nacional en el cual muchos actos jurídicos solo podían celebrarse por romanos. Para gozar de la protección de las leyes, el extranjero necesitaba afiliarse como cliente a algún poderoso pater-familias romano, surgiendo así fuertes relaciones de amistad entre familias romanas y extranjeras, suavizándose con esto el principio nacionalista del derecho romano, además de que se le fue concediendo un lugar más amplio a los extranjeros, en especial con la creación del praetor peregrino que logró grandes avances al respecto, esto, aproximadamente por el año 242 a.c. ( 4 ).

En la segunda fase del imperio, cuando los hunos encontraron el modo de cruzar el río Don, destrozando el imperio de los ostrogodos de Ermanarich (350 d.jc.), y después a los visigodos y cuanto se encontraban en su camino, surgieron corrientes migratorias de personas que huían de ellos, mismas que recibieron permiso del Imperio romano para cruzar el Danubio.

Así, los germanos entraban con permisos colectivos, por la fuerza, o clandestinamente, convirtiéndose en administradores de las regiones periféricas romanas, haciéndolo en ocasiones con gran acierto, aunque

no siempre fue así, ya que este hecho provocó la caída del Imperio Romano de Occidente, pero subsistiendo el Oriental ( 5 ).

En nuestro derecho, no existe la posibilidad de que existan seres humanos sin personalidad jurídica, prohibiéndose la esclavitud claramente en el artículo 2º de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ni tampoco existe la condena a muerte civil; todo ser humano tiene capacidad de goce, aunque no necesariamente la de ejercicio sin afectar la personalidad jurídica, ya que ésta, se caracteriza por la capacidad de goce, sin embargo, en el derecho romano a pocos seres humanos se les reconocía plena capacidad de goce, teniendo que cubrir ciertos requisitos para poder ser considerados como personas y que son los siguientes:

- a) STATUS LIBERTATIS (ser libre, no esclavo)
- b) STATUS CIVITATIS (ser romano, no extranjero)
- c) STATUS FAMILIAE (ser independiente de la Patria Potestad)

- a) STATUS LIBERTATIS (ser libre, no esclavo).

Para los romanos toda persona que no fuera esclava, era libre, sin

embargo, dentro de las personas libres encontramos algunos que son ciudadanos o no ciudadanos, ingenuos o libertos ( 6 ).

El maestro Eugene Petit considera que los esclavos son cosas, según la clasificación de las cosas, que da Ulpiano, ubicándolos en las cosas mancipi, según el derecho civil, aunque el Derecho Natural sí los considera como personas, y tienen los mismos derechos y obligaciones que los demás hombres ( 7 ).

Por su parte, el maestro Floris Margadant, citando a Gayo, manifiesta que este incluye a los esclavos en su libro referente a las personas, considerando a la autoridad del dueño como una *dominica potestas*, y no como un derecho de propiedad, limitado por numerosas leyes protectoras de los esclavos, además por el *ius naturale* ( 8 ).

Lo que importa es que si bien los esclavos no son considerados como cosas, tampoco reúnen las características para ser personas, aunque en muchos casos existieron esclavos en Roma que llegaron a convertirse en verdaderos administradores del *peculio* de su *pater familias*, incluso tomando decisiones y con ventajas económicas para sí mismos, no excluyéndose la posibilidad de que existieran esclavos tratados inhumanamente, a pesar de que existieran algunos con tantos beneficios, inclu

---

( 6 ) op. cit. PETIT EUGENE, p.p. 76

( 7 ) op. cit. PETIT EUGENE, p.p. 168

( 8 ) op. cit. FLORIS MARGADANT, p.p. 120

so que podían tener esclavos a su disposición, o adquirir su libertad por convenio, ésto según la causa que haya dado origen a su esclavitud, y a la bondad de su pater familias.

En cuanto a las causas de la esclavitud, el maestro Margadant señala en primer término a la cautividad, resultado de una guerra justa, o de guerra injusta, según el tipo de civilización a la que pertenezcan los adversarios; encontrándose los extranjeros o adversarios en un total estado de desprotección ya que el simple hecho de ser vencidos por los romanos, daba lugar a que éstos los pudieran esclavizar ( 9 ).

En los primeros siglos, los esclavos recibieron un trato humanitario, ya que eran pocos y de razas afines conquistadas por Roma, cambiando esta situación al finalizar la República, cuando los esclavos no son más que extranjeros o bárbaros, y debido a su gran número son tratados inhumanamente, por lo que el legislador tuvo que protegerlos, si no por humanidad, si porque se podía causar una revuelta por protestas de los esclavos ( 10 ).

Las situaciones inhumanas en cuanto al trato de los esclavos, en virtud de haber aumentado el número de los mismos con las guerras púnicas disminuyó considerablemente en la época del bajo imperio.

---

( 9 ) Ibidem 123

( 10 ) op. cit. PETIT EUGENE, p.p. 74

Una de las causas de la extinción de la esclavitud, importante para este estudio es cuando un esclavo extranjero regresa a su país de origen ( 11 ).

Otra importante causa de extinción de la esclavitud, y la más frecuente, eran las manumisiones, acto solemne mediante el cual un esclavo adquiría su libertad, existiendo diversas restricciones en época de Augusto, debido a un celo nacionalista, ya que se estaba introduciendo demasiada sangre extranjera en la ciudadanía romana ( 12 ).

Los libertus - libertinus (ex - esclavos, en muchos casos extranjeros) eran considerados ciudadanos romanos, pero limitados en sus derechos, como el de iustae nuptiae, o sea que no podían casarse con una persona ingenua o libre de nacimiento, además de que seguían teniendo ciertas obligaciones con su antiguo señor, como lo era el no poder ejercer acción penal en su contra, la obligación de acompañarlo durante viajes peligrosos, y el derecho a la herencia del ex-esclavo en ausencia de testamento o de descendientes ( 13 ), ésto entre muchos otros.

#### b) STATUS CIVITATIS (ciudadanía romana)

---

( 11 ) Ibidem pp. 125

( 12 ) op. cit. FLORIS MARGADANT, pp. 127

( 13 ) Idem.

El estatus civitatis constituye el segundo requisito de la personalidad física. La ciudadanía romana comprendía varios privilegios, como lo eran el conubium (derecho de casarse en iustae nuptiae) el commercium (derecho a realizar negocios jurídicos), el acceso a las legis actiones, el ius suffragii (derecho al voto) el ius honorum (derecho a ser elegido para una magistratura) y el derecho a servir en las legiones ( 14 ).

La ciudadanía romana, se fue extendiendo paulatinamente, primero a los habitantes no romanos de la región latina, que recibieran el status de latini veteres, muy parecido a la ciudadanía romana, luego a los habitantes no latinos de Italia, y después a los provincianos por medio de concesiones colectivas, como sucedió a los habitantes libres de España, y, finalmente a todos los habitantes libres del Imperio, con excepción de los dedicticios y de los latinos Junianos.

Esta medida tuvo un carácter eminentemente fiscal, ya que estas provincias además de los impuestos especiales que pagaban debían pagar impuestos por la ciudadanía romana ( 15 ).

Los no ciudadanos o extranjeros en principio sólo disfrutaban del ius gentium, adquiriendo después otros derechos según su condición, ya que existían distintos tipos de extranjeros; primero se les denomina-

---

( 14 ) Ibidem pp. 129

( 15 ) Idem.

ba como hostes y a los enemigos como *predullis* cambiando esta denominación y llamándosele *hostis* a los enemigos y *peregrini* a los extranjeros con los cuales Roma no está en guerra, existiendo otros aún más favorecidos que ocupaban un rango intermedio entre los ciudadanos y los peregrinos, que son los latinos antes mencionados, los cuales a su vez se dividen en varias clases ( 16 ).

#### A) LATINI VETERES:

Eran los habitantes del antiguo *latium* después de la caída del alba, cuando se formó una confederación de ciudades latinas, estando Roma a la cabeza, destruyéndose posteriormente esta confederación, obteniendo la ciudadanía romana los habitantes de algunas villas y otros conservaron su anterior condición. Poseían el *comercium*, el *conubium* y derecho a voto ( 17 ).

Estos latinos tenían grandes facilidades para obtener la ciudadanía romana, al colocarse en determinados supuestos como establecerse en Roma dejando un descendiente para perpetuar su raza, si había hecho condenar a algún magistrado por concusión o si habían ejercido alguna magistratura en su país. Estos latinos desaparecieron después de la guerra social, ya que el derecho de ciudadanía fue acordado a los habi-

( 16 ) Op. cit. PETIT EUGENE, pp. 77

( 17 ) Ibidem, pp. 78

tantes de toda Italia ( 18 ).

#### B) LATINI COLONIARIII:

Cuando los romanos vencían a un pueblo, establecían colonias sobre territorio conquistado, que podían componerse de romanos escogidos de la parte más pobre de la población, que continuaban siendo ciudadanos romanos, formando colonias romanas, también se formaban de latinos o de ciudadanos romanos que voluntariamente abandonaban su patria perdiendo su calidad de romanos y volviéndose latinos formando colonias latinas ( 19 ).

En la época del Imperio, se definen claramente los derechos de estos latinos coloniarii: poseen el commercium más no el connubium, salvo en casos especiales, ejercen derechos políticos en sus ciudades, más no en Roma sin tener las facilidades que tenían los latini veteres para adquirir una magistratura latina ( 20 ).

#### C) LATINI JUNIANI:

Al principio del Imperio, la Ley Junia Norbana crea una nueva clase de libertos que tenían una libertad de hecho, otorgándoseles de

---

( 18 ) Idem.

( 19 ) Idem.

( 20 ) Ibidem, pp. 79

derecho, pero sin la ciudadanía romana asimilando a los latinos de las colonias, aunque con ciertas incapacidades ( 21 ).

**Peregrini-Peregrinos.**- Eran los habitantes de los países que han hecho tratados de alianza con Roma o que se sometieron a su dominación, convirtiéndose en una provincia, para los cuales se creó el pretor peregrino ( 22 ).

Los peregrinos disfrutaban del derecho común, no disfrutaban del *conubium*, del *comercium*, ni de los derechos políticos, aunque en ocasiones sí, como sería cuando adquirieran la ciudadanía o por alguna concesión especial; sin embargo, si gozaban del *ius gentium* y del derecho de sus ciudades respectivas en caso de que pertenecieran a alguna ciudad, a excepción de los *peregrini dediticii*, pueblos que se rindieron a discreción y a los que los romanos quitaron su autonomía, y de las personas que sufrían ciertas condenas perdiendo la ciudadanía, y asimilándose a los peregrinos ( 23 ).

### 1.1.2 ADQUISICION DEL DERECHO DE CIUDADANIA.

En Roma la ciudadanía se podía adquirir por nacimiento o por causas posteriores a él.

---

( 21 ) Idem.

( 22 ) Ibidem, pp. 77

( 23 ) Ibidem, pp. 77

a) Por nacimiento. - En Roma no se seguía la regla del *jus soli*, o lugar de nacimiento, se regían por la condición del padre o de la madre.

El hijo nacido dentro del matrimonio sigue la suerte del padre, pero cuando nace fuera del matrimonio adquiere la condición de la madre al momento del parto, aunque existieron leyes que cambiaron ésto como lo fue la ley Minicia, de fecha incierta, la cual decía que si uno de los padres era peregrino, el hijo nacía peregrino ( 24 ).

b) Por causas posteriores al nacimiento. - Como se comentó anteriormente, un esclavo podía obtener la ciudadanía por una manumisión, un peregrino la podía obtener por concesión expresa de los comicios, de un senado-consulta o por el emperador, esta ciudadanía podía ser absoluta o limitada, podía otorgarse a una persona, a ciudades enteras o incluso a regiones ( 25 ).

Una importante forma de adquirir la ciudadanía, era cuando ciertos extranjeros mediante tratados especiales se establecían en Roma ( 26 ).

---

( 24 ) *ibidem*, pp. 80

( 25 ) *idem*

( 26 ) *Op. cit.* FLORIS MARGADANT, pp. 131

### 1.1.3 PERDIDA DEL DERECHO DE CIUDADANIA.

- a) Por reducción a la esclavitud.
- b) Por efecto de ciertas condenas (como la deportación).
- c) Por propia voluntad, para adquirir una ciudadanía extranjera.

En épocas del Imperio se concedió la calidad de ciudadanos a todos los habitantes del Imperio, con el objeto de recabar más impuestos, desapareciendo con ésto los latini veteres y los latini coloniarii.

Como hemos visto, para que una persona pueda ser considerada como ciudadano romano, debe ser libre, tener el derecho de ciudadanía y el derecho de familia, si desaparece alguno de estos elementos, la persona se extingue, pudiendo surgir, en derecho, una persona nueva, aunque no necesariamente así, ya que según el elemento del que carezca pierde o no su personalidad, ya que sin libertad se extingue la persona simultáneamente los derechos de ciudadanía y de familia, dándose la figura de la *capitis diminutio máxima* ( 27 ).

En caso de perder derechos de ciudadanía y de familia, sin tocar su libertad se da la *capitis diminutio media*, y cuando pierde derechos de familia conservando la libertad y la ciudadanía se da la *capitis*

---

( 27. ) Op. cit, PETIT EUGENE, pp. 158

diminutio mínima, como sería el caso de una persona sui juris que se convierte en alieni juris ( 28 ).

## 1.2 GRECIA

En Grecia existían ciertos principios comunes a todos los estados helenos, sin embargo, su derecho no logró una evolución notable y fue muy precario.

Se sabe que los casos de homicidio se veían ante el consejo de ancianos y los civiles eran juzgados por los éforos, existiendo un arconte único decenal, que al extinguirse sus facultades pasaron al arconte principal respecto de los ciudadanos y al polemarcha respecto de los metecos o extranjeros.

La Constitución era entonces completamente oligárquica y para remediar los conflictos entre las diversas clases del Estado se redactaron las leyes de Dracon.

Los tribunales se designaban en general con la palabra "dicasterion", presididos por un Arconte específico, como lo es el caso del tercer Arconte, o Arconte polemarcha que ejercía con los extranjeros

las mismas funciones que con los ciudadanos ( 29 ).

En Grecia en general, pueden encontrarse instituciones relacionadas con la condición jurídica del extranjero como la institución del "Patronaje" o la "hospitalidad" que contemplaba la posibilidad de la admisión del extranjero, el cual se encontraba bajo protección y vigilancia de un ciudadano griego llamado proxene.

Otro ejemplo son los tratados de Isopolitia, de acuerdo a los cuales, dos ciudades del Imperio establecían las bases para otorgar a sus súbditos todos sus derechos civiles, o parte de ellos ( 30 ).

Respecto a Atenas, ésta fue gobernada por un Rey, más tarde por un Consejo formado por los jefes de las familias nobles y por último, los reyes fueron sustituidos por unos magistrados llamados Arcontes -- ( 31 ).

La población ateniense se componía de ciudadanos, metecos y esclavos.

- ( 29 ) ENCICLOPEDIA UNIVERSAL ILUSTRADA EUROPEO AMERICANA, Ed. Espasa Calpe, S.A., Madrid, Barcelona, Tomo XXVI, pp. 1214.
- ( 30 ) PEREZNIETO CASTRO LEONEL: "Derecho Internacional Privado", Editorial, Harla, México, 3a. Edición, 1984, pp. 92.
- ( 31 ) SISO MARTINEZ Y BARTOLI HUMBERTO: "Mi Historia Universal", Editorial, Trillas, México, 4a. Edición, 1974, pp. 91.

Los ciudadanos se dedicaban a la agricultura, al comercio y a la navegación, sólo podían ser ciudadanos los hijos de Atenienses y sólo ellos podían intervenir en la vida política formando parte de la Asamblea y del senado.

Los metecos eran los extranjeros que vivían en Atenas, sus hijos aún nacidos en Atenas, eran también metecos. Estaban obligados a servir en el ejército y a pagar impuestos especiales. Se dedicaban al comercio y muchos llegaron a ser muy ricos, pero no gozaban de derechos políticos.

Los esclavos constituían la tercera parte de la población, eran por deudas o porque habían sido prisioneros ( 32 ).

Debido a los largos períodos en que Grecia fue dominada, como lo fue con los persas, con los romanos y con los turcos, entre otros muchos invasores extranjeros éstos se establecen en Grecia, mezclándose con los griegos, por lo que no se dan normas restrictivas a los extranjeros.

De los siglos VIII a IV A. de C. se desarrolla la institución de la "proxenia". El "proxene" era el habitante de la polis que tenía a su

cargo acoger a los habitantes de otra polis, y defendía los intereses de esa polis y actuaba como intermediario entre ella y las autoridades de su polis ( 33 ).

Respecto a Esparta, nos relata el maestro Carlos Arellano García, citando al profesor Pascual Fiore, que a los extranjeros les estaba prohibido entrar a la ciudad, por temor a que corrompieran sus severas costumbres ( 34 ).

Asimismo el maestro Arellano clasifica a los extranjeros en Esparta, como periecos o lacedemonios, sin derechos civiles a los ilotas, extranjeros vencidos sometidos a la esclavitud y a todo tipo de vejaciones ( 35 ).

En general el pueblo griego se caracterizó por su hospitalidad, sin embargo, el extranjero tenía un abrigo seguro en los sentimientos hospitalarios de los nacionales; pero la barrera que separaba a las ciudades permanecía infranqueable y el individuo que era extraño a la ciudad, no gozaba de los derechos celosamente reservados a los miembros de ésta.

( 33 ) ARELLANO GARCIA CARLOS: "Derecho Internacional Privado", Ed. Porrúa, México, 9a. Edición, 1989, pp. 368.

( 34 ) *ibidem*, pp. 367.

( 35 ) *ibidem*, pp. 368.

Esparta gozaba de fama de haber sido la única ciudad griega que cerró sus puertas al extranjero. Los historiadores nos hablan de una institución llamada GENELOSIA, en virtud de la cual todo extranjero que llegaba a Esparta sin objeto útil era expulsado por el temor de que fuese a enseñar vicios ( 36 ).

La condición del extranjero fue objeto de pactos y leyes especiales en casi todas las ciudades de Grecia. Estas por medio de alianzas llegaron a estipular el goce recíproco de los derechos civiles y aún de los políticos para sus respectivos ciudadanos. Esas Alianzas se llamaban Isopolitas. La Isopolita creaba en favor del extranjero que gozaba de ella una situación especial que casi lo igualaba al ciudadano. Cuando la concesión de derechos emanaba de un decreto, éste enumeraba regularmente los que se otorgaban quedando limitado a éste ( 37 ).

### 1.3 EDAD MEDIA (Feudalismo)

La Edad Media es una época caracterizada por constantes luchas, prevaleciendo un estado anárquico en que sólo reina la fuerza, es un período de transición entre los sistemas reinantes en la antigüedad y los existentes en los tiempos modernos; una mezcla de libertad y barba-

( 36 ) FARRERA CELESTINO: "El Derecho Internacional en la Antigüedad y la Edad Media", Ed., Vargas, Caracas, 1927, pp. 154.

( 37 ) ibidem, pp. 155.

rie, cuyo punto principal se basa en la relación del vasallo con su señor ( 38 ).

Bajo el régimen feudal el extranjero es simplemente el que nació en tierras de otro señor feudal, denominado albana ( 39 ).

El individuo que entraba a un señorío extranjero quedaba reducido a la servidumbre y sus bienes pasaban al señor, pudiendo disponer de sus bienes, aunque no así después de la muerte ( 40 ).

El maestro Celestino Ferrara, manifiesta que durante esta época prevalecieron dos bárbaras instituciones, el derecho de Albana y el derecho de Naufragio; uno y otro fundados en el desprecio y rencor con que se miraba al extranjero, y en la violencia y crueldad de las costumbres reinantes ( 41 ).

Nos dice el maestro Ferrara que el derecho de Albana consistía en "la incapacidad que pesaba sobre el extranjero de transmitir y recibir por sucesión bienes, al morir éste los confiscaba el soberano, lo mismo ocurría respecto de los bienes que debían venir a sus manos a título

( 38 ) Ibidem, pp. 255.

( 39 ) MIAJA DE LA MUELA ADOLFO: "Derecho Internacional Privado", Atlas, Madrid, Tomo II, 1963, pp. 134.

( 40 ) CAICEDO CASTILLA JOAQUIN: "Manual de Derecho Internacional Privado", Ed. Litografica, Colombia, 1939, pp. 119.

( 41 ) Op. cit. FARRERA CELESTINO, pp. 278.

hereditario" ( 42 ).

La segunda de tales instituciones consistía en el derecho de confiscar los buques que naufragaban con los objetos que conducían y someter a sus hombres a la servidumbre.

Por su parte el maestro Carlos Arellano establece como limitaciones a los extranjeros el hecho de que en algunos casos el extranjero se convertía en esclavo del dueño de las tierras en que se estableció; el derecho de vida y muerte sobre los extranjeros, la prohibición de entrada a su territorio, sino con onerosas condiciones, el pago de gravosos impuestos, y en especial el "chevage", capitación que gozaban los individuos de distinto feudo por su permanencia, y el "Formarrilage", impuesto a pagar por el matrimonio entre extranjero y mujer del feudo ( 43 ).

Había dos clases de extranjeros, los que dejaban un señorío o una diócesis para establecerse en otra parte, eran reputados como extranjeros, a su muerte el señor tenía el derecho de Albana, es decir, la facultad del barón de confiscar los muebles del extranjero si no había sido satisfecha su obligación. En cuanto a los extranjeros cuyo origen se desconocía, eran tratados con más dureza después del año y día se les asimilaba en muchas baronías a los siervos y por consiguiente su

( 42 ) Ibidem, pp. 279.

( 43 ) Op. cit. ARELLANO GARCIA CARLOS, pp. 374.

herencia pertenecía al barón.

Así pues, siervos o no, todos los extranjeros estaban sometidos a un derecho de Albana o Albenango, que variaba de un Feudo a otro, pero que por todas partes tendía a asegurar al barón la sucesión del que moría sin linaje, es decir, sin posteridad.

El verdadero derecho de Albana, ésto es, la incapacidad para el extranjero de recoger una sucesión y transmitir su propia herencia se estableció en el tránsito del régimen feudal a la monarquía ( 44 ).

#### 1.4 REVOLUCION FRANCESA.

Durante la Revolución Francesa se postularon dos principios; por un lado, la idea de equiparación de extranjeros y nacionales, por otro lado la idea de no excederse en generosidad con los nacionales de aquellos estados que no dispensen el mismo trato a los extranjeros, apareciendo esta última idea en el Código Civil Napoleónico ( 45 ).

En la Asamblea nacional de 1789 se dió validez a los principios de libertad e igualdad, sacudiendo con ésto la violencia de la monarquía absoluta.

( 44 ) Op. cit. FARRERA CELESTINO, pp. 280.

( 45 ) Op. cit. MIAJA DE LA MUELA ADOLFO, pp. 135.

En esta fecha se emite la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, documento que contiene garantías individuales para todos los individuos ( 46 ).

En esta declaración no se pretendía tan sólo la igualdad de los franceses sino que también se pretendía la igualdad de todos los hombres incluyendo a los extranjeros, incluso señalando en su artículo 120 que Francia daría asilo a los extranjeros desterrados de su patria por causa de libertad, rehusando a los tiranos.

Mediante el decreto de la Asamblea Constituyente se declaró la igualdad de nacionales y extranjeros aboliéndose el derecho de Aubana; asimismo, se proscribió el derecho de Albinaje y se permitió heredar a extranjeros no residentes en Francia, aún siendo un francés el autor de la sucesión ( 47 ).

El Código de Napoleón resucitó por razones de reciprocidad el derecho de Aubana pero la ley del 14 de julio de 1819 volvió a permitir que los extranjeros heredaran.

#### 1.5 DECLARACION UNIVERSAL DE LOS DERECHOS DEL HOMBRE.

( 46 ) CASTRO JUVENTINO V.: "Garantías y Amparo", Ed. Porrúa, México, 4a. Edición, 1983, pp. 8.

( 47 ) Op. cit. ARELLANO GARCIA CARLOS, pp. 374.

El 10 de diciembre de 1948 se aprobó el texto final de la declaración Universal de los Derechos Humanos, punto culminante en el reconocimiento de los derechos de los extranjeros, como lo demuestran sus dos primeros artículos que a la letra dicen:

"Artículo 1º.- Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros".

"Artículo 2º.- Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamadas en esta declaración sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición" ( 48 ).

Cabe hacer notar que la Declaración de los Derechos Humanos es una declaración y no un tratado Internacional, por lo que no contiene una norma jurídica internacional o interna, a menos que se diga que esta declaración contiene principios generales de Derecho reconocidos por las naciones civilizadas ( 49 ).

Como antecedente a esta declaración, tenemos la Declaración Americana de los Derechos y Obligaciones del hombre, adoptada en la Conferencia de Bogotá de 1948, siendo la primera declaración de Derechos Hum

---

( 48 ) Ibidem, pp. 378.

( 49 ) Idem.

nos, misma que fue promulgada en nuestro país en el Diario Oficial del 7 de mayo de 1981 ( 50 ).

A la fecha se han promulgado muchas otras convenciones enfocadas a la protección de los derechos humanos, como lo son la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, Convención sobre la Esclavitud, Convención sobre el Estatuto de los Apátridas, Convención sobre la Nacionalidad de la Mujer casada, entre otras.

#### 1.6 DERECHOS MINIMOS INTERNACIONALMENTE RECONOCIDOS.

Los Estados tienen la facultad de regular la condición jurídica de los extranjeros dentro de su territorio; sin embargo, existe una serie de disposiciones y declaraciones que procuran establecer un mínimo de derechos que reconocer a los extranjeros que se encuentran dentro de su territorio.

Estas disposiciones y declaraciones tienen por finalidad establecer un mínimo de derechos que los extranjeros deben gozar en los distintos países, ya que éstos tienen la facultad plena de regular los derechos de sus nacionales y de los extranjeros que se encuentran dentro

de su territorio.

Carlos Arellano García, citando al maestro Hans Kelsen refiriéndose a la tendencia existente a comparar los derechos de los nacionales con los extranjeros, señala lo siguiente: "En lo que se refiere a los Derechos, cada Estado está obligado por el Derecho Internacional General a otorgar a los extranjeros, por lo menos la igualdad ante la Ley con sus nacionales en cuanto a la seguridad de las personas y la propiedad. Sin embargo, ésto no significa que el Derecho del Estado deba conferir a los extranjeros los mismos derechos que a sus nacionales" ( 51 ).

Es muy coherente el pretender que los Estados otorguen a los extranjeros los mismos derechos que a sus nacionales, sin embargo, existen derechos que poseen los nacionales y que no es necesario que detenten los extranjeros, como lo son los derechos políticos, ya que a los extranjeros realmente no tienen por qué importarles las cuestiones políticas del país en que se encuentran y de ser así, no tienen derecho de inmiscuirse en ellas.

Siguiendo la idea anterior, el Maestro Carlos Arellano ( 52 ) reduce a cinco grupos los derechos de que detentan los extranjeros en los

---

( 51 ) Ibidem, pp. 354.

( 52 ) Ibidem, pp. 355.

distintos países, son los siguientes:

- 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.

Cabe aclarar que los derechos de los extranjeros se encuentran protegidos en general por los derechos humanos; sin embargo, existen instrumentos tendientes a especificar los derechos de los extranjeros - ( 53 ), como lo es la primera Conferencia Internacional de los Estados Americanos reunida en Washington, la segunda Conferencia Panamericana reunida en México del 22 de octubre de 1901 al 22 de enero de 1902.

Lo interesante de esta segunda Conferencia es que surge la posibilidad de que un extranjero acuda a la vía diplomática en caso de denegada justicia o demora anormal, caso que rebasa los derechos de los nacionales; sin embargo, México ratifica esta Convención y la promulgó el 3 de julio de 1931, haciendo reserva al Artículo 6° de la Convención, en lo que se refiere al derecho de expulsión de extranjeros.

Por último, se mencionará que existen diversos pactos y convenciones sobre derechos humanos, de los cuales México forma parte, salvo las reservas que ha hecho de los mismos, debido a que existen cuestiones que van en contra de nuestra Constitución, por lo que esas partes no pueden ser válidas para nuestro país.

Algunos de estos pactos son los siguientes ( 54 ):

- PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS ECONOMICOS, SOCIALES Y CULTURALES.
- PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLITICOS:
- CONVENCION SOBRE LOS DERECHOS POLITICOS DE LA MUJER.

( 54 ) "CONVENCIONES SOBRE DERECHOS HUMANOS", Secretaría de Relaciones Exteriores, Archivo Histórico Diplomático Mexicano, Cuarta Epoca, México, 1981, pp. 14.

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

1.- Desde la antigüedad, existe perfectamente diferenciada la calidad de extranjero con relación a los nacionales de un determinado lugar.

2.- En el devenir histórico internacional, se puede apreciar que los extranjeros han recibido un trato inferior, en muchas ocasiones debido a la idea de que podían corromper a la Sociedad, por lo que en muchos casos fueron convertidos en sirvientes o hasta en esclavos.

3.- Con la Revolución Francesa se postula la idea de equiparación de extranjeros y nacionales, pero sin excederse en generosidad con estos primeros, quedando plasmada esta idea con la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, aunque ésta es una simple declaración y no una norma jurídica que obligue a nadie.

## CAPITULO SEGUNDO: REGULACION JURIDICA EN MEXICO EN MATERIA EN MATERIA MIGRATORIA.

### 2.1 ANTECEDENTES HISTORICOS EN MEXICO.

#### 2.1.1 EPOCA PREHISPANICA.

En la época prehispánica no se puede decir que existió un derecho propiamente dicho, sin embargo, si existían tribus claramente definidas y que consideraban extraños a los miembros de otras tribus, con las cuales podían tener relaciones amistosas, o llegar a la guerra.

Dentro de la cultura mexicana existía una clase social denominada mayeques, que eran los servidores o esclavos; descendían de aquellos grupos que habían sido tomados en la guerra, sin embargo, entre los aztecas existieron los sacrificios humanos y, por ende los cautivos eran sacrificados a los dioses, perdonándose en ocasiones a los que podían serles útiles como los artesanos ( 55 ).

---

( 55 ) LOPEZ REYES AMALIA Y LOZANO FUENTES JOSE MANUEL:  
"Historia de México", Compañía Editorial Continental, México,  
1974, pp. 86.

De igual forma, los mayas esclavizaban a los prisioneros de guerra, careciendo de derechos y pudiendo venderlos o comprarlos ( 56 ).

### 2.1.2 EPOCA COLONIAL.

Desde la conquista española hasta la consumación de la Independencia, la legislación que tuvo aplicación en México en materia de extranjeros fue la española, prevaleciendo aún después de la independencia debido a que no existió tiempo en esos momentos para legislar sobre la materia, y como indica Ricardo Rodríguez ( 57 ) existían en México un número insignificante de extranjeros como consecuencia del aislamiento a que España sujetó a las colonias.

Dentro de la organización social de la nueva España, encontramos diversas clases sociales, principalmente a los indios, a los españoles, negros, castas y los extranjeros.

Durante la aplicación de las Leyes de partida existían disposiciones benignas y protectoras para extranjeros como es el caso que señala Toribio Esquivel Obregón ( 58 ) que este ordenamiento declara Incapaz

( 56 ) Ibidem, pp. 63

( 57 ) RODRIGUEZ RICARDO: "La Condición Jurídica de los Extranjeros en México", Editorial of tip de la Secretaría de Fomento, México, 1903, pp. 132 y 133.

( 58 ) Op. cit. ARELLANO GARCIA CARLOS, pp. 382.

de testar al que estorbó hacerlo a un peregrino, y si éste muere sin disponer de sus bienes deben entregarse al obispo, para que éste avise a los parientes en el lugar de donde fuere aquél y le entregue lo que hubiese dejado, constituyendo ésto una derogación del derecho de Aubana prevaleciente en la misma época en Europa.

De acuerdo a las leyes de Indias se seguía una tendencia de aislamiento prohibiéndose el acceso de los extranjeros a estas tierras, con disposiciones tan severas como la muerte y pedimento de bienes, o en el caso de extranjeros que muriesen en América, sus bienes no pasarían a sus herederos, a excepción de los que estuviesen casados con españoles o indias y tuvieren hijos de ellas o los que fallecieran a bordo de buques ya fundados ( 59 ).

En épocas de la Nueva España, la ley distinguía al natural del extranjero, entendiéndose por natural de España o Indias el que hubiere nacido dentro de los dominios españoles aún de padres extranjeros, también lo era el nacido en el extranjero de padre español, ausente por servicio público, o en tránsito por ese lugar.

Cabe hacer notar que esta idea se puede equiparar a lo que actualmente conocemos por "Nacional".

"Si un extranjero vivía 6 años en suelo español, estando casado con una mujer natural, era admitido a oficios de la república, menos de gobernador, alcalde, mayor o corregidor, pero si vivía 20 leguas dentro y ejercía algún oficio en el lugar era admitido al goce de pastos comunales para su ganado, y para los demás extranjeros no sólo no podían ejercer oficios sino que tampoco podían tener negociaciones" ( 60 ).

Había muy pocos extranjeros en época de la colonia, pues necesitaban permiso del Consejo de Indias para establecerse en la nueva España, corriendo el riesgo de ser perseguidos por la Inquisición con cualquier pretexto, considerándolos como "herejes" o "piratas".

Los extranjeros provenientes de Europa eran mal vistos por los españoles, siendo hostilizados por la política de aislacionismo que se seguía en España. Sin embargo, en el Siglo XVIII la casa de los Borbón permitió la inmigración extranjera, trayendo consigo su ciencia y su amor a la libertad ( 61 ).

Con la Constitución de Cádiz del 18 de marzo de 1812, se cambió la tendencia aislacionista dándole el carácter de españoles al mayor número

( 60 ) ESQUIVEL OBREGON TORIBIO: "Apuntes para la Historia del Derecho en México", Editorial, Polis, Tomo III, México, 1943, pp. 62.

( 61 ) MIRANDA BASURTO ANGEL: "La Evolución de México", Editorial Herrero, México. 1a. Edición, 8a. Reimpresión, 1969, pp. 250.

ro de extranjeros, como es el caso de los que hayan obtenido de las Cortes carta de naturaleza, y los que sin ella lleven 10 años de vecindad ganada, según la ley en cualquier pueblo de la monarquía ( 62 ).

Apunta Toribio Esquivel que con esta disposición se consideraba españoles prácticamente a todos los Indios, Castas y Mestizos de la Nueva España ( 63 ).

### 2.1.3 MEXICO INDEPENDIENTE.

Con la Constitución de Apatzingan del 22 de octubre de 1814 se continúa con la tendencia asimiladora del extranjero radicado en México, sin que ésta haya tenido vigencia.

El Plan de Iguala, los tratados de Córdoba, las bases Constitucionales de 1822, los Decretos de 16 de mayo y del 7 de octubre de 1823, del 18 de agosto de 1824 y el Acta Constitutiva del 31 de enero de 1824 contenían disposiciones que ofrecían a los extranjeros en México toda clase de garantías en sus personas y propiedades, teniendo los mismos derechos que los mexicanos con respecto a sus personas y bienes - - ( 64 ).

( 62 ) Op. cit., ESQUIVEL OBREGON TORIBIO, Apuntes, pp. 617.

( 63 ) Idem.

( 64 ) Op. cit., ARELLANO GARCIA CARLOS, pp. 385.

Un ejemplo de lo anterior, es lo señalado por la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, del 4 de octubre de 1824, que en sus artículos 20 y 21 ofrecían la posibilidad a los extranjeros de ser diputados, mismos que a continuación se transcriben:

"Art. 20.- Los no nacidos en el territorio de la nación mexicana, para ser diputados, deberán tener, además de ocho años de vecindad en él, ocho mil pesos de bienes raíces en cualquier parte de la república, o una industria que les produzca mil pesos cada año".

Art. 21.- Exceptuándose del artículo anterior:

1. Los nacidos en cualquiera otra parte de la América que en 1810 dependía de la España, y que no se haya unido a otra nación, ni permanezca en dependencia de aquélla, a quienes bastará tener tres años completos de vecindad en el territorio de la federación, y los requisitos del artículo 19".

Asimismo, manifiesta el maestro Carlos Arellano, que debido al ánimo prevaleciente en la época, de ideas independentistas y aislatorias, el decreto del 10 de mayo de 1827 estableció para los españoles la prohibición específica de que ejercieran puestos o cargos públicos, y el similar del 20 de diciembre del mismo año ordenó la expulsión de españoles, derogándose el 20 de marzo de 1829. El 12 de marzo de 1828 se estableció un decreto otorgando derechos civiles y protección de las leyes a los extranjeros introducidos al país legalmen-

te, pero con la excepción de adquirir la propiedad territorial rústica que conforme a las leyes no podían obtener ( 65 ).

En tiempos anteriores a la revolución, nos dice el maestro Toribio Esquivel, el saldo a favor de la colonización española era el más alto del de todos los países, siendo los españoles de todos los extranjeros los que más fíncaron en nuestro suelo sus fortunas, sin embargo en tiempos de la revolución se ahuyentó a los españoles al grado que su porcentaje disminuyó notablemente, quedando el cuadro de colonización de 1928 a 1931 como sigue:

Estadounidense -----	7.578
Chinos -----	1.921
Japoneses -----	1.310
Rusos (en su mayoría Judíos) -----	993
Polacos (en su mayoría Judíos) ----	954
Griegos -----	379
Lituanos -----	208
Alemanes -----	279
Sirio Libaneses -----	116
Yugoeslavos -----	111
Españoles -----	80

Estas cifras dejan ver claramente los resultados de la política del gobierno de esa época ( 66 ).

Las leyes Constitucionales de 1836 otorgaron todos los derechos naturales, y además los estipulados en los respectivos tratados a los extranjeros introducidos legalmente al país, prohibiéndoseles adquirir bienes inmuebles en la República Mexicana ni trasladar su propiedad mobiliaria a otro país, sino de acuerdo a las leyes respectivas.

En las bases orgánicas de 1843 y el estatuto provisional del Imperio Mexicano se daba un trato prácticamente igual a nacionales y extranjeros, con excepción de algunas obligaciones exclusivas de los mexicanos ( 67 ).

La Constitución de 1857 limitó a los no ciudadanos en materia política, pudiéndose incluir a los mexicanos no ciudadanos, además se estableció la preferencia de los mexicanos sobre los extranjeros para todos los empleos, cargos o comisiones de nombramiento de las autoridades, estableciéndose por primera vez la facultad de expeler al extranjero pernicioso.

( 66 ) ESQUIVEL OBREGON TORIBIO: "Hernán Cortés y el Derecho -- Internacional en el Siglo XVI", Editorial Polis, México, 1939, - p. 42.

( 67 ) Op. cit., ARELLANO GARCIA CARLOS, p. 386.

Asimismo, impuso a los extranjeros la obligación de contribuir para los gastos públicos, la libertad de tránsito por el territorio de la república, les concedió el derecho de asociarse siempre que no fuera para tomar parte en asuntos políticos, daba un concepto de extranjero en forma negativa, es decir, por exclusión y amplió las facultades del Congreso contenidas en la Fracción XXI del Artículo 72, que eran de expedir Leyes sobre naturalización, colonización y ciudadanía, añadiéndole además sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República.

#### 2.1.4 LEY DE EXTRANJERIA Y NATURALIZACION DE 1886.

Como antecedentes directos a esta Ley, independientemente de las de carácter Constitucional, tenemos en forma esquemática lo siguiente:

Ley de Extranjería y Nacionalidad del	30-01-1854
Circulares	20-02-1861
	08-11-1870
Decretos	16-03-1861
	13-03-1863
Decreto	6-12-1866
Circular	24-07-1869

La Ley de Extranjería y Nacionalidad del treinta de enero de 1854, sirvió como fuente principal al Sr. Lic. Ignacio L. Vallarta para la creación de la Ley de Extranjería y Naturalización de 1886, aunque la considero deficiente.

Existen dos corrientes a favor de la vigencia de esta Ley de 1854, una a favor (la mayoría) y otra en contra (una minoría), siendo aplicada en ese entonces por las autoridades y jueces encargados de la aplicación de la Ley, siendo esta "la única que ha intentado definir con exactitud quienes son nacionales y quienes extranjeros" ( 68 ).

En cuanto a circulares y decretos, tenemos primeramente la Circular del 20 de febrero de 1861, de la Secretaría de Justicia que dejó insubsistente el artículo 16 de la Ley de 30 de enero de 1854 ( 69 ), y los decretos del 16 de marzo de 1861 y el del 13 de marzo de 1863, de los cuales el primero dispuso que los extranjeros residentes en la República, para poder hacer constar su nacionalidad y gozar de los derechos de extranjería, debían de matricularse en el registro abierto en la Secretaría del Despacho de Relaciones Exteriores ( 70 ), y el se--

( 68 ) VALLARTA L. IGNACIO: "Exposición de Motivos del Proyecto de Ley sobre Extranjería y Naturalización", Imprenta de I. -- Cumplido, México, p. 1.

( 69 ) RODRIGUEZ RICARDO: "Código de Extranjería", Primera Edición, Herrero Hnos., México, 1903, p. 25.

( 70 ) FLORES A LA TORRE BLAS JOSE GUTIERREZ: Apuntes sobre los Fueros y Tribunales Militares, Federales y demás vigentes en la República, Tomo IV, 1878, México, pp. 454 y 456.

gundo que señalaba que para expedir la matrícula mencionada en el decreto anterior, bastaba presentar al Ministerio de Relaciones, una constancia de su nacionalidad y en los casos de nacionalidad por naturalización, debían presentar una prueba irrecusable de haber cumplido con la condición de residencia, y demás contenidas en las Leyes concernientes a los extranjeros naturalizados en el país, cuya nacionalidad pretendiera tener ( 71 ).

Cabe mencionar que el estatuto provisional del Imperio Mexicano de 10 de abril de 1865 última institución jurídica, antes de consolidarse plenamente nuestra independencia, consideraba a los extranjeros en México como mexicanos, aunque no lo solicitara así, tal como se señalaba en sus párrafos 4 y 6 del artículo 53, que indica que son mexicanos:

"Los nacidos en México de padres extranjeros que, al llegar a la edad de 21 años no declaren que quieren adoptar la nacionalidad extranjera".

"Los extranjeros que adquirieran en el Imperio propiedad territorial de cualquier género, por el solo hecho de adquirirla".

Una vez restaurada la república, encontramos dentro de las disposiciones legales más importantes para el presente estudio, el Decreto --

del 6 de diciembre de 1866, que deroga los artículos 6º, 8º, 9º y 10º de la Ley del 16 de marzo de 1861, quedando así los extranjeros en posibilidad de hacer valer sus derechos en juicio o fuera de él, otorgar escritura u otros instrumentos públicos, sin necesidad de que se hubieran inscrito en el registro de matrículas de extranjeros; y la Circular del 24 de julio de 1869, que imponía a los jueces del estado civil, la obligación de remitir mensualmente al Ministerio de Relaciones una noticia de los cambios de estado civil de los extranjeros.

En cuanto a la ley de Extranjería y Naturalización de 1886, esta breve legislación que consta de 4 Capítulos, regula en una forma muy breve los derechos y obligaciones de los extranjeros en México, entre otras cosas, y podría decirse que la condición jurídica de éstos, aunque no regula su internación y legal estancia en el país, cuestión comprensible debido a las condiciones de aquella época.

En la exposición de motivos de esta Ley, el Lic. Vallarta menciona que ha querido reconciliar a nuestra Constitución con el Derecho de Gentes, lo cual le ocasionó críticas desfavorables, nada atinadas por cierto, además señala que ha procurado cubrir los huecos de que nuestros códigos adolecían.

Señalaba además, que "solo la Ley Federal podía modificar y restringir los derechos civiles de los extranjeros en el país, según el principio de reciprocidad Internacional, para que así, ellos queden

sujetos en la República a las mismas incapacidades que las Leyes de su país impongan a los mexicanos que residan en él".

En su Capítulo I, de los mexicanos y de los extranjeros, señalaba quiénes eran considerados como mexicanos y quiénes como extranjeros, considerando en su artículo 2º como extranjeros:

Fracción I.- Los nacidos fuera del territorio nacional, que sean súbditos de gobiernos extranjeros y que no se hayan naturalizado en México.

Critica esta disposición Francisco J. Zavala, que de esta Fracción se desprende que "los que no reúnan estas tres circunstancias, no deben ser tenidos como extranjeros, pero entonces resulta que el que no tenga nacionalidad ninguna, no es extranjero en la República, lo cual es falso; y por este tenor se pueden ir formando combinaciones que no dan el resultado que se anuncia".

Fracción II.- Los hijos de padre extranjero o de madre extranjera y de padre desconocido, nacidos en el territorio nacional, hasta llegar a la edad en que conforme a la Ley de la nacionalidad del padre o de la madre, respectivamente, fuesen mayores. Transcurrido el año siguiente a esa edad, sin que ellos manifiesten ante la autoridad política del lugar de su residencia que siguen la nacionalidad de sus padres, serán considerados como mexicanos.

Consideró que esta disposición es totalmente contraria a los criterios actuales, ya que ahora es totalmente distinto, es decir, cuando alguien teniendo derecho a la nacionalidad mexicana tiene derecho a otra, debe optar por alguna al llegar a la mayoría de edad.

Fracclón III.- Los ausentes de la República sin licencia ni comisión del Gobierno, ni por causa de estudios, de interés público, de establecimiento de comercio o industria, o de ejercicio de una profesión que dejaren pasar diez años sin pedir permiso para prolongar su ausencia. Este permiso no excederá de cinco años cada vez que se solicite; después de concedido el primero, justas y calificadas causas para obtener cualquier otro, ésta se puede considerar más que una definición de extranjero, una causa para perder la nacionalidad.

Fracclón IV.- las mexicanas que contrajesen matrimonio con extranjeros, conservando su carácter de extranjeras aún durante su viudez. Disuelto el matrimonio, la mexicana de origen puede recuperar su nacionalidad, siempre que además de establecer su residencia en la República, manifieste ante el Juez del estado civil de su domicilio su resolución de recobrar esa nacionalidad.

La mexicana que no adquiera por el matrimonio la nacionalidad de su marido, según las Leyes del país de este, conservará la suya.

El cambio de nacionalidad del marido, posterior al matrimonio, importa el cambio de la misma nacionalidad en la mujer e hijos menores sujetos a la patria potestad, con tal que residan en el país de la naturalización del marido o padre respectivamente, salva la excepción establecida en el inciso anterior de esta Fracción.

Fracción V.- Los mexicanos que se naturalicen en otros países.

Es muy justo este criterio de no reconocer la doble nacionalidad, por lo que el que opte por otra, deja de ser mexicano.

Fracción VI.- Los que sirvieren oficialmente a gobiernos extranjeros en cualquier empleo público, administrativo, judicial, militar o diplomático, sin licencia de Congreso.

Aquí cabe señalar que para perder la nacionalidad mexicana, que es a lo que se refiere, no basta aceptar el cargo, sino que hay que servir en el mismo.

Fracción VII.- Los que acepten condecoraciones, títulos o funciones extranjeras sin previa licencia del Congreso Federal, exceptuándose los títulos literarios, científicos y humanitarios, que pueden aceptarse libremente.

Esta de igual forma es un caso en que se pierde la nacionalidad mexicana.

El Capítulo II de la Expatriación reconoce este derecho tanto a mexicanos como a extranjeros, otorgando a estos últimos la facultad de naturalizarse, quedando en igualdad de derechos a los mexicanos por nacimiento, pero perdiendo su naturalización en caso de residir dos años en su país de origen sin causa justificada.

El Capítulo III de la Naturalización establece un procedimiento más breve que el actual para que los extranjeros se naturalicen mexicanos, así como los casos privilegiados para hacerlo.

El Capítulo IV regula los derechos y obligaciones de los extranjeros, otorgándoles derechos civiles y las garantías individuales otorgadas en la sección primera del título primero de la Constitución vigente en esa época, salvo la facultad de expeler al extranjero pernicioso.

La Ley de Extranjería y Naturalización de 1886 reguló en una forma más amplia la condición jurídica de los extranjeros en el país y el concepto de nacionalidad. Esta ley fue un intento de unificación legislativa en esta materia, además que elevó a nivel federal las disposiciones de la materia, aunque fue más allá de los preceptos constitucionales vigentes en ese momento.

Uno de los puntos importantes de esta ley fue el repetir la disposición constitucional de expulsión del extranjero pernicioso (artículos 30 y 38); la facultad de la federación de modificar y restringir los derechos civiles de los extranjeros en caso de reciprocidad (artículo 32); se establece claramente la negativa a los extranjeros de gozar de los derechos políticos (artículo 36) y como beneficio especial el poder apelar a la vía diplomática en caso de denegada justicia y la exención del servicio militar.

Asimismo, se señala la posibilidad de que los extranjeros adquieran bienes inmuebles sin necesidad de residir en el país. Esta disposición además de no exigir una residencia en el país, tampoco imponía la necesidad de pedir autorización a la Secretaría de Gobernación para tal efecto como ahora sucede.

Otra cuestión importante en esta ley, es el hecho que menciona que sólo la Ley Federal puede modificar y restringir los derechos civiles de que gozan los extranjeros por el principio de reciprocidad Internacional, contraviniendo a la Constitución vigente en esa época, ya que esta materia era reservada a las legislaciones locales.

De igual forma, esta ley imponía a los extranjeros la obligación de contribuir para los gastos públicos y de sujetarse a los fallos y sentencias de los tribunales pudiendo intentar únicamente los recursos que las leyes conceden a los mexicanos, concediéndoles la facultad de

apelar a la vía diplomática sólo en caso de denegada justicia, o retardo voluntario en su administración, después de agotar inútilmente los recursos comunes; esta disposición, va más allá de otorgarles una igualdad a los extranjeros con los mexicanos, dándoles derechos que estos últimos no poseen.

Esta legislación además de ser confusa y mezclar cuestiones de nacionalidad con la condición jurídica del extranjero en México, no señaló un procedimiento de internación y legal estancia de los extranjeros en el país, ni mucho menos la calidad de extranjero según las actividades que realicen en el país, siendo sin embargo un buen primer intento de regulación jurídica de la materia.

## 2.2 CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917, REFORMADA EN LA -- MATERIA.

Para tener una mejor comprensión del presente tema, es conveniente saber qué se entiende actualmente por "extranjero", y de acuerdo al diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española, lo define como alguien que es o viene de país de otra Soberanía, al natural de una nación con respecto a los naturales de otra, o a toda nación que no es la propia; y por "extranjería", la calidad y condición que por las leyes corresponden al extranjero residente en un país, mientras no está naturalizado, o como un sistema o conjunto de normas reguladoras

de la condición, los actos y los intereses de los extranjeros en un país ( 72 ).

El diccionario enciclopédico Argos Vergara, define a la extranjería como la calidad y condición del extranjero residente en un país mientras no está naturalizado en él, o como un conjunto de normas reguladoras de la condición, de los actos y de los intereses de los extranjeros en un país y como extranjero define al que es o viene de país de otra soberanía, o a toda nación que no es la propia ( 73 ).

Como se puede apreciar existe unanimidad y criterio bien establecido de lo que es un extranjero y la extranjería actualmente sin que exista confusión alguna.

En la actualidad en nuestro país la ley fundamental y suprema de toda la Unión Mexicana es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, que con sus reformas es la vigente hasta la fecha, siguiendo en jerarquía las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, sujetando a los Jueces locales a que se arreglen

( 72 ) DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA: "Real Academia Española", Madrid, 1984, p. 623.

( 73 ) DICCIONARIO ENCICLOPÉDICO ARGOS VERGARA, Barcelona, España, 1983, p. 1379.

conforme a ella leyes y tratados, estando claramente establecido en su artículo 133.

Podemos encontrar en el derecho positivo mexicano disposiciones reguladoras de la condición jurídica de los extranjeros en todas estas leyes, desde la Constitución hasta en decretos, circulares o acuerdos administrativos.

En un principio las disposiciones Constitucionales relativas a la condición jurídica de los extranjeros en nuestro país, eran tomadas íntegramente de la Ley de Extranjería y Naturalización de 1886, pero evolucionaron con el tiempo hasta volver nugatorias a dichas disposiciones.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente, como ley suprema contiene diversas disposiciones relativas a los extranjeros, haciendo un breve análisis extractando los puntos más importantes tenemos lo siguiente:

El artículo 1º, señala que en los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías otorgadas por la Constitución, incluyendo a los extranjeros, prohíbe la esclavitud y otorga la libertad a los esclavos extranjeros que entren en territorio nacional, ésto en el artículo segundo.

El artículo 5º, establece que a ninguna persona podrá impedírsele que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode siendo lícito.

Por otro lado, encontramos disposiciones restrictivas que limitan las garantías de los extranjeros como el artículo 8º que en materia política sólo otorga el ejercicio del derecho de petición a los ciudadanos de la República, así como el artículo 9º concede exclusivamente a los mexicanos el derecho de asociarse para tratar los asuntos políticos del país; el artículo 11º que subordina a las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República o sobre extranjeros perniciosos, el derecho de entrar, salir, viajar o mudar de residencia dentro del territorio nacional.

El artículo 17º Constitucional otorga a toda persona el derecho de que se le administre justicia por tribunales expeditos para administrarla, el artículo 8º establece la posibilidad de trasladar a su país de origen a los reos sentenciados por delitos del orden federal en toda la República o del Fuero Común en el Distrito Federal, sujetándose a los tratados internacionales, y en caso de los gobiernos locales los gobernadores respectivos podrán solicitar la inclusión de reos del orden común en dichos tratados.

El artículo 24, señala la libertad de todos los hombres para profesar la creencia religiosa que le agrada siempre que no sea un delito.

El artículo 27, señala que sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas, tienen derechos para adquirir dominio de tierras, aguas y sus accesiones, o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas, concediendo el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones Exteriores de considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar la protección de sus gobiernos respecto de los mismos bajo la pena de perderlos en caso de faltar al convenio, sin embargo, en una faja de 100 km. a lo largo de fronteras y 50 km. en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre las tierras y aguas.

Cabe hacer mención que nuestra Carta Magna señala la posibilidad de que las sociedades mexicanas adquirieran el dominio de tierras, aguas y sus accesiones, sin tomar en cuenta que dichas sociedades pueden estar formadas por capital extranjero, sin embargo, la Ley Orgánica de la Fracción I del artículo 27 Constitucional profundiza al respecto sujetando al extranjero que pretenda formar parte de una de estas sociedades a hacer el convenio respectivo ante la Secretaría de Relaciones Exteriores. Es notorio el temor que tenía el constituyente al redactar este artículo, debido a las amargas experiencias históricas en cuanto a las invasiones sufridas, pero dadas las condiciones actuales, sería muy difícil que el hecho de que un extranjero adquiriera bienes inmuebles en la zona prohibida se prestara a una colonización o a una invasión ex---

tranjera ( 74 ).

El artículo 30 señala las formas de adquirir la nacionalidad mexicana, estableciendo claramente en la Fracción II del inciso b) que son mexicanos por naturalización la mujer o el varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o con mujer mexicano y tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional. En virtud de ésto, y de acuerdo a la ley de nacionalidad y naturalización, ésto no es automático, sino que se requiere una declaración expresa por parte de la Secretaría de Relaciones Exteriores después de que el interesado compruebe las circunstancias que dieron origen a su solicitud.

El artículo 32 establece la preferencia que se dará a los mexicanos sobre los extranjeros en igualdad de circunstancias, para toda clase de concesiones y para todos los empleos, cargos o comisiones del Gobierno en que no sea indispensable la calidad de ciudadano, y que en tiempo de paz ningún extranjero podrá servir en el ejército ni en fuerzas de seguridad pública.

Es importante hacer notar que la primera parte de esta disposición se refiere específicamente a los empleos, cargos o comisiones del Gobierno Federal y no a empleos particulares, en cuanto a la segunda parte, es claro que ningún extranjero pueda pertenecer al ejército, - -

policia o fuerza de seguridad pública, pero Interpretando a contrario sensu esta disposición significa que en tiempo de guerra si podrán desempeñar estas funciones, aunque no así en la marina y fuerza aérea.

El artículo 33 que considero el más importante y de mayor trascendencia en materia de extranjería dentro del capítulo referente a los extranjeros, no da una definición de extranjero, simplemente determina por exclusión que son extranjeros los que no sean mexicanos, reconociéndoles el derecho a las garantías individuales otorgadas por el capítulo primero, título primero de la Constitución, es decir a las garantías individuales, pero con las excepciones contenidas en la propia Constitución, como lo es el caso señalado en el propio artículo 33, que faculta al Ejecutivo de la Unión para hacer abandonar el territorio nacional a los extranjeros cuya permanencia se juzgue inconveniente, ésto sin derecho a un juicio previo, concluye este artículo prohibiendo terminantemente a los extranjeros el inmiscuirse en asuntos políticos del país.

Por otro lado, un punto importante en materia de extranjería es la Fracción XVI del artículo 73 Constitucional que señala como facultad del Congreso Federal, entre muchas otras, el dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República, por lo que esta materia es elevada a nivel federal, sin tener facultades los Congresos locales para legislar en esta materia, y la Fracción XXIX-F del mismo artículo eleva de igual forma a nivel

federal la expedición de leyes tendientes a la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera y la transferencia de tecnología.

Por último, continuando con las limitaciones que tienen los extranjeros en México, establecidas en la Constitución, las encontramos en los artículos 55, 58, 82, 91, Fracción I, 95 y 116 Fracción I, inciso b), los cuales contienen limitaciones como son a groso modo; exigir la calidad de ciudadano mexicano por nacimiento para desempeñar determinados cargos públicos, como lo es para ser Diputado, Senador, Secretario de despacho, Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Gobernador y Presidente de la República, donde además se exige ser hijo de padres mexicanos por nacimiento.

### 2.3 LEGISLACION SECUNDARIA EN MATERIA DE CONDICION JURIDICA DEL EXTRANJERO EN MEXICO.

Como se comentó anteriormente, en el Derecho Internacional, existen disposiciones y declaraciones tendientes a establecer un mínimo de derechos que los extranjeros deben gozar en los distintos países del mundo.

Estos derechos se encuentran tutelados tanto bajo el rubro de derechos humanos, como bajo el rubro de derechos de los extranjeros, siendo el propósito principal otorgar una igualdad a los extranjeros

con los nacionales de cada país, aunque en ocasiones se les trata de excluir de los derechos políticos; sin embargo, es muy común que rebasen algún derecho de los nacionales, ya que al poder acudir a la vía diplomática en caso de denegada justicia o demora anormal, se están rebasando los derechos de los nacionales.

### 2.3.1 LEY DE NACIONALIDAD Y NATURALIZACIÓN DEL CINCO DE ENERO DE 1934.

Ahora bien, la Ley de Nacionalidad y Naturalización, fue publicada en el Diario Oficial del 20 de enero de 1934, derogando a la Ley de Extranjería y Naturalización del 28 de mayo de 1886, las disposiciones reglamentarias y todas las que le sean contrarias.

A pesar del nombre, esta Ley regula aparte de las cuestiones de nacionalidad y naturalización, en una forma muy breve los derechos y obligaciones de los extranjeros además de determinar por exclusión quienes son extranjeros, señalando simplemente que lo son los que no sean mexicanos y menciona en una forma detallada quiénes son mexicanos, incluyendo un caso especialmente importante para el presente estudio, que es el comprendido en la Fracción II del artículo 2º de esta ley que continuando con lo preceptuado por la Constitución, señala que es mexicano por naturalización:

"II.- La mujer o el varón extranjero que contraigan matrimonio con varón o mujer mexicanos y tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional, previa solicitud del interesado en la que haga constar las renunciaciones y protestas a que se refieren los artículos 17 y 18 de esta ley. La Secretaría de Relaciones Exteriores hará en cada caso la declaratoria correspondiente. El extranjero que así adquiriera la nacionalidad mexicana conservará ésta aún disuelto el vínculo matrimonial.

Otro caso interesante es el hecho de que cuando un extranjero establezca una industria en el país, le da derecho a la obtención de la nacionalidad mexicana por la vía privilegiada, al igual que a los indolatinos y españoles, entre otros casos.

El Capítulo IV de esta ley señala brevemente y en una forma muy limitada, cuáles son los derechos y obligaciones de los extranjeros que resumidos son los siguientes:

Se reconoce expresamente el derecho que tienen los extranjeros a las garantías individuales otorgadas en el Capítulo Primero, Título I de la Constitución con las restricciones que la misma impone (artículo 30).

Asimismo, se exenta a los extranjeros del servicio militar, pero obligándolos a hacer el de vigilancia cuando se trate de la seguridad

de sus propiedades o de la conservación del orden de la población donde radiquen (artículo 31). Esta disposición parece ser un extracto del contenido del artículo 3º de la Convención celebrada entre México y varias naciones sobre Condiciones de Extranjeros firmada en la Habana, Cuba, el veinte de febrero de 1928 y publicada en el Diario oficial de la Federación del 20 de agosto de 1931.

El artículo 32 del ordenamiento que se comenta señala que los extranjeros y las personas morales extranjeras están obligadas a pagar contribuciones, obligándoseles a respetar las leyes nacionales sin poder intentar otros recursos que los que las leyes concedan a los mexicanos, a excepción de apelar a la vía diplomática en caso de denegada justicia o retardo voluntario y malicioso en su administración.

La primera parte de este artículo va de acuerdo al artículo 4º de la Convención antes mencionada. Por otro lado, en la última parte de este artículo se otorga un privilegio a los extranjeros, el de acudir a la vía diplomática dejando en desventaja al mexicano a este respecto, aunque siempre se tomará en cuenta que en última instancia se puede expulsar al extranjero pernicioso del país, no sirviéndole de nada en este caso el apelar a la vía diplomática, más sí en caso de verse involucrado en un proceso penal, civil o en términos generales judicial.

En este capítulo, en forma general se repiten algunas disposiciones Constitucionales relativas a los extranjeros, aunque no todas, y

mucho menos es un compendio o un cuerpo legal que contenga todos los derechos y obligaciones de los extranjeros, mismos que se encuentran regulados en diversas leyes, reglamentos, acuerdos y circulares, etc.

### 2.3.2 LEY GENERAL DE POBLACION.

No puede pasarse por alto que en el devenir histórico de México, han existido diversas leyes migratorias, que en orden cronológico son posteriores a la Ley de Extranjería y Naturalización de 1886, son las siguientes:

Ley de Inmigración del 22 de diciembre de 1908

Ley de Migración del 30 de agosto de 1930

Ley General de Población del 29 de agosto de 1936

Ley General de Población del 23 de diciembre de 1947

Ley General de Población del 11 de diciembre de 1973

Estas fechas son distintas en algunos casos a las de publicación en el Diario oficial de la Federación, existiendo además reglamentos a las mismas y otras disposiciones como circulares y en especial las tablas diferenciales del 47.

En términos generales, estas leyes regulaban la internación y legal estancia de los extranjeros en México, pero debido a las condiciones existentes en esas distintas épocas los objetivos eran también

diferentes, como lo es el caso en la ley de 1908 que consideraba inmigrantes-trabajadores a los extranjeros que vinieran a desempeñar un trabajo corporal, o la de 1930 que consideró de público beneficio la inmigración individual o colectiva de extranjeros sanos capacitados para el trabajo, de buen comportamiento y pertenecientes a razas que por sus condiciones fueran asimilables a nuestro país, otorgando a los turistas estancias hasta seis meses prorrogables por igual temporalidad, contemplándose entonces todo tipo de concesiones a las cuestiones relativas al turismo y agencias de viajes dentro de la materia migratoria.

La Ley General de Población del 36 procuraba un aumento de la población mediante la inmigración de extranjeros entre otras cosas, así como el acrecentamiento del mestizaje nacional mediante la asimilación de extranjeros. Esta ley fue la que dió origen a las tablas diferenciales del 47, mediante las cuales se determinaba el número de razas, nacionalidades, sexo, estado civil, edad, ocupación, medios económicos y demás cualidades de los extranjeros que habría de admitirse.

Al respecto cabe hacer notar que en la actualidad no existen dichas tablas, ni algo similar para estar en posibilidad de saber a qué nacionalidades, tipo de extranjeros u oficio autoriza o niega la Secretaría de Gobernación para internarse al país, para cambiar de calidad, o para residir en el mismo, sino que es necesario reunir una serie de

documentos y esperar la autorización o la negativa, ya que no existe una publicidad a esta información tan importante en nuestra época.

Asimismo, esta ley crea la Dirección General de Población cuyas funciones son atender lo relativo a demografía, migración y turismo, prohibiendo el ejercicio de profesiones liberales a los extranjeros, salvo casos excepcionales determinando las calidades migratorias bajo las cuales se podían internar al país los extranjeros, de las que derivan directamente las actuales, además de que se separó el Capítulo referente al turismo, hoy materia de la Ley Federal de Turismo.

Por último, dos diferencias importantes de esta ley con la actual eran, por un lado, que a los extranjeros que permanecieran en territorio nacional, sin llenar los requisitos legales comprobando su residencia los 10 años anteriores, se les podía otorgar la calidad de inmigrado, caso que no se da en la actualidad y, por otro lado, la prohibición de cambiar calidad migratoria a los turistas.

En cuanto a la Ley General de Población de 1947, y atendiendo a la exposición de motivos de esta Ley, se procuró llenar las lagunas de la del 36 y adecuarla excluyendo lo relativo al turismo.

Al igual que las anteriores leyes similares, se buscaba un aumento de la población entre otras cosas, facilitando la inmigración de extranjeros que fueran de beneficio para la colectividad.

En materia de asilo político, sólo se otorgaba a extranjeros de países americanos y en cuanto a los inmigrantes, detallaba las características bajo las cuales podían internarse los extranjeros, pero sin darles una denominación, sin embargo, no se contemplaba la de científico y en cuanto a los inversionistas había dos tipos, de los cuales, uno de ellos son los actuales rentistas.

#### 2.4 INTERNACION Y LEGAL ESTANCIA DE LOS EXTRANJEROS EN MEXICO.

##### 2.4.1 LEY GENERAL DE POBLACION DEL 11 DE DICIEM- BRE DE 1973 Y SU REGLAMENTO DEL 12 DE NO-- VIEMBRE DE 1976.

Al hablar de la Ley General de Población y su Reglamento vigentes, se abarcan distintos puntos relacionados con la población, incluyendo tanto a mexicanos como extranjeros, ya sea que entren al país, que salgan de él o que permanezcan en el mismo.

Esta legislación contempla cuestiones de migración, inmigración, emigración, repatriación, registro de la población, política de población, planeación demográfica y familiar, distribución de la población entre otras cosas, siendo importante aclarar que las cuestiones de nacionalidad y naturalización se encuentran consagradas en un ordenamiento separado que es la ley de nacionalidad y naturalización, misma

que incluye un capítulo referente a derechos y obligaciones de los extranjeros, que ya fue comentado.

Respecto de las cuestiones migratorias, la Ley General de Población y su Reglamento son los ordenamientos que más disposiciones reúnen al respecto, aunque van de acuerdo a otra época respondiendo a intereses totalmente distintos a los actuales, además de tener notables carencias respecto al hecho de procurar unificar las cuestiones relativas al tema.

Esta legislación es de orden público y de observancia general en toda la República, y atendiendo a su exposición de motivos ( 75 ) se perseguirá el desarrollo económico y social del país, tomando en cuenta el acelerado incremento en la población, se pretende asimismo aumentar el número de fuentes de trabajo para lograr el desarrollo que necesita México, y con ello la posibilidad de alentar la internación de extranjeros cuyo desempeño traiga consigo beneficios económicos, sociales y culturales para la nación, pero restringiendo dichas internaciones cuando sea necesario proteger la actividad económica, profesional o artística de los mexicanos, por lo que se suprime la inmigración colectiva de extranjeros, pero se abren nuevas posibilidades como lo son las características de consejero, las facilidades para los rentistas para que presten servicios como investigadores científicos, técnicos o docen-

tes, cuando ésto sea conveniente para el país, y ampliándose la característica de asilados políticos para los perseguidos de cualquier nacionalidad.

En su capítulo II la Ley General de Población se refiere a la migración, facultando a la Secretaría de Gobernación para aplicar esta Ley y su Reglamento.

La Ley General de Población le otorga facultades a la Secretaría de Gobernación para organizar y coordinar los distintos servicios migratorios y aplicar esta ley y su reglamento entre otras.

El Reglamento de esta ley profundiza al respecto, señalando en el artículo 54 que la atención de los servicios migratorios está destinada al Servicio de Población, que éste se dividirá en Interior, comprendiendo los servicios centrales, de puertos marítimos, fronterizos y aeropuertos con tránsito internacional; y el exterior, integrado por los funcionarios del Gobierno mexicano en el extranjero.

El artículo 55 del Reglamento fija facultades al servicio central para la tramitación de todos los asuntos de carácter general en materia migratoria, y la imposición de modalidades al tránsito internacional de personas, al servicio exterior, encargándole entre otras, la documentación de los extranjeros que sean autorizados para internarse al país y

cumplir las disposiciones y acuerdos que emanen de la Secretaría en materia migratoria.

El Servicio de Migración tiene prioridad con excepción del de Sanidad, para inspeccionar la entrada o salida de personas, pero quedando exceptuados de esta disposición los representantes de gobiernos extranjeros, sus familiares, séquitos y los que de acuerdo a los tratados internacionales estén exentos de la jurisdicción territorial. (Art. 16 y 18 de la Ley General de Población)

Asimismo, la Ley General de Salud publicada en Diario Oficial de 7 de febrero de 1984 en su título décimoquinto señala la preferencia que tendrán las autoridades sanitarias para practicar sus reconocimientos; y respecto de las personas que ingresen al país con intención de radicar en él de manera permanente, deberán presentar certificado médico legalizado por el Consulado correspondiente, y el Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Sanidad Internacional publicado en Diario Oficial de 18 de febrero de 1989 repite las mismas disposiciones, incluyendo la exigencia de un certificado de vacunación respecto de las personas que pretendan internarse al país provenientes de áreas infestadas de fiebre amarilla.

En el Capítulo III de la Ley General de Población, referente a la inmigración, se establece que la Secretaría de Gobernación fijará, previos estudios demográficos, el número de extranjeros cuya internación

podrá permitirse al país, ya sea por actividades o por zonas de residencia y sujetar a las modalidades que juzgue pertinentes, la inmigración de extranjeros según sean sus posibilidades de contribuir al progreso nacional.

Sería conveniente que estos estudios demográficos "previos" fueran hechos del conocimiento del público en general, ya que este artículo 32 sirve en muchos casos de fundamento para negar a los extranjeros los permisos de internación al país, o cambios de calidades o características migratorias. Por otro lado, es conveniente analizar la segunda parte del artículo que se comenta respecto a "sujetar a las modalidades que juzgue pertinentes la inmigración de extranjeros, según sean sus posibilidades de contribuir al progreso nacional", que si bien es cierto que la Secretaría de Gobernación goza de facultades discrecionales en materia migratoria, esta discrecionalidad debe ir de acuerdo a la Ley, ya que consiste en determinar la actuación o abstención de los órganos del estado, y si deciden actuar, el límite que tendrá su actuación, ya que primeramente encontramos como límite las garantías individuales de que goza todo individuo y en segundo término las disposiciones señaladas por la legislación secundaria que limitan dicha actividad, como lo es el apreciar ciertos datos técnicos para ejercitar dicha facultad y no caer en la arbitrariedad. ( 76 ).

---

( 76 ) ACOSTA ROMERO MIGUEL: "Teoría General del Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, México, 6a. Edición, 1984, p. 555.

El diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española ( 77 ), define como modalidad el modo de ser o de manifestarse una cosa, y aplicándola al caso que se comenta, el hecho de sujetar a las modalidades que juzgue pertinentes la Secretaría de Gobernación se refiere a que a los extranjeros que se internen al país se les podrá imponer ciertos requisitos, como es el caso de los técnicos que se les impone la modalidad de instruir a tres mexicanos en su especialidad, o los casos de los inversionistas y de los rentistas que requieren de una cantidad mínima específica en el primer caso para invertir en México, y en el segundo caso, para su subsistencia, ésto entre muchas otras modalidades.

La Secretaría de Gobernación, en uso de sus facultades discrecionales podrá negar la entrada al país o cambios de calidad o característica migratoria cuando previos acuerdos generales, no exista reciprocidad internacional, lo exija el equilibrio demográfico nacional o previos estudios demográficos que así lo ameritan y mediante determinaciones particulares, cuando se estime lesivo para los intereses económicos de los nacionales, hayan observado mala conducta, hayan infringido la ley o no se encuentren sanos física o mentalmente.

Lo anterior está claramente definido por el artículo 37 de la Ley General de Población y por el artículo 73 de su Reglamento, siendo ---

---

( 77 ) Op. cit., DICCIONARIO DE LA LENGUA, p. 917.

comúnmente utilizado en la práctica por parte de las autoridades migratorias para negar permisos de internación o cambios de calidad o característica migratoria, en especial la Fracción II del artículo 37 de la Ley, sin que exista o se haya dado a conocer un acuerdo general estableciendo dicha situación, siendo ésto muy grave, porque los acuerdos generales son aplicables a todos en general sin excepción, lo que daría como consecuencia la prohibición total a los extranjeros para que se internen al país o cambien su calidad o característica migratoria.

Independientemente de lo anterior, deberá tomarse en cuenta que de acuerdo a lo establecido en el artículo 3º del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común, y para toda la República en Materia Federal "las leyes, Reglamentos, Circulares, cualesquiera otra disposición de observancia general, obligan y surten sus efectos tres días después de su publicación en el Periódico Oficial".

Por su parte el artículo 4º del mismo ordenamiento dice: "si la Ley, Reglamento, Circular o disposición de observancia general fija el día en que debe comenzar a regir, obliga desde ese día con tal de que su publicación haya sido anterior.

En virtud de lo anterior, cuando la Secretaría de Gobernación emita acuerdos de carácter general en materia migratoria, es obligatoria la publicación de los mismos en el Diario Oficial, cosa que en la práctica nunca se hace.

De lo anterior se desprende que cuando la Secretaría de Gobernación niega una autorización de las antes señaladas, sería más conveniente que la fundamentara con la Fracción IV o siguientes en su caso, del artículo que se comenta.

#### 2.4.2 INTERNACION Y LEGAL ESTANCIA DE LOS EXTRANJEROS EN MEXICO.

Para que un extranjero pueda internarse y permanecer en el país legalmente, tiene que cumplir con las disposiciones de la Ley General de Población y su Reglamento, especialmente y en general con toda la legislación mexicana.

El artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del 29 de diciembre de 1976, señala cuales son los asuntos de competencia de la Secretaría de Gobernación, y que entre muchos otros, los relativos al presente estudio son la Fracción VI que es aplicar el artículo 33 Constitucional y la Fracción XXV que es formular y conducir la política de población, salvo lo relativo a colonización, asentamientos humanos y turismo.

Por su parte el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación del primero de febrero de 1989, que deroga a su similar del 21 de agosto de 1985, da origen entre otras unidades administrativas a la

Subsecretaría de Población y Servicios Migratorios, de la que depende directamente la Dirección General de Servicios Migratorios.

El artículo 17 del citado Reglamento enumera en veinticinco fracciones las atribuciones y competencia de la Dirección General de Servicios Migratorios que en una forma reducida y en términos muy generales se refiere a la tramitación, acuerdo, resolución y firma de las resoluciones relativas al otorgamiento y cambio de las calidades y características de No Inmigrante, Inmigrante, Declaratorias de Inmigrado, Renovación y Reposición de Documentos Migratorios, Permisos de Cambios de Actividades, de Matrimonios entre Mexicanos y Extranjeros, de "Adquisición de Inmuebles", así como de Acciones o Partes Sociales de Empresas dedicadas en cualquier forma al Comercio o Tenencia de dichos bienes - ( 78 ), tramitación, acuerdo y ejecución de expulsión de extranjeros y proponer las normas a que deba sujetarse la Inmigración de extranjeros, entre otras.

Aspecto curioso es que la Fracción XVI del artículo 13 del citado Reglamento señala a la Dirección General de Gobierno de la Secretaría de Gobernación la facultad de aplicar el artículo 33 Constitucional, y -

( 78 ) El Reglamento para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, publicado en el Diario Oficial del 16 de -- Mayo de 1989, deroga los Artículos 126, Fracción II, 127, Frac-- ción I, II y III y 131 del Reglamento de la Ley General de Po-- blación y Disposiciones Administrativas de carácter general que establezcan restricciones a Inversionistas Extranjeros en Méxi-- co.

la Ley General de Población da facultades a la Dirección General de Servicios Migratorios para expulsar extranjeros, y si no es en base al artículo treinta y tres Constitucional, no encuentro fundamento constitucional para tal efecto.

El artículo 41 de la Ley General de Población señala que los extranjeros pueden internarse legalmente al país, de acuerdo a las calidades de No Inmigrante y de Inmigrante, constando la primera de estas calidades de nueve características, y la segunda de siete.

La doctrina discute sobre la existencia de una tercera calidad migratoria, que es la de Inmigrado.

Al respecto no me adhiero a la doctrina encabezada por el maestro Carlos Arellano García ( 79 ) seguida por el maestro Leonel Pereznieto ( 80 ), ya que si bien es cierto que en algunos casos la Ley General de Población y su Reglamento se refieren a la calidad de inmigrado, también lo es que se refieren a una declaratoria de inmigrado como consecuencia de residir en el país en calidad de inmigrante, cumpliendo con determinadas disposiciones que se estudiarán en su oportunidad ( 81 ).

Al tratar sobre las distintas calidades y características

---

( 79 ) Op. cit., ARELLANO GARCÍA CARLOS, pp. 472 y 473.

( 80 ) Op. cit., PEREZNIETO CASTRO LEONEL, p. 113.

( 81 ) Artículo 53 de la Ley General de Población.

migratorias, al amparo de las cuales puede internarse o en términos generales residir un extranjero en México y de los trámites o gestiones administrativas que se deben realizar al respecto, no se puede pasar por alto el manual de organización general de la Dirección General de Servicios Migratorios ( 82 ) que contiene la estructura orgánica, objetivos generales de la dependencia, de las unidades administrativas que la integran y sus funciones correspondientes.

Este manual tiene por objeto reorganizar y modernizar sus funciones y adaptarlas a las necesidades y demandas planteadas por el público usuario de dicho servicio.

#### 2.4.3 CALIDADES Y CARACTERISTICAS MIGRATORIAS.

De acuerdo a lo establecido por el artículo 42 de la Ley General de Población "No Inmigrante es el extranjero que con permiso de la Secretaría de Gobernación se interna en el país temporalmente dentro de alguna de las siguientes características".

Enseguida dicho artículo enumera en nueve Fracciones las características dentro de esta calidad migratoria, mismas que a continuación se comentan:

---

( 82 ) Publicado en el Diario Oficial de 14 de diciembre de 1981.

Fracción I. TURISTA.- Con fines de recreo o salud, para dedicarse a actividades artísticas, culturales o deportivas no remuneradas por una temporalidad de seis meses como máximo improrrogables, a excepción de casos de enfermedad.

Para obtener una tarjeta de turista, si no se tiene una nacionalidad restringida, el mismo extranjero podrá obtener su documentación de turista ante el Consulado Mexicano más cercano a su domicilio e inclusive en las compañías de aviación o agencias de viajes según la nacionalidad.

La visa es válida por seis meses como máximo por una sola entrada, esta visa no es renovable y la situación migratoria se pierde al abandonar el país o al expirar dicha documentación migratoria siendo gratuita esta visa; pueden importar automóvil.

Fracción II. TRANSMIGRANTES.- En tránsito hacia otro país hasta por treinta días, siendo el único caso señalado expresamente por la Ley en el que no se concederá cambio de calidad ni característica migratoria (artículo 59).

No pueden importar menaje de casa, pero sí un automóvil por la temporalidad que indique su visa.

**Fracción III. VISITANTES.**- Para dedicarse a actividades lucrativas o no, 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 éstos produzcan o de cualquier ingreso proveniente del exterior, o para actividades científicas, técnicas, artísticas, deportivas o similares, en que podrán concederse dos prórrogas más.

Dentro de esta característica se puede disfrutar de la prerrogativa de entradas y salidas múltiples al país durante la temporalidad que se le autorice.

Dentro de esta característica se han incluido a los rentistas, a pesar de que existe una característica específica en calidad de inmigrante para estos casos (artículo 48, fracción I), asimismo al amparo de esta característica se pueden internar, o radicar legalmente en el país, previa autorización de la Secretaría de Gobernación todo tipo de extranjeros, técnicos, científicos rentistas, deportistas, y todo aquel que se dedique a actividades lucrativas o no.

En la práctica es muy común que cuando la Secretaría de Gobernación niega la calidad de inmigrante a algún extranjero, le da la opción de solicitar la característica de visitante, inclusive a los que son familiares de mexicanos, a pesar de existir un caso específico señalado por la misma ley.

Cabe hacer mención que, en la práctica, las prórrogas en todos los casos se conceden hasta por tres ocasiones, es decir, completando la estancia hasta por dos años, y que se pueden solicitar nuevas permanencias en la misma característica, sin necesidad de salir del país, al igual que cambios de características o de calidad migratoria.

La Secretaría de Gobernación ha emitido diversas circulares mediante las cuales da instrucciones a las autoridades del servicio Exterior Mexicano para que se permita la internación de extranjeros al país, siempre que no tengan una nacionalidad restringida y que deseen internarse al país en viaje de negocios por una temporalidad que no exceda de seis meses, pudiendo ser documentados sin previo permiso de la Secretaría de Gobernación ( 83 ).

Asimismo, existen diversas circulares de la Secretaría de Gobernación en las que se instruye a los miembros del Servicio Exterior Mexicano para que, sin previa autorización de dicha Secretaría, documenten como visitantes hasta por 30 días a los técnicos de ciertos países que en la misma se mencionan, cuando exista urgencia para tal efecto ( 84 ).

De igual forma se han expedido varias circulares (47-A/72, 46-A/73, 16-A/74, 14-A-76 y 6-M/86, entre muchas otras, de las cuales algunas quedaron sin efecto), mediante las cuales se autoriza la inter-

---

( 83 ) Anexo No. II.

( 84 ) Anexo No. III.

nación al país de extranjeros que vengán a realizar actividades relacionadas con empresas maquiladoras en territorio nacional permitiendo a extranjeros de cualquier nacionalidad visitar maquiladoras, observar su funcionamiento o celebrar pláticas con personal ejecutivo o técnico - - ( 85 ).

En otras circulares como la 6-M/86 se otorgan facilidades a los nacionales norteamericanos para que en calidad de turistas vengán a sostener pláticas de negocios, discusión y elaboración de proyectos sobre viabilidad económica, técnica, financiera, de mercado, etc., para inversiones en el país, así como actos previos a la creación de nuevas empresas o ampliación de las existentes ( 86 ).

Fracción IV. CONSEJEROS.- Para asistir a sesiones de Consejo de Administración de empresas o para prestarles Asesoría y realizar temporalmente actividades propias de sus funciones.

El permiso en este caso será de seis meses improrrogables, con permiso de entradas y salidas múltiples, pudiendo permanecer como máximo 30 días cada ocasión.

Fracción V. ASILADO POLITICO.- Cuando un extranjero en su país de origen quiere proteger su vida o su libertad, de persecu-

---

( 85 ) Anexo Nos. IV, V, VI, VII y VIII.

( 86 ) Anexo No. IX.

ciones políticas en el mismo, puede acudir a las embajadas mexicanas o a México directamente a solicitar asilo, se puede conceder siempre que demuestren que el delito por el que son perseguidos es de carácter político.

Los asilados políticos serán admitidos por la temporalidad que la Secretaría de Gobernación juzgue conveniente y sujetos a las siguientes condiciones:

a) Se le determinará el lugar en que pueda residir y las actividades a que se dedicará.

b) Puede traer a su esposa, hijos o padres si lo considera prudente la Secretaría.

c) Sólo podrán ausentarse del país previo permiso de la Secretaría, pero si lo hacen sin permiso o se ausentan más tiempo del permitido perderán su calidad migratoria pudiendo la Secretaría otorgarles otra nueva calidad.

d) Podrán cambiar actividades previa autorización de la Secretaría.

e) En caso de desaparecer las circunstancias que dieron origen al asilo, los asilados abandonarán el país dentro de los treinta días siguientes.

f) Deberán inscribirse en el Registro Nacional de Extranjeros debiendo dar aviso de sus cambios de estado civil y domicilio.

Fracción VI. ESTUDIANTES.- Aquellas personas que ---- desean realizar estudios, completarlos o perfeccionarlos en escuelas particulares incorporadas u oficiales, podrán internarse al país en calidad de estudiantes por una temporalidad de un año, prorrogable por iguales temporalidades hasta concluir sus estudios.

Los estudiantes no pueden permanecer fuera del país más de 120 días cada año, además deben comprobar que perciben ingresos económicos suficientes para su manutención y comprobar que se encuentran inscritos en una institución educativa.

Deben inscribirse en el Registro Nacional de Extranjeros, y en caso de que interrumpan sus estudios, sean reprobados o expulsados del plantel, les será cancelada su documentación migratoria, teniendo la obligación las autoridades del plantel, de informarlo a la Secretaría de Gobernación, en caso de que aprueben y subsista la percepción de ingresos podrán solicitar la prórroga anual correspondiente.

Cuando un estudiante se encuentra en el extranjero, para regresar al país, deberá presentarse al Consulado Mexicano correspondiente para efecto de verificar el cómputo de ausencias, la vigencia de la documentación migratoria y consular, y así podrá otorgar la confirmación del regreso.

Sólo podrán dedicarse a sus estudios y servicio social de acuerdo a la autorización conferida y en caso de que deseen traer a sus familiares sólo podrán hacerlo previa autorización de la Secretaría y respecto a los parientes dentro del primer grado.

Fracción VII. VISITANTE DISTINGUIDO.- Son permisos de cortesía de internación al país, hasta por seis meses prorrogables a juicio de la Secretaría en favor de investigadores, científicos o humanistas de prestigio, periodistas u otras personas prominentes.

Con este tipo de documentación, no se crean derechos de residencia para adquirir la Calidad de Inmigrado, no pudiendo realizar actividades lucrativas, salvo los periodistas respecto de su profesión.

Fracción VIII. VISITANTES LOCALES.- Son autorizaciones para visitar ciudades fronterizas y puertos marítimos por un plazo que no exceda de tres días.

El reglamento de la Ley General de Población detalla ampliamente la internación de extranjeros al país dentro de esta calidad y característica migratoria, específicamente en cuanto a ciudades fronterizas y no así en poblaciones marítimas.

Al respecto, se estará a lo establecido en los tratados y convenios Internacionales y a una estricta reciprocidad internacional.

En el caso de poblaciones fronterizas, se expedirá una tarjeta de identidad al interesado, siempre que justifique su residencia en una población colindante, independientemente de la nacionalidad de la persona, siempre que no sea restringida; estas tarjetas tendrán una validez indefinida, pero deberán contener fotografía del interesado.

Fracción IX. VISITANTE PROVISIONAL.- Este tipo de autorización concede como excepción hasta por 30 días el desembarco provisional de extranjeros que lleguen a puertos de mar o aeropuertos internacionales, cuando su documentación carezca de un requisito secundario, con la obligación de constituir un depósito o fianza para garantizar su regreso al país de procedencia.

Respecto a los No Inmigrantes, cuya documentación migratoria pueda ser prorrogada, deberá solicitarse la prórroga correspondiente dentro de los treinta días anteriores al vencimiento.

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO  
79.  
SECRETARÍA DE GOBIERNO

Cabe hacer notar que en la práctica se llega a tolerar que se presente la documentación migratoria vencida, siempre que no sean más de quince días, sin embargo, en cuanto a los cambios de calidad y característica migratoria son más estrictos, no concediendo ni un día al respecto.

Asimismo, en cuanto a las prórrogas se llegan a conceder hasta tres, es decir, un total de tiempo de dos años, tratándose de los visitantes (fracción III, artículo 42) inclusive a los que llegan con visa de negocios percibiendo sus ingresos del exterior, y, al finalizar estos dos años, el extranjero puede solicitar dentro del país una nueva permanencia en la misma calidad y en los mismos términos o en caso de que proceda un cambio de característica o de calidad migratoria, en los términos que se fijan con ese cambio.

Los inmigrantes son extranjeros que se internan legalmente en el país con el propósito de radicarse en él, en tanto adquieren la calidad de inmigrado. (Artículo 44 de la Ley).

Estas personas podrán ser aceptadas hasta por cinco años, teniendo la obligación de comprobar a satisfacción de la Secretaría de Gobernación que están cumpliendo con las obligaciones que les fueron señaladas al autorizarse su internación y con las demás disposiciones aplicables, a fin de que sea refrendada anualmente, si procede su documentación migratoria.

En el artículo 48 de la Ley, existen siete fracciones que son siete características distintas al amparo de las cuales pueden internarse extranjeros al país, todas estas categorías o características de inmigrantes tienen en común las siguientes disposiciones:

Todas deberán solicitarse ante la Secretaría de Gobernación indicando específicamente la actividad a desarrollar, para el efecto de que dicha dependencia encuadre de acuerdo a esa actividad al extranjero dentro de cualquiera de las características migratorias que más adelante se comentarán.

Como anteriormente se dijo, la autorización de internación al país en calidad de inmigrante es válida por un año, renovándose por cuatro años más para estar en posibilidad de obtener la declaratoria de inmigrado.

Todos los inmigrantes podrán importar su menaje de casa bajo franquicia, es decir, exento de impuestos ( 87 ).

Ningún inmigrante podrá dedicarse a una actividad distinta a la señalada en su permiso original, a menos que exista permiso previo de la Secretaría de Gobernación o de que no sea lucrativa o remunerada.

---

( 87 ) Artículo 46, Fracción VII de la Ley Aduanera del 28 de diciembre de 1981 y 100 del Reglamento de la Ley Aduanera del 17 de junio de 1982.

Otra importante restricción es que ningún inmigrante podrá permanecer fuera del país más de noventa días cada año, durante los dos primeros, ni más de dieciocho meses menos un día en forma continua o con intermitencias durante los cinco años de su permanencia en México, incluyéndose las ausencias efectuadas durante los primeros años. (Artículo 47 de la Ley).

En caso de que no se cumpla con esta disposición automáticamente perderán su calidad de inmigrantes. Asimismo, si durante la temporalidad concedida dejaren de satisfacer la condición a que está supeditada su estancia en el país, también dará origen a la cancelación de su documentación migratoria.

Es importante señalar que de acuerdo a lo establecido por la última parte del primer párrafo del artículo 47 de la Ley, y el artículo 112 del Reglamento, la Secretaría de Gobernación por acuerdo expreso del Secretario (en la práctica de un jefe de departamento) podrá autorizar al extranjero para permanecer fuera del país por una temporalidad mayor que la determinada por la Ley.

En la época actual existen diversas personas que tienen el propósito de radicar en México y obtener la residencia definitiva que les da la calidad de inmigrado, pero debido a su trabajo y gracias a los medios de transportes tan eficaces que existen ahora, se ven obligados a salir continuamente del país, excediéndose en muchos casos de las ausen-

clas permitidas, por lo que estos permisos especiales son muy importantes, aunque no muy frecuentes.

Todos los extranjeros que se internan al país en calidad de inmigrantes, están obligados a inscribirse en el Registro Nacional de Extranjeros dentro de los treinta días siguientes a la fecha de su internación.

Para solicitar la internación al país en favor de un extranjero, se requiere una serie de requisitos que resultan exagerados y engorrosos, ya que toda la documentación que se presenta por parte del extranjero, como actas de nacimiento, de matrimonio, certificado de estudios, certificado médico, certificado de antecedentes no penales, deben ser legalizados por el Consulado Mexicano del lugar en que fueron expedidos, y en caso de familias cosmopolitas, en las cuales el padre tiene una nacionalidad y la esposa otra, los hijos de diferente nacionalidad cada uno, que se casaron en un lugar diferente y que los estudios del titular fueron realizados en otro lugar distinto, resulta sumamente difícil ir a cada uno de estos países a legalizar los documentos correspondientes.

Por otro lado, por parte de la empresa se requieren una serie de documentos que significan un papeleo muy abundante.

El artículo 62 de la Ley, señala los requisitos que los extranjeros deben cumplir para internarse al país. Interpretando este artículo, se entiende que se refiere a los extranjeros que ya tienen documentación migratoria, y debido a toda la documentación que se presenta con la solicitud de internación, en la práctica, al momento de internarse es suficiente presentar la documentación migratoria y el pasaporte vigentes.

No existe un plazo definido para que la Secretaría de Gobernación dé contestación a las solicitudes de internación o a cualquier otra, según los informes que ellos dan se resuelven en tres semanas, aunque en ocasiones llegan a tardar meses en trámite sin poder hacer nada.

De acuerdo al artículo 48 de la Ley citada, las características de Inmigrante son:

FRACCION I. RENTISTA.- Son aquellos extranjeros que vienen a México a vivir de sus recursos traídos del exterior o de los intereses que le produzca la inversión de su capital en certificados, títulos y bonos del estado o de las instituciones nacionales de crédito u otras que determine la Secretaría de Gobernación o de cualquier ingreso permanente proveniente del exterior ( 88 ).

La Secretaría de Gobernación podrá autorizar a los rentistas para que presten sus servicios como profesores, científicos, investigadores o técnicos, cuando estime que dichas actividades sean benéficas para el país.

De acuerdo a los requisitos establecidos por la Secretaría de Gobernación, dados a conocer a través de las listas que se distribuyen en la propia Secretaría de Gobernación ( 89 ), la cantidad mínima exigida de ingresos que deben percibir los solicitantes de esta calidad, hasta el 11 de julio de 1989 es de un millón de pesos mensuales, más medio millón por cada dependiente familiar, sin embargo, es frecuente encontrar que a extranjeros que solicitan esta calidad, reuniendo todos y cada uno de los requisitos establecidos en la Ley, el Reglamento, y de acuerdo a las listas distribuidas por la Secretaría, se les niegue la calidad, argumentando que acorde con acuerdos generales emitidos por la Secretaría, la cantidad mínima es de \$3'750,000.00 (TRES MILLONES SETECIENTOS CINCUENTA MIL PESOS 00/100).

Respecto a lo anterior cabe señalar que la última cantidad señalada, es sumamente elevada, en especial si tomamos en consideración que la mayor parte de los inmigrantes rentistas que radican en México son de avanzada edad, ya que a los jóvenes les es negada esta calidad al exigir como mínimo 65 años ( 90 ), siendo obvio que las personas de ---

---

( 89 ) Anexo No. X.

( 90 ) Idem.

avanzada edad llevan una vida tranquila y salvo casos de enfermedad, no tienen mayores gastos, sin significar esto que no gasten, ya que tienen que realizar gastos de automóvil, comida, rentas de casas o departamentos, ropa, ayuda doméstica entre otras cosas, además de que en muchos casos viven de los intereses que le produce su capital depositado en una sociedad nacional de crédito, o percibiendo sus ingresos directamente de sus gobiernos, resultando un beneficio para los nacionales, así como una entrada de divisas al país.

Acerca de lo anterior, a mediados de este año en un diario mexicano apareció un artículo mediante el cual se da a conocer que en pláticas del Unitarian Fellow Ship (Asociación de residentes americanos) con el Director Regional de la Dirección General de Servicios migratorios, se informó que el ingreso mensual que debe percibir un extranjero que radique en México en calidad de rentista debe ser de mil dólares mensuales, más quinientos dólares adicionales por cada miembro de la familia ( 91 ).

Sería conveniente que el gobierno mexicano realizara estudios encaminados a comprobar los ingresos que se reciben en nuestro país por parte de retirados extranjeros, en especial norteamericanos y canadienses, ya que es una entrada de divisas a nuestro país muy conve---

( 91 ) Periódico "THE NEWS", publicado el 28 de mayo de 1989, INMIGRATION UPDATE, México, p. 5, (Anexo No. XI).

niente en la época actual.

**FRACCION II. INVERSIONISTAS.**- Son aquellos que pretenden radicar en el país invirtiendo su capital en la industria, de conformidad con las leyes nacionales, siempre que la inversión contribuya al desarrollo económico y social del país.

En la anterior Ley se indicaba que el inversionista podría invertir en la agricultura y la ganadería, situación que fue modificada al entrar en vigor la actual Ley.

La inversión mínima permitida es de 20 millones en la zona metropolitana y de 10 millones si es lugar distinto, debiendo garantizar la inversión con un certificado de depósito expedido por Nacional Financiera, S.N.C. a favor de la Dirección General de Servicios Migratorios de la Secretaría de Gobernación, por el 10% de las cantidades mínimas establecidas, devolviéndose al interesado cuando compruebe haber realizado la inversión.

En caso de que la Secretaría de Gobernación lo considere pertinente podrá comisionar a un contador para que rinda dictamen sobre la exactitud de los datos proporcionados.

La Secretaría de Gobernación no autorizará inversiones que estén prohibidas por otras leyes.

En caso de que la inversión se pretenda realizar en regiones de fomento industrial, los montos mínimos de inversión podrán reducirse hasta en un 50% ( 92 ).

FRACCION III. PROFESIONAL.- Son los extranjeros que pretenden radicar en México en calidad de inmigrantes, ejerciendo una profesión, previo registro del título correspondiente ante la Secretaría de Educación Pública, otorgándose en casos excepcionales.

Generalmente la Secretaría de Gobernación solicita la anuencia de la Secretaría de Educación Pública, por conducto de la Dirección General de Profesiones, o de los Colegios de Profesionales.

Dentro de esta característica se incluyen los profesores o investigadores destacados en alguna rama de la ciencia o técnica, o en casos de disciplinas insuficientemente cubiertas por mexicanos, siendo necesario en ambos casos que la internación sea solicitada por alguna institución oficial o incorporada.

FRACCION IV. CARGOS DE CONFIANZA.- Para asumir cargos de dirección o absoluta confianza en empresas o instituciones establecidas conforme a las leyes de nuestro país, 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.

La internación tendrá que solicitarla la empresa o institución, siempre que esté operando con dos años de antigüedad, con excepción de las industrias nuevas o necesarias, pero deberá comprobar que el capital mínimo es igual al mínimo exigido para los inversionistas por lo menos, que por cada empleado extranjero existan 10 mexicanos, exceptuándose a los cargos de confianza, y que la empresa se encuentre al corriente en el pago de todas sus obligaciones fiscales.

En la actualidad debido a la apertura de la inversión extranjera a México, los extranjeros que invierten sus capitales en nuestro país, desean que los mismos sean manejados por personas de su absoluta confianza, que por lo general son de su misma nacionalidad, por lo que con el aumento de inversión extranjera a México, existe un aumento en el número de extranjeros que vienen al país a prestar sus servicios a esas empresas, como lo son Directores, Gerentes, Contralores y en general ejecutivos de alto nivel; y la Secretaría de Gobernación antes de facilitar las cosas las complica más creando un sinnúmero de requisitos, habiendo aumentado éstos notablemente, ya que en la actualidad se están requiriendo un total de 13 documentos para una internación, independientemente de que los trámites son complicados y engorrosos, tardándose en resolver un permiso de internación al país normalmente un mes, y en otros casos hasta dos meses, sin tomar en cuenta que los extranjeros en muchas ocasiones traen su menaje de casa, el cual se

ven obligados a depositar en una bodega o en las aduanas ya que tienen todo preparado faltando únicamente la autorización de Gobernación.

FRACCION V. CIENTIFICOS.- Son aquellos que vienen a México a dirigir o realizar Investigaciones científicas, para difundir sus conocimientos científicos, preparar Investigaciones o 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.

Esta característica de científicos no estaba regulada en la ley anterior y en la actualidad son pocos los casos que se presentan.

Los científicos están obligados a instruir en su especialidad a un mínimo de tres mexicanos, debiendo proporcionar los nombres y domicilios de estos, dentro de un plazo de sesenta días ( 93 ).

FRACCION VI. TECNICOS.- Para los extranjeros que pretenden internarse en el país en calidad de inmigrantes, para realizar Investigaciones aplicadas a la producción, o para desempeñar funciones técnicas o especializadas que a juicio de la Secretaría de Goberna-

ción no puedan ser desarrolladas por mexicanos.

Se deberá demostrar a la Secretaría de Gobernación la capacidad técnica del extranjero con documentación fehaciente debidamente legalizada, pero cuando por la naturaleza del trabajo o las leyes no lo requieran, no será indispensable.

Para los técnicos opera también la obligación de instruir a tres mexicanos en su especialidad, y de proporcionar un ejemplar de su trabajo a la Secretaría de Gobernación (Artículo 119 del Reglamento de la Ley).

De acuerdo a los artículos 33 y 36 de la Ley, la Secretaría de Gobernación deberá facilitar el arraigo y asimilación en México de investigadores, científicos y técnicos extranjeros.

FRACCION VII. FAMILIARES.- Son aquellos extranjeros que vienen al país en calidad de inmigrantes para vivir bajo la dependencia económica del cónyuge o de un pariente consanguíneo inmigrante, Inmigrado o mexicano en línea recta sin límite de grado o transversal hasta el segundo grado.

En cuanto a los hijos y hermanos del solicitante se exige que sean menores de edad, o en su defecto que estén estudiando en forma estable o que tengan impedimento para trabajar.

Esta disposición se refiere en primer término a los parientes consanguíneos en línea recta sin límite de grado a los padres, abuelos, bisabuelos, etc., del solicitante, así como a sus hijos, nietos, bisnietos, etc., observando en caso de los hijos únicamente la disposición antes mencionada, aunque es muy probable que en la práctica la Secretaría de Gobernación exija que se encuentren estudiando en forma estable, y en segundo término se refiere a los hermanos y primos.

Es clara la disposición en cuanto al parentesco que debe existir con un inmigrante, inmigrado o mexicano, por lo que un inmigrante familiar podrá solicitar la internación de sus parientes que se encuadren dentro de los supuestos marcados por la ley, siempre y cuando además de comprobar el nexo familiar demuestre que tiene medios suficientes para su manutención, como lo podría ser el caso de una inmigrante familiar casada con un inmigrante con cargo de confianza, ya que al estar casados los bienes de éste son de aquélla, máxime si éste lo conciente.

Para que se conceda esta autorización bastará con que se presente la solicitud respectiva a la Secretaría de Gobernación, comprobando el nexo familiar y la solvencia económica del titular de la familia.

En caso de fallecimiento del titular de la familia, los inmigrantes familiares podrán desarrollar actividades lucrativas. (Artículo 120 del Reglamento).

Caso especial relativo a los familiares, es el establecido en el artículo 39 de la ley y 121 del Reglamento, que se refieren a los extranjeros que contraigan matrimonio con mexicanos, o tengan hijos nacidos en el país y que pretendan internarse al país, o permanecer en él legalmente.

#### ARTICULO 37.- DIPLOMATICO

Una tercera forma en que ciertos extranjeros pueden internarse y residir legalmente en el país, es la establecida en el artículo 57 de la Ley General de Población que se refiere a los diplomáticos y agentes consulares extranjeros, no creando derechos de residencias, pero, si al cesar sus funciones desean seguir radicando en nuestro país, deberán llenar los requisitos ordinarios otorgándoseles facilidades por razones de reciprocidad.

Como última categoría tenemos a los Inmigrados, que son aquellos extranjeros que habiendo residido cinco años en nuestro país en calidad de Inmigrantes adquieran derechos de residencia definitiva.

Los inmigrantes podrán adquirir la calidad de inmigrado siempre que hayan observado las disposiciones legales y reglamentarias respectivas y que sus actividades hayan sido honestas y positivas para la comunidad. (Artículo 53 de la Ley).

Para adquirir la calidad de Inmigrado se requiere declaratoria expresa de la Secretaría de Gobernación, y en caso de que así suceda, el Inmigrado podrá dedicarse a cualquier actividad lícita, con excepción de las limitaciones que imponga la misma Secretaría, que en los últimos años era la prohibición de trabajar en cantinas, cabarets, bares y similares.

Recientemente ha desaparecido esta limitación, pero cuando existía era posible obtener un levantamiento de limitaciones por parte de la Secretaría de Gobernación para que autorizara al extranjero Inmigrado a trabajar en dicha actividad.

Los inmigrados tienen límites en sus ausencias, si permanecen en el extranjero dos años consecutivos, perderán su calidad migratoria, lo mismo si en un lapso de diez años estuviere ausente más de cinco, con intermitencias.

Cuando un inmigrante cumplió con todos los requisitos establecidos por la Ley y el Reglamento, y lleva cinco años residiendo en el país, cuenta con un plazo de seis meses a partir del vencimiento del cuarto refrendo para solicitar la declaratoria respectiva.

Después de un minucioso estudio, en caso de que proceda, es decir, que se cumpla con todas las disposiciones legales aplicables, la

Secretaría hará la declaratoria correspondiente asentándolo en el documento migratorio.

Considero que la Ley General de Población y su Reglamento, deberían ser más claros respecto del otorgamiento de la calidad de Inmigrado, ya que es muy común en la práctica, que la Secretaría de Gobernación la niegue de acuerdo a sus facultades discrecionales.

Al respecto es conveniente comentar que no se sigue un criterio específico y que tampoco existen acuerdos generales para conformar criterios, simplemente hay temporadas, según el funcionario que esté a cargo que niegan el mayor número de calidades de inmigrado sin tomar en cuenta la característica migratoria de la persona, su posibilidad a contribuir al desarrollo nacional y de seguir aportando sus conocimientos en beneficio del país.

Por otra parte, en los casos en que se niega la calidad de Inmigrado es muy común que dé la facilidad de que el extranjero se regularice como inmigrante, por lo que sí toma en cuenta el beneficio que pueden aportar a nuestro país, pero de una forma absurda no otorgándole la calidad de inmigrado sin permitir al extranjero que tenga una certidumbre respecto a su legal estancia en nuestro país.

Los cambios de característica migratoria son cambios de una Fracción a otra dentro de un mismo artículo de la Ley, es decir, cambiar de una Fracción a otra dentro del artículo 42, o del 48 de la Ley.

Por otro lado los cambios de calidad migratoria, son cambios de artículo o de status, ya sea de No Inmigrante (artículo 42 de la Ley) a Inmigrante (artículo 48 de la Ley) o viceversa, o del artículo 57, (visa diplomática) en caso de reciprocidad, a cualquiera de aquellos o de aquellos a éste.

La doctrina al considerar que la declaratoria de inmigrado es una tercera calidad, pone de manifiesto que también el reconocimiento de ésta lo es, pero al tomar en cuenta los elementos señalados en la Ley, la consecuencia de residir cinco años consecutivos en la República Mexicana en calidad de inmigrante desarrollando actividades honestas y positivas para el país, no excediéndose en el límite de sus ausencias, respetando las leyes mexicanas y subsistiendo las circunstancias que dieron origen a su legal estancia y presentando la solicitud en tiempo, tendrá derecho a que la Secretaría de Gobernación emita la declaratoria correspondiente que debe ser expresa y no tácita.

De lo anterior considero que la calidad de inmigrado es la consecuencia de que un extranjero resida legalmente en nuestro país de acuerdo a lo establecido en la ley y sujeto a ciertas modalidades, requiriendo para ser eficaz este acto de la declaratoria por parte de la Secreta-

ria de Gobernación como una parte más de las formalidades de dicho acto.

Sería ilógico pensar que la declaratoria de inmigrado es un cambio de calidad migratoria, ya que un extranjero en calidad de No Inmigrante, o un Diplomático, o un Inmigrante antes de cumplir los cinco años no puede solicitar la declaratoria de inmigrado, más si puede solicitar un cambio de calidad migratoria dentro de los otros supuestos.

El artículo 59 de la Ley señala el único caso en que no procede el cambio de calidad migratoria, que es la Fracción II del artículo 42 de la Ley, es decir, los transmigrantes.

Los extranjeros no pueden tener dos o más calidades migratorias en nuestro país (artículo 58 de la Ley), no pueden desarrollar actividades distintas a las que están autorizados sin previa autorización de la Secretaría de Gobernación, a excepción de los inmigrados que únicamente deben dar aviso de sus actividades.

De acuerdo a la ley, los que tengan a su servicio o bajo su dependencia económica a extranjeros, deberán informar a la Secretaría de Gobernación en un término de quince días, sobre cualquier circunstancia que altere o pueda modificar las condiciones migratorias a las que éstos se encuentran sujetos, y que deberán sufragar los gastos que

origine la expulsión del extranjero cuando así lo considere la Secretaría. (artículo 61).

Los extranjeros que se internen al país en calidad de Inmigrantes, y los No Inmigrantes Técnicos, científicos, estudiantes y asilados políticos están obligados a inscribirse en el Registro Nacional de Extranjeros, de la Secretaría de Gobernación, debiendo comprobar su legal estancia en el país y las actividades a las que se están dedicando. (artículo 64).

Todos los extranjeros que se inscriban en el Registro Nacional de Extranjeros están obligados a informar de sus cambios de calidad o característica migratoria, nacionalidad, estado civil, domicilio y actividades dentro de los treinta días posteriores al cambio.

Para que un extranjero pueda internarse en la República, deberá cumplir con los siguientes requisitos:

- 1.- Presentar certificado de buena salud física y mental.
- 2.- Aprobar el examen que efectúen las autoridades sanitarias.
- 3.- Proporcionar a las autoridades de migración bajo protesta de decir verdad, los informes que les sean solicitados.
- 4.- Identificarse por medio de documentos idóneos y auténticos y en su caso, acreditar su calidad migratoria.

5.- Presentar certificado oficial de antecedentes, expedido por la autoridad del lugar donde hayan residido habitualmente, en los casos que fije la Secretaría de Gobernación.

6.- Llenar los requisitos que se señalen en sus permisos de internación.

#### 2.4.4 FORMAS MIGRATORIAS

En realidad ni la Ley General de Población y su Reglamento vigentes, ni ninguna otra legislación en México establecen el uso y distribución de formas migratorias.

En la actualidad la única forma de conocer las distintas formas migratorias y saber bajo qué calidad o característica migratoria se pueden obtener, es acudiendo a la Secretaría de Gobernación a preguntarlo o bien consultando la guía del extranjero editada por Editorial Porrúa, S.A. ( 94 ), que en su primera parte entre otras cuestiones toca lo relativo a los documentos migratorios que son los siguientes:

FM-T PARA TURISTAS POR UN SOLO VIAJE.

FM-4 ADICIONAL PARA TURISTAS QUE NECESITEN PERMISO  
PREVIO PARA SER DOCUMENTADOS.

---

( 94 ) BRAVO CARO RODOLFO: "Guía del Extranjero", Editorial --  
Porrúa, 1987, pp. 5 y 6.

- FM-14 VIAJES MULTIPLES PARA TURISTAS NORTEAMERICA--  
NOS Y GUATEMALTECOS.
- FM-6 PARA TRANSMIGRANTES.
- FM-3 PARA VISITANTES Y CONSEJEROS.
- FM-9 PARA ESTUDIANTES.
- FM-10 PARA ASILADOS POLITICOS.
- FM-16 PERMISO DE CORTESIA PARA VISITANTES DISNTIN--  
GUIDOS.
- FM-2 DOCUMENTO UNICO DEL INMIGRANTE PARA INMIGRAN--  
TES E INMIGRADOS.
- FM-E PARA DATOS ESTADISTICOS.

El apéndice del Reglamento de la Ley General de Población del 13 de junio de 1932, señalaba el uso y distribución de formas migratorias, entendiéndose por éstas no sólomente las que servían como medio de identificación y de comprobación de la legal estancia de los extranjeros en México, sino también para datos estadísticos, autorizar salidas de extranjeros del país en forma prolongada, de avisos telegráficos para comunicar la llegada y salida de buques, entre muchas otras, ya que eran 37 tipos de formas.

En aquella época sí existía una publicidad de las circulares que expedía la Secretaría de Gobernación, como lo fue el Manual del Extran-

jero del Licenciado Carlos A. Echánove Trujillo ( 95 ) que reunía además de la legislación más importante en la materia las circulares y decretos relativos a la misma, como lo eran entre otras, la circular No. 185 que prohibía la entrada al país de eclesiásticos extranjeros, la 193 que impedía la internación de Andarines, la 98 que restringía la inmigración de Gitanos, o como el Decreto del 16 de febrero de 1934 el cual prohibía la inmigración de extranjeros trabajadores, exceptuándose a los técnicos, profesionistas y profesores, artistas y deportistas, agentes viajeros, gerentes, directores y representantes de empresas y en general, de personas que vengan a desempeñar cargos de absoluta confianza.

#### 2.4.5 VISA CONSULAR

Para conocer el término "VISA CONSULAR", primeramente es necesario conocer la definición de Visa, y de acuerdo al Diccionario de la Real Academia Española, esta palabra proviene del latín *vīsa*, cosa vista, del verbo *visar*, que significa reconocer o examinar un instrumento poniéndole el visto bueno, o que una autoridad competente dé validez a un documento.

En términos generales, la visa es la formalidad por la cual el funcionario consular debidamente facultado autoriza un documento que le

---

( 95 ) ECHANOVE TRUJILLO CARLOS A.: "Manual del Extranjero", -- Ed. Porrúa, 12a. Edición, México, 1972.

es presentado para que pueda tener efectos en su país ( 96 ).

La Visa Consular es un requisito adicional para que un extranjero pueda internarse al país, ya que para poder hacerlo forzosamente debe obtener su documentación migratoria de acuerdo con la calidad con que pretenda internarse.

La Visa Consular es el acto por el cual se le dá efectos jurídicos a un Pasaporte extranjero en nuestro país para servir como medio de identificación, y de comprobar la nacionalidad del titular ( 97 )

Actualmente las cuestiones relativas a la reglamentación de pasaportes y visas, se encuentran contempladas por el Reglamento de expedición de pasaportes del nueve de diciembre de 1981, que derogó al Reglamento para la expedición de pasaportes y visas del 21 de mayo de 1938, pero en virtud de que no lo abrogó y de que el primero no regula las cuestiones de visa, se ha venido aplicando hasta la fecha, este último.

Este último reglamento, señala en su artículo 124 que todos los extranjeros que se dirijan al territorio de la República, en tránsito

( 96 ) "DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO": Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Editorial Porrúa, México, 1987, p. 3249.

( 97 ) BRAVO CARO RODOLFO: "Guía del Extranjero", Editorial Porrúa, México, 14a. Edición, 1987, p. 6.

para otros países o con ánimo de residir en él temporal o definitivamente, deberán hacer visar su pasaporte por el funcionario diplomático o consular mexicano residente en el lugar de la expedición del pasaporte, o en donde se encuentre el interesado durante su viaje.

Se exceptúa de lo anterior a los nacionales de aquéllos estados que tengan convenios vigentes con México.

Por su parte el artículo 131 del mismo ordenamiento señala que la visa de un pasaporte no podrá exceder en ningún caso del plazo concedido por la Secretaría de Gobernación al titular para internarse al país, siempre que su pasaporte se encuentre vigente.

Es conveniente aclarar que las visas no facultan a sus titulares para internarse a la República, con excepción de la visa diplomática y visa oficial artículos 31 y 39 del Reglamento para la expedición y visa de pasaporte.

Existen ciertas nacionalidades y ciertas calidades y características migratorias en que no se requiere de visa, o en caso de requerirse se otorga en forma gratuita. ( 98 ).

Además de la visa, como acto de eficacia para que un documento

tenga efectos jurídicos en un lugar distinto en el cual se expidió, existe una figura llamada legalización que es la autenticación que el funcionario consular hace de la firma de un funcionario gubernamental o Notario Público que al calce pueda surtir efectos en el país cuyo funcionario hace la legalización ( 99 ).

La certificación es la anotación que en cumplimiento a un mandato legal, asienta el funcionario consular debidamente autorizado en el documento, haciendo constar que lo tuvo a la vista, pudiendo ser tanto documentos públicos como privados ( 100 ).

#### 2.4.6 ESTRUCTURA ORGANICA DE LA DIRECCION GENERAL DE SERVICIOS MIGRATORIOS ( 101 ).

##### I.- DIRECCION GENERAL

- 1.- Secretaría Particular.
- 2.- Comité Interno de Desarrollo Administrativo.
- 3.- Unidad de Orientación, Información y Quejas.
- 4.- Unidad de Programación e Informática.

##### II.- SUBDIRECCION DE RECEPCION, SEGUIMIENTO-

( 99 ) Op. cit., Diccionario Jurídico Mexicano, p. 3250.

( 100 ) Idem.

( 101 ) MANUAL DE ORGANIZACION DE LA DIRECCION GENERAL DE --  
SERVICIOS MIGRATORIOS, Diario Oficial del 14 de diciembre de  
1981.

y CONTROL DE TRAMITES.

1.- Departamento de Información al Público y Servicios Legales Gratuitos.

2.- DEPARTAMENTO DE SEGUIMIENTO Y CONTROL DE TRAMITES.

2.1 Oficina de Partes.

2.2 Oficina de Revisión de Documentos.

2.3 Oficina de Correspondencia.

2.4 Oficina de Circulares, Cables y Telegramas.

3.- DEPARTAMENTO DE ARCHIVO.

3.1 Oficina de Recepción, Clasificación y Apertura de Expedientes.

3.2 Oficina de Control de Expedientes.

3.3 Oficina de Depuración y Transferencia.

4.- DEPARTAMENTO DE ESTADISTICA.

5.- DEPARTAMENTO DE REGISTRO NACIONAL DE EXTRANJEROS.

5.1 Oficina de Control de Temporalidades y de Entradas y Salidas.

5.2 Oficina de Registros y Expedición de Documentos.

III.- SUBDIRECCION DE NO INMIGRANTES.

- 1.- Departamento de No Inmigrantes A (Turistas con regulación y Visitantes y sus Familiares acompañantes).
- 2.- Departamento de No Inmigrantes B (Consejeros y Visitantes Distinguidos y sus Familiares acompañantes).
- 3.- Departamento de No Inmigrantes C (Estudiantes y sus Familiares acompañantes).
- 4.- Departamento de No Inmigrantes D (Turistas, Transmigrantes, Visitantes Locales y Provisionales y sus Familiares acompañantes).
- 5.- Departamento de Asilados Políticos.

IV.- SUBDIRECCION DE INMIGRANTES E INMIGRADOS.

- 1.- Departamento de Inmigrantes A (Extranjeros Familiares de Mexicanos).

- 2.- Departamento de Inmigrantes B (Rentistas, Inversionistas, Profesionales y Cargos de Confianza y sus Familiares acompañantes).
- 3.- Departamento de Inmigrantes C (Científicos e Inmigrantes y sus Familiares acompañantes).
- 4.- Departamento de Inmigrantes D (Técnicos y sus Familiares acompañantes).
- 5.- Departamento de Inmigrados.

V.- SUBDIRECCION JURIDICA.

- 1.- Departamento de Compilación de Estudios y Normatividad Migratoria.
- 2.- Departamento de Estudios y Dictamen de lo Contencioso Administrativo en Materia Migratoria y Servicios Legales.
  - 2.1 Oficina de Custodia de billetes de depósito.
  - 2.2 Oficina de Certificación de Documentos.
- 3.- Departamento de Trabajadores Migratorios y de Repatriación.

**IV.- SUBDIRECCION DE INSPECCION.**

- 1.- Departamento de Inspección.
  - 1.1 Oficina del Servicio Médico de Migración.
- 2.- Departamento de Ejecución.
- 3.- Departamento de Estaciones Migratorias.

**VII.- SUBDIRECCION DE ADMINISTRACION.**

- 1.- Departamento de Personal.
  - 1.1 Oficina de Recursos Humanos para el Servicio Central.
  - 1.2 Oficina de Recursos Humanos para el Servicio Foráneo.
- 2.- Departamento de Presupuesto.
- 3.- Departamento de Servicios Generales.
  - 3.1 Oficina de Recursos Materiales.
  - 3.2 Oficina de Servicios Generales.
- 4.- Jefatura de Supervisión y Vigilancia de las Delegaciones y Subdelegaciones Zona Sur.
- 5.- Jefatura de Supervisión y Vigilancia de

las Delegaciones y Subdelegaciones Zona Norte.

6.- Delegaciones y Subdelegaciones de Servicios Migratorios.

## CONCLUSIONES

1.- Con la Independencia de México, se aprecia una corriente asimiladora de extranjeros, otorgando toda clase de garantías en sus personas y propiedades, cambiando esta situación cuando se les empezaron a imponer ciertas limitaciones, como fue adquirir la propiedad rústica en derechos en materia política e inclusive con la facultad de expeler al extranjero pernicioso que surgió en el 57.

2.- Con la Ley de Extranjería y Naturalización, se legisla por primera vez sobre los derechos y obligaciones de los extranjeros en México, aunque en una forma muy breve y con muchas carencias.

3.- Con la entrada en vigencia de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, se desvían los principios consagrados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, al dejar a los extranjeros en desigualdad con los mexicanos, ya que tienen múltiples limitaciones siendo la más peligrosa el Artículo 33, en cuanto a la facultad del Presidente de la República de hacer abandonar el país a los extranjeros perniciosos sin necesidad de juicio previo.

4.- A partir de la primera ley Migratoria Mexicana, podemos darnos cuenta que los objetivos han ido cambiando, siendo en un principio

interés del legislador el atraer al país la inmigración de extranjeros, otorgando facilidades, cambiando esta situación en la actualidad, ya que ahora existen innumerables requisitos e impedimentos para la inmigración de extranjeros al país.

5.- Considero que la Ley General de Población del 11 de diciembre de 1973 vigente a la fecha, tiene muchas lagunas, además de no estar adecuada a los intereses actuales, ya que además de que tiene diversos artículos que dejan abiertas a la decisión de las autoridades migratorias la determinación de ciertos asuntos como: permisos de internación al país de extranjeros, cambios de calidad migratoria y otros, debiendo existir una reglamentación más completa que no deje al libre arbitrio o arbitrariedad por parte de las autoridades o altos funcionarios la toma de decisiones y que existen cuestiones que no están plenamente reguladas, como serán los plazos para que la Secretaría de Gobernación conteste a las solicitudes formuladas por los extranjeros, formas prácticas y fáciles para que un extranjero salga del país mientras su documentación migratoria se encuentra en trámite.

6.- Debería aplicarse la simplificación administrativa en materia migratoria, ya que con los excesivos trámites y requisitos engorrosos, los extranjeros que pueden venir a México a invertir capitales o a contribuir con sus conocimientos especializados para el desarrollo nacional, se ven en la necesidad de desistirse, buscando países que ofrezcan mayores facilidades.

7.- Al no existir plazos bien definidos para la resolución de los asuntos migratorios que se presentan ante la Secretaría de Gobernación, los interesados o peticionarios se encuentran en un estado de incertidumbre ya que existen funcionarios que emiten resoluciones en breves términos y otros que tardan inclusive meses en contestar.

8.- Sería conveniente adecuar las normas contenidas en la Ley General de Población, a las nuevas Legislaciones y Reglamentaciones que reflejan la actual Política Gubernamental, ya que existen serias contradicciones.

9.- Deberían emitirse acuerdos generales que se hagan del conocimiento público, mediante los cuales se determinen los criterios que se seguirán en relación a las facultades que tiene la Secretaría de Gobernación, tratándose de la legal estancia de extranjeros en nuestro país.

10.- Considero que la Calidad de Inmigrado no es una tercera calidad migratoria, ni un Cambio de Calidad Migratoria, ya que ésta es la consecuencia de que un extranjero haya residido legalmente en nuestro país de acuerdo a lo establecido en la Ley y sujeto a ciertas modalidades, requiriendo este acto para ser eficaz de una declaratoria por parte de la Secretaría de Gobernación, como una de las formalidades existentes y no es un cambio de calidad migratoria, ya que los No Inmigrantes o los mismos Inmigrantes antes de cumplir cinco años en el país, no pueden pedir un cambio de calidad migratoria a inmigrado.

11.- El Artículo 66 de la Ley General de Población, señala la obligación de los extranjeros que desean adquirir bienes inmuebles en la República, de solicitar autorización para tal efecto a la Secretaría de Gobernación, disposiciones que considero inconstitucional y fuera de época, al igual que a las ya derogadas tres primeras fracciones del Artículo 127 del Reglamento de la Ley General de Población y los actos de la Secretaría de Gobernación mediante los cuales niega a los extranjeros permiso para adquirir bienes inmuebles en la República, ya que la fracción I del Artículo 27 Constitucional señala que los extranjeros tendrán derecho de adquirir el dominio de tierras, aguas y sus accesiones, siempre que no estén en zona prohibida y que se celebre el convenio respectivo, no señalándose en ningún momento facultades por parte de la Secretaría de Gobernación para autorizar o negar una de estas solicitudes.

**CAPITULO TERCERO: RELACION EXISTENTE ENTRE LA MATERIA  
MIGRATORIA Y OTRAS RAMAS DEL DERE-  
CHO.**

**3.1 CODIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL.**

El Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común, y para toda la República en Materia Federal, publicado en el Diario Oficial de 26 de marzo de 1928 en vigor a partir del primero de octubre de 1932, contiene diversas disposiciones relativas a los extranjeros en nuestro país y que algunas de las más importantes son las siguientes:

ARTICULO 12.- Las leyes mexicanas incluyendo las que se refieran al estado y capacidad de las personas, se aplican a todos los habitantes de la República, ya sean nacionales o extranjeros, estén domiciliados en ella o sean transéuntes.

ARTICULO 13.- Los efectos jurídicos de actos y contratos celebrados en el extranjero que deban ser ejecutados en el territorio de la República, se regirán por las disposiciones de este Código.

ARTICULO 14.- Los bienes inmuebles sitos en el Distrito Federal y los bienes muebles que en el mismo se encuentren, se regirán por las disposiciones de este Código, aún cuando los dueños sean extranjeros.

ARTICULO 25.- Son personas morales.

VII.- Las personas morales extranjeras en los términos del artículo 2736 del Código Civil.

**ARTICULO 28 BIS.-** Las personas morales extranjeras de naturaleza privada, no regidas por otras leyes, sólo podrán establecerse en territorio mexicano, cumpliendo con las disposiciones aplicables y previa autorización de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

**ARTICULO 737.-** Para poder constituir el patrimonio de la familia, se necesita ser mexicano.

**ARTICULO 773.-** Los extranjeros podrán adquirir la propiedad de bienes Inmuebles en los términos del artículo 27 Constitucional y sus leyes reglamentarias.

**ARTICULO 988.-** Las corporaciones que no pueden adquirir, poseer o administrar bienes, tampoco pueden tener usufructo constituido sobre bienes de esta clase.

**ARTICULO 1327.-** Los extranjeros son capaces de adquirir bienes por testamento, limitados a lo establecido en la Constitución Política y leyes reglamentarias.

**ARTICULO 1328.-** Son incapaces para heredar los extranjeros que, según las leyes de su país, no puedan testar o dejar por Intestado sus bienes en favor de mexicanos.

**ARTICULO 2274.-** Los extranjeros no pueden comprar bienes raíces, sino sujetándose a lo dispuesto por el artículo 27 Constitucional y sus leyes reglamentarias.

**ARTICULO 2736.-** La existencia y capacidad de las personas morales extranjeras de naturaleza privada se regirán por el derecho de su Constitución. En ningún caso el reconocimiento de la persona moral excederá a la que le otorgue el derecho conforme al cual se constituyó.

**ARTICULO 2737.-** Las personas morales extranjeras podrán establecerse en México, siempre y cuando prueben que están constituidas con arreglo a las leyes de su país, sus estatutos no contravengan las leyes mexicanas y tengan representante suficiente autorizado

para responder por las obligaciones contraídas por dichas personas morales.

**ARTICULO 2738.-** Los estatutos de las personas morales extranjeras de naturaleza privada autorizadas por la Secretaría de Relaciones Exteriores para actuar como personas morales en México, deberán inscribirse en el Registro Público.

### 3.2 CODIGO DE COMERCIO.

**ARTICULO 13.-** Los extranjeros podrán ejercer el comercio según lo convenido en los tratados con sus respectivas naciones.

**ARTICULO 14.-** Los extranjeros comerciantes, se sujetarán a este Código y demás leyes.

**ARTICULO 15.-** Las sociedades constituidas en el extranjero, podrán ejercer el comercio, sujetándose a las prescripciones especiales de este Código.

**ARTICULO 24.-** Las sociedades extranjeras que se establezcan o creen sucursales, presentarán y anotarán en el Registro de Comercio sus estatutos, contratos y demás documentos referentes a su constitución.

**ARTICULO 25.-** Para ser corredor se requiere ser mexicano por nacimiento.

Cabe hacer mención que la Fracción II del artículo 21 del Reglamento de corredores para la plaza México, señala entre otros requisitos para ser corredor en la plaza de México, ser ciudadano mexicano por nacimiento, o naturalización, aumentando las condiciones señaladas por el Código de Comercio.

**3.3 LEY REGLAMENTARIA DEL ARTICULO 5º CONSTI-  
TUCIONAL RELATIVO AL EJERCICIO DE PROFESIO-  
NES EN EL DISTRITO FEDERAL (D.O. 20-05-43).**

La autoridad competente para aplicar esta ley es la Secretaría de Educación Pública por conducto de la Dirección General de Profesiones, y los artículos relacionados con los extranjeros en México son los siguientes:

ARTICULO 15.- Ningún extranjero podrá ejercer en el Distrito Federal las profesiones técnicas científicas que son objeto de esta Ley.

ARTICULO 16.- Sólo por excepción, podrá el Director General de Profesiones, de acuerdo con los colegios respectivos y cumplidos los requisitos que exige la Ley, conceder permiso temporal para ejercer alguna profesión de las clasificadas en el artículo 2º a los profesionales extranjeros residentes en el Distrito Federal, que comprueben ser víctimas en su país de persecuciones políticas. Dichas profesiones son: "Actuario, Arquitecto, Bacteriólogo, Biólogo, Cirujano, Dentista, Contador, Corredor, Enfermera y Partera, Ingeniero o Licenciado en Derecho, Licenciado en Economía, Marino, Médico, Médico veterinario, Metalúrgico, Notario, Piloto Aviador, Pofesor de Educación pre-escolar, profesor de educación primaria, profesor de educación secundaria, Químico, Trabajador Social".

ARTICULO 18.- Los extranjeros y los mexicanos por naturalización que posean títulos de cualquiera de las profesiones que comprende esta Ley sólo podrán:

1.- Ser profesores de especialidades que aún no se enseñen o en las que se acusen

indiscutible y señalada competencia en concepto de la Dirección General de profesiones.

II.- Ser consultores o instructores destinados al establecimiento, organización o instalación de planteles de enseñanza civil o militar, y laboratorios o institutos de carácter esencialmente científico, y

III.- Ser directores en la explotación de los recursos naturales del país, con las limitaciones que establezcan la Ley Federal del Trabajo y demás relativos.

ARTICULO 19.- El ejercicio de actividades que limitativamente concede el artículo anterior a extranjeros y mexicanos por naturalización, será en todo caso de carácter temporal y estará sujeto a las condiciones que imponga el Ejecutivo Federal.

ARTICULO 13 TRANSITORIO.- Los extranjeros que hayan ejercido en el país durante los últimos cinco años y hubieran registrado su título ante autoridad competente, podrán ejercer de acuerdo con las prescripciones de esta ley. Los que no hubieren revalidado o registrado su título, si tienen el carácter de inmigrantes de acuerdo con la Ley General de Población, podrán registrarse dentro del año siguiente a la publicación de esta ley.

El día 4 de julio de 1951, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el Decreto que reforma el cuarto transitorio de la Ley de Profesiones, cuyo artículo más importante para el presente estudio es el siguiente:

ARTICULO 5º TRANSITORIO.- Los extranjeros que hayan ejercido en el país durante los últimos cinco años y que hubieran registrado su título ante autoridad competente, y los extranjeros que tuvieran el carácter de inmi-

grantes y obtuvieren el registro de su título en los términos del artículo 13 de la presente Ley, podrán ejercer la profesión de la misma manera que ella establece para los mexicanos por nacimiento.

Es evidente y clara la contradicción de esta ley al artículo 5º Constitucional, es decir, la anticonstitucionalidad especialmente de los artículos 15, 18 y 20 de esta Ley, ya que constitucionalmente a ninguna persona puede impedírsele para que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícito salvo determinación judicial y de acuerdo a la determinación que tome el Estado de qué profesiones necesitan título para su ejercicio.

Al respecto existe nutrida jurisprudencia en el sentido de que los artículos 15, 18 y 20 de esta ley son anticonstitucionales, mismas que serán comentadas en un capítulo separado.

#### 3.4 ADQUISICION DE INMUEBLES EN MEXICO POR PARTE DE EXTRANJEROS.

El artículo 66 de la Ley General de Población señala que los extranjeros por sí mismos o mediante apoderado, podrán celebrar actos relativos a la adquisición de bienes inmuebles, derechos reales sobre los mismos, acciones o partes sociales de empresas dedicadas en cualquier forma al comercio o tenencia de dichos bienes, previo permiso de

la Secretaría de Gobernación, sin perjuicio de las autorizaciones que deban recabar conforme a otras disposiciones legales.

Esto significa que todo extranjero que desee adquirir un bien inmueble dentro de la República, requiere permiso de la Secretaría de Gobernación, así como para adquirir acciones o partes sociales de empresas que se dediquen al comercio o tenencia de dichos bienes, es decir, de empresas inmobiliarias.

El Reglamento de la Ley General de Población, profundiza al respecto señalando en la Fracción I de su Artículo 127 que estos permisos en ningún caso se otorgarán a los turistas transmigrantes, visitantes locales y visitantes provisionales.

En la fracción II del mismo artículo señala que a los visitantes, consejeros, asilados políticos, estudiantes y visitantes distinguidos, se les concederán estas autorizaciones en casos excepcionales.

Cabe recordar que el día 16 de mayo de 1989, salió publicado en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento de la Ley para promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera que deroga, entre otras disposiciones a las tres primeras fracciones del artículo 127 que se comenta, por lo que de acuerdo a los lineamientos de dicho ordenamiento y tomando en cuenta que se procura una recuperación económica impulsando la inversión nacional y extranjera con el fin de

generar más y mejores empleos y traer tecnología a nuestro país, se dan todo tipo de facilidades a los inversionistas extranjeros, para que inviertan en nuestro país, por lo que de acuerdo al Artículo Tercero Transitorio de este Reglamento, entre otras disposiciones se derogan las Fracciones II del 126, I, II y III del 127 y el artículo 131 del Reglamento de la Ley General de Población, así como todas las disposiciones administrativas de carácter general que establezcan obligaciones, restricciones o requisitos a inversionistas extranjeros o sociedades en cuyo capital social participen inversionistas extranjeros.

Un ejemplo sería, que los inmigrados ya no tienen obligación de dar aviso a la Secretaría de Gobernación cuando realicen cualquier inversión de capital, o suscriban o adquieran acciones (Art. 126, Fracción I del Reglamento).

Al subsistir el artículo 66 de la Ley, subsiste la obligación de solicitar la autorización de Gobernación para adquirir bienes inmuebles o acciones o partes sociales de empresas inmobiliarias, por lo que para estar de acuerdo a la política actual plasmada en el recientemente publicado Reglamento para promover la Inversión Mexicana y Regular la Extranjera, sería necesario derogar o reformar la Ley General de Población.

Por otro lado, además de la autorización de la Secretaría de Gobernación, para que un extranjero adquiera bienes inmuebles dentro de

territorio nacional, pero fuera de la zona prohibida, se requiere la celebración de un convenio entre el extranjero y la Secretaría de Relaciones Exteriores en el cual el extranjero se considere como nacional, respecto de dichos bienes, y en no invocar por lo mismo la protección de sus gobiernos, por lo que se refiere a aquellos, bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la Nación los bienes que hubieren adquirido en virtud del mismo.

Esta es la llamada cláusula "CALVO" claramente establecida por la Fracción I del artículo 27 Constitucional.

En la realidad prácticamente se había acostumbrado que la Secretaría de Relaciones Exteriores otorgara permiso a los extranjeros para adquirir bienes inmuebles, basado además de la Fracción I del artículo 27 Constitucional en el Decreto publicado en el Diario Oficial del 7 de julio de 1944, que estableció la necesidad transitoria de obtener permiso para adquirir bienes, a extranjeros y sociedades mexicanas que tengan o tuvieran socios extranjeros.

Fue comprensible por el estado de guerra de esa época esa disposición, pero no ahora, ya que este Decreto no había sido derogado hasta la expedición del actual Reglamento de la ley para promover la Inversión Mexicana y Regular la Extranjera.

Independientemente de que fueron derogadas las tres primeras Fracciones del artículo 127 del Reglamento de la Ley General de Población, en lo personal considero que esta disposición era inconstitucional, ya que como se comentó anteriormente nuestra Constitución Política señala que los extranjeros tendrán derecho de adquirir el dominio de tierras, aguas y accesiones siempre que no estén en zona prohibida por la propia Constitución y de que se celebre el convenio respectivo.

La Fracción IV del artículo 127 que se comenta, señala que los Inmigrantes podrán obtener permiso para adquirir cuando no tengan impedimento señalado en el Oficio en que le otorgue la declaratoria de Inmigrado.

La Fracción V señala la posibilidad de que los extranjeros adquieran bienes inmuebles, acciones o partes sociales de empresas inmobiliarias, aunque dicha adquisición les esté limitada por el propio Reglamento, pero no prohibida por otras leyes cuando por causas ajenas a la voluntad del extranjero nazcan en su favor dichos derechos.

Esta disposición va íntimamente ligada al artículo 6º de la Ley Orgánica de la Fracción I del artículo 27 Constitucional, que señala que los extranjeros pueden adquirir por herencia derechos cuya adquisición estuviere prohibida a extranjeros por la Ley, otorgando el permiso para la adjudicación, la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Esta disposición señala que se otorgará la autorización con la condición de transmitir dichos derechos a persona capacitada dentro de un plazo de cinco años, tanto en caso de herencia como de adjudicación cuando exista un derecho preexistente.

Se impone la obligación a los Notarios Públicos de no autorizar contratos que versen sobre adquisición de inmuebles o acciones de empresas inmobiliarias sin la autorización correspondiente, (Fracción VI) y se señala cuáles son los bienes inmuebles para efectos de esta ley, remitiéndose al Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal. (Fracción VI)

Por último, la Fracción VII señala que los extranjeros pueden realizar actos de dominio sobre los inmuebles de su propiedad sin requerir autorización de la Secretaría de Gobernación.

### 3.5 ACTOS DE ESTADO CIVIL POR PARTE DE EXTRANJEROS EN MEXICO.

Cuando un extranjero realice actos de estado civil deberá comprobar su legal estancia en el país, y en caso de matrimonios de extranjeros con mexicanos deberán además presentar la autorización expedida por la Secretaría de Gobernación. (Artículo 68 de la Ley).

Considero que esta disposición rebasa las libertades de toda persona ya que se está coartando la libertad por parte de los mexicanos de elegir libremente con quién unirse en matrimonio.

Me pregunto, qué sucedería en caso de que la Secretaría de Gobernación negara un permiso de matrimonio en el supuesto que se comenta, independientemente de los medios de impugnación que tenga el afectado, el hecho de verse obligado a impugnar una resolución de la autoridad, implica una tramitación complicada e innecesaria, ésto tomando en cuenta que el afectado conozca la posibilidad de hacerlo ya que si no lo sabe le sería más fácil ir la extranjero a casarse y en un momento dado quedarse allá.

En un caso dado, lo más que se debe de hacer es que únicamente se exija a los jueces u oficiales del Registro Civil que notifiquen dicho acto a la Secretaría de Gobernación para que lleve un registro de matrimonios de mexicanos con extranjeros.

El artículo 69 de la Ley señala la obligación que tienen las autoridades judiciales o administrativas de exigir a los extranjeros la certificación de su legal residencia, que expida la Secretaría de Gobernación cuando tramiten nulidad de matrimonio o divorcio, debiendo demostrar además que sus condiciones y calidad migratoria le permiten realizar tal acto.

Esta disposición se encuentra reforzada por la Fracción II del Artículo 35 de la Ley de Nacionalidad y Naturalización que además de exigir la certificación antes mencionada, señala que no se prorrogará la competencia por razón de territorio en los juicios de divorcio o nulidad de matrimonio.

Por su parte, el artículo 133 del Reglamento de la Ley General de Población señala las bases para la expedición de los certificados de legal residencia para efectos de divorcio en favor de los extranjeros, que son los siguientes:

- a) El certificado deberá solicitarlo el cónyuge extranjero cuando sea el actor en caso de divorcio necesario o nulidad de matrimonio.
- b) Los cónyuges que sean extranjeros en divorcios voluntarios o administrativos.

Se expedirá a los extranjeros sólo cuando su domicilio conyugal se encuentre dentro de territorio nacional y posean una de las calidades y características migratoria siguientes:

#### I. NO INMIGRANTE

- a) Visitante
- b) Asilado Político

- c) Estudiante
- d) Visitante distinguido

## II. INMIGRANTES

## III. INMIGRADOS

### 3.6 LEY ORGANICA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.

Esta ley, además de repetir disposiciones constitucionales las amplía en varios casos rebasando sus límites, y cayendo en algunos casos en inconstitucionalidad, por lo que peligrosamente pueden ser usadas estas disposiciones a favor o en contra de una persona según las circunstancias y según sus intereses.

A continuación se transcriben y comentan algunos de los artículos de esta Ley considerados de especial importancia.

ARTICULO 6º.- Cuando alguna persona extranjera tuviere que adquirir por herencia derechos cuya adquisición estuviere prohibida a extranjeros por la Ley, la Secretaría de Relaciones Exteriores dará el permiso para que se haga la adjudicación y se registre la escritura respectiva. En caso de que alguna persona extranjera tenga que adjudicarse en virtud de derecho pre-existente adquirido de buena fe un derecho de los que le están prohibidos por la ley, la Secretaría de Relaciones Exte-

riores podrá dar el permiso para tal adjudicación.

En ambos casos el permiso se otorgará con la condición de transmitir los derechos de que se trate a persona capacitada conforme a la Ley, dentro de un plazo de cinco años contados a partir de la fecha de la muerte del autor de la herencia, en el primer caso y de la adjudicación en el segundo.

El maestro Leonel Pereznieto opina al respecto, que ésta es una excepción al principio de que los extranjeros no tienen capacidad para adquirir bienes inmuebles dentro de la zona prohibida, en el primer caso para evitar que en el extranjero se le prohíba adquirir por herencia bienes a un mexicano, y en el segundo evitar una posible aplicación retroactiva de esta ley en contra de dichos extranjeros ( 102 ).

Por su parte el maestro Carlos Arellano García opina al respecto, que las dos excepciones contenidas en el artículo 6º que se comenta contravienen a la constitución, pues se permite una adquisición temporal, sugiriendo que lo que se debió haber hecho en este caso era autorizar la transmisión del derecho a heredar y derecho a adjudicarse, y no llegar a la adjudicación para después llegar a la venta ( 103 ).

En lo personal estoy más de acuerdo con la opinión del maestro ---

( 102 ) Op. cit., PEREZNIETO CASTRO LEONEL, p. 126.

( 103 ) Op. cit., ARELLANO GARCÍA CARLOS, p. 495.

Pereznieto, ya que el hecho de adquirir por herencia o por adjudicación, independientemente de las acertadas reflexiones del maestro Arellano, considero que si bien es una adquisición temporal de los derechos en zona prohibida, y que va contra la constitución, también considero que la obligación de transmitirlos a persona capaz dentro de un periodo de cinco años no le da una propiedad propiamente dicha sobre el bien, y le da el derecho de disponer dentro de dicho plazo de un bien al que tiene derecho.

El Reglamento de la Ley orgánica de la Fracción I del artículo 27 de la Constitución General de la República, señalaba entre otras cosas la prohibición a notarios y encargados del Registro Público, de intervenir en la transmisión de propiedad a extranjeros en zona prohibida o reservada a mexicanos.

Se obligaba a los funcionarios que les competía consignar la cláusula, calvo en las escrituras constitutivas de sociedades o asociaciones con cláusula de admisión de extranjeros, y se prohibía adquirir fincas rústicas con fines agrícolas a las sociedades que tuvieran un 50% o más del capital social en manos de extranjeros.

Este Reglamento fue abrogado en su totalidad por el Reglamento de la Ley para promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera del 16 de mayo de 1989, mismo que fue comentado en su oportunidad.

### 3.7 LEY FEDERAL DEL TRABAJO.

El artículo 7º de la Ley Federal del Trabajo establece que en toda empresa o establecimiento, el patrón deberá emplear por lo menos un 90% de trabajadores mexicanos.

En las categorías de técnicos o profesionales los trabajadores deberán de ser mexicanos, salvo que no los haya en una especialidad determinada, en cuyo caso el patrón podrá emplear temporalmente a trabajadores extranjeros, en una porción que no exceda del diez por ciento de los de la especialidad, con obligación de capacitar a los trabajadores mexicanos.

Señala además, este artículo, que los médicos al servicio de las empresas deberán de ser mexicanos y que las presentes disposiciones no son aplicables a los directores, administradores y gerentes generales.

Lo anterior es congruente con lo que señala la Ley General de Población de manera que en el momento en que se infrinja una de ellas estará infringiéndose la otra.

ARTICULO 9º.- La categoría del trabajador de confianza depende de la naturaleza de las funciones desempeñadas y no de la designación que se de al puesto.

Son funciones de confianza las de dirección, inspección, vigilancia y fiscalización cuando

tengan carácter general y las que se relacionen con trabajos personales del patrón dentro de la empresa o establecimiento.

Esta disposición es importante para el presente estudio, en virtud de su íntima relación con el artículo 48 Fracción IV de la Ley General de Población y 117 del Reglamento, ya que estos últimos no definen claramente lo que es un cargo de confianza, aclarándose de alguna forma con la lectura del artículo 9º que se comenta.

Por último, los artículos 189, 216 y 246 indican que deberán ser mexicanos por nacimiento los trabajadores de buques, los miembros de las tripulaciones aeronáuticas y los trabajadores ferrocarrileros.

La Ley Federal del Trabajo burocrático señala en su artículo 9º que los trabajadores de base deberán ser de nacionalidad mexicana y sólo podrán ser sustituidos por extranjeros cuando no existan mexicanos que puedan desarrollar el servicio respectivo, decidiendo sobre la sustitución el titular de la dependencia oyendo al Sindicato.

### 3.8 LEY FORESTAL.

Es importante conocer el contenido del artículo quinto de esta Ley, ya que señala que para el aprovechamiento de recursos forestales se requiere permiso que otorgue la Secretaría de Agricultura y Recur-

tos Hidráulicos, y que sólo se otorgarán dichos permisos a mexicanos o a personas morales con cláusula de exclusión de extranjeros.

De lo anterior se desprende una limitación más para los extranjeros en nuestro país.

### 3.9 LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA --- RENTA.

ARTICULO 1º.- Las personas físicas y las morales están obligadas al pago del impuesto sobre la renta en los siguientes casos:

FRACCION I. Las residentes en México respecto de todos sus ingresos cualquiera que sea la ubicación de la fuente de riqueza de donde procedan.

FRACCION II. Las residentes en el extranjero que tengan un establecimiento permanente en el país, respecto de los ingresos atribuibles a dicho establecimiento.

FRACCION III. Las residentes en el extranjero, respecto de los ingresos procedentes de fuentes de riqueza situadas en territorio nacional, cuando no tengan un establecimiento permanente en el país o cuando teniéndolo, estos ingresos no sean atribuibles a dicho establecimiento.

### 3.10 CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION.

**ARTICULO 1º.-** Las personas físicas y las morales están obligadas a contribuir para los gastos públicos conforme a las leyes fiscales respectivas.

**ARTICULO 9º.-** Se consideran residentes en territorio nacional:

I. A las siguientes personas físicas:

a) Las que hayan establecido su casa habitación en México, salvo que en el año calendario permanezcan en otro país por más de 183 días naturales consecutivos o no y acrediten haber adquirido la residencia para efectos fiscales en ese otro país.

Es totalmente claro que en nuestro país todas las personas físicas o morales están obligadas al pago de impuestos, ya sean nacionales o extranjeras, con la simple condición de colocarse en la situación jurídica o de hecho prevista por una ley expedida con anterioridad, por lo que en nuestro país cualquier extranjero que perciba ingresos está obligado a pagar los impuestos, y aunque no reciba ingresos en nuestro país tendrá que pagar impuestos si los recibe del exterior, y si no recibe ingresos ni dentro ni fuera de nuestro país, no será el impuesto sobre la renta, pero si el Impuesto al Valor Agregado (IVA) que lo tiene que pagar cualquier persona física o moral que maneje bienes, preste servicios independientes, otorgue el uso o goce temporal de bienes, importe bienes o servicios, tal como lo señala el artículo primero de la ley del IVA.

### 3.11 LEY ADUANERA.

ARTICULO 46.- No se pagarán los impuestos al comercio exterior por la entrada al territorio nacional o la salida del mismo de las siguientes mercancías:

FRACCION III. Los menajes de casa pertenecientes a inmigrantes y a nacionales repatriados o deportados, que los mismos hayan usado durante su residencia en el extranjero, así como los instrumentos científicos y las herramientas cuando sean de profesionales y las herramientas de los obreros y artesanos, siempre que las mercancías a que se refiere esta Fracción, no rebasen el número y valor que señale el reglamento.

No quedan comprendidas en la presente exención, las mercancías que los interesados hayan tenido en el extranjero para actividades comerciales o industriales, ni las reguladas por la ley del Registro Federal de Vehículos.

Esta exención se aplicará con las mismas excepciones a los inmigrantes y a los extranjeros que hayan residido en México y que regresen definitivamente al exterior.

El artículo 47 del citado ordenamiento señala que las mercancías importadas al amparo de alguna franquicia, exención o estímulo fiscal no podrán ser enajenadas ni destinadas a propósitos distintos de los que motivaron el beneficio, sin autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La Fracción Primera del artículo 143 de la Ley en cuestión establece como requisito indispensable para obtener la patente de Agente

Aduanal, el ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno ejercicio de derechos.

Por su parte el Reglamento de la Ley Aduanera detalla las disposiciones de la Ley que regula, y en su artículo 108 que el menaje de casa comprenderán efectos usados cuyo valor no exceda del que correspondería a los bienes que forman el mobiliario normal de una familia del país.

### 3.12 CODIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL Y DISPOSICIONES PENALES APLICABLES A EXTRANJEROS.

El Código Penal para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, establece en su artículo primero que será aplicado en el Distrito Federal por los delitos de competencia de los tribunales comunes y en toda la República para los delitos de competencia de tribunales federales.

El artículo Cuarto señala que los delitos cometidos en territorio extranjero por un mexicano contra mexicanos o contra extranjeros, o por un extranjero contra mexicanos podrán ser penados en la República Mexicana si el acusado se encuentra en la República, si no ha sido acusado definitivamente en el país en que delinquirió y que la infracción tenga carácter de delito en la República y en el país en que se cometió.

El maestro César Augusto Osorio y Nieto nos dice que ante la Ley Penal todos los hombres son iguales, o sea, que todo aquel que realiza una conducta típica debe recibir las consecuencias jurídicas de su conducta, es decir, una sanción.

Esto en términos generales, con sus excepciones como la inmunidad y el fuero ( 104 ).

Fernando Castellanos, señala que el principio de igualdad de los hombres ante la Ley es de aplicación relativamente reciente ya que en el pasado existía diferencia en la aplicación de la ley a los hombres, indicando además que la inmunidad y el fuero o declaración de procedencia son excepciones a la regla general ( 105 ).

Existen algunos delitos que no pueden ser cometidos por extranjeros, como lo es la traición a la patria, (artículo 123) o delitos que se cometen principalmente por extranjeros como el espionaje, (artículo 127) aunque según el artículo 128 también se castiga a los mexicanos que realicen dicha conducta.

Independientemente de lo anterior, existe en la Ley General de ---

( 104 ) OSORIO Y NIETO CESAR AUGUSTO: "Síntesis de Derecho Penal, Parte General", Editorial Trillas, México, 1984, p. 37.

( 105 ) CASTELLANOS FERNANDO: "Lineamientos Elementales de Derecho Penal, Parte General", Editorial Porrúa, México, 21a. Edición, 1985, pp. 113 y 114.

Población y en su Reglamento, un capítulo de sanciones dentro de los cuales se encuentran tipificados diversos delitos que se sancionan desde leves multas, arrestos, hasta prisión, siendo la pena más alta la de 10 años de prisión, sin excluir a la expulsión del país que por sus consecuencias resulta una pena muy grave.

El artículo 72 de la Ley General de Población señala que las autoridades judiciales del país están obligadas a poner en conocimiento de la Secretaría de Gobernación la filiación de los extranjeros que se encuentren sujetos a proceso, en el momento de abrirse éste, indicando además el delito de que sean presuntos responsables y la sentencia que se dicte.

Una vez cumplida la sentencia, el extranjero quedará a disposición de las autoridades de migración, para que determinen lo que proceda.

Algunas de las conductas sancionadas por la Ley General de Población, consideradas importantes sin mencionar todas las contempladas por la Ley, pero sin restarles importancia a las demás son:

ARTICULO 93.- Los empleados de la Secretaría de Gobernación serán sancionados con suspensión de empleo hasta por treinta días o destitución en caso grave cuando:

FRACCION III. Por sí o por Intermediarios intervengan en la gestión de los asuntos a que se refiere esta Ley o patrocinen o aconsejen

la manera de evadir las disposiciones y trámites migratorios a los interesados.

Al que aconseje a cualquier individuo para violar disposiciones de la Ley o su Reglamento, siempre que no se constituya delito se sancionará con multa hasta de un mil pesos o arresto hasta por treinta y seis horas. (artículo 99 de la Ley).

Se impone pena hasta de diez años de prisión y multa hasta de cinco mil pesos al extranjero que habiendo sido expulsado se interne nuevamente al país sin autorización, aplicándose de igual manera esta sanción al extranjero que habiendo sido expulsado obtenga nuevo permiso de internación ocultando su condición de expulsado (artículo 98).

Asimismo, se imponen diversas sanciones a los extranjeros que realicen actividades para las cuales no están autorizados, a los que se encuentren ilegales en el país, al extranjero que se ostente como poseedor de una calidad migratoria distinta a la que posee, siempre que sea en forma dolosa, al que se interne ilegalmente en el país, al que proporcione datos falsos con relación a su situación migratoria, al que contraiga matrimonio con mexicano con el propósito de acogerse a los beneficios señalados en esta ley para el caso.

De igual forma se imponen sanciones a las empresas de transportes que introduzcan al país a extranjeros ilegales o que siendo éstos legales permitan que bajen a tierra sin permiso de la autoridad migratoria.

De acuerdo al artículo 121 de la Ley General de Población, las sanciones administrativas se impondrán por acuerdo expreso del Secretario, Subsecretario o del Oficial Mayor de la Secretaría de Gobernación, así como por los directores de la propia Secretaría que tengan a su cargo servicios relacionados con extranjeros.

El artículo 150 del Reglamento de la Ley General de Población reitera esta disposición, excluyendo a los directores en la aplicación de las sanciones señaladas en los artículos 93, 94, 95, 96, 100, 105, 108, 115 y 120 de la Ley.

Es importante conocer esta disposición, ya que en la práctica es muy común que un jefe de Departamento aplique estas sanciones, sin acuerdo de una persona autorizada para ello de acuerdo a la Ley.

La Ley General de Población y su Reglamento, no señalan ningún recurso o medio de impugnación en contra de las resoluciones emitidas por la Secretaría de Gobernación en Materia Migratoria, con excepción de las sanciones administrativas que son revisables dentro de los 15 días siguientes a la fecha de notificación de la multa (artículo 122).

En los casos de comisión de delito por un extranjero corresponde al Ministerio público Federal sujeto a la querrela que formule la Secretaría de Gobernación.

Como se comentó anteriormente, una de las sanciones aplicadas a los extranjeros por violación a la Ley General de Población y su Reglamento es la expulsión.

Asimismo, se contempla la expulsión a nivel constitucional en el artículo 33 al hacer abandonar el país inmediatamente y sin juicio a todo extranjero cuya permanencia juzga inconveniente.

Existe confusión en la doctrina y en la ley sobre las expresiones "expulsión" y "deportación", ambas expresiones hacen referencia a la orden de salida y providencias que toma un estado respecto de algún extranjero ( 106 ).

En realidad la expulsión y la deportación son dos cosas distintas.

El maestro Carlos Arellano García considera que la diferencia entre deportación y expulsión, estriba en que en la deportación el extranjero tiene una situación migratoria o sanitaria irregular, mientras que en la expulsión el extranjero tiene una situación migratoria y sanitaria apegada a las leyes y reglamentos, y que por motivos diversos se decreta su salida del país y se toman las providencias necesarias para que se produzca dicha salida ( 107 ).

---

( 106 ) Op. cit., ARELLANO GARCIA CARLOS, p. 474.

( 107 ) Ibidem, p. 475.

Para el maestro Rafael de Pina, en su Diccionario de Derecho, señala que la deportación es una antigua sanción penal consistente en desplazar al reo del territorio nacional, sometiénolo a trabajos forzados, señalando además que esta pena se encuentra prohibida en México por ser inusitada y trascendental ( 108 ).

Alonso Gómez Robledo Verduzco, en su aportación al Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, expone a la deportación como una pena política aflictiva e infamante, y que tiene por objeto exiliar únicamente a residentes extranjeros de manera temporal o permanente fuera del país por motivos especialmente de oportunidad política, considerándola como no permitida de acuerdo al artículo 22 constitucional ( 109 ).

El maestro Carlos Arellano enumera una serie de supuestos como casos de deportación en los cuales el extranjero debe abandonar el país indicando que el precepto más general en materia de expulsión es el artículo 105 de la Ley General de Población, y señalando una lista de supuestos en los que los extranjeros se hacen acreedores a la expulsión ( 110 ).

---

( 108 ) PINA VARÁ RAFAEL: "Diccionario de Derecho", Editorial Porrúa, México, 9a. Edición, 1980, p.

( 109 ) Op. cit.: "Diccionario Jurídico Mexicano", p.

( 110 ) Op. cit., ARELLANO GARCÍA CARLOS, p. 476.

Para el maestro Rafael de Pina, en su *Diccionario de Derecho*, señala que la deportación es una antigua sanción penal consistente en desplazar al reo del territorio nacional, sometiéndolo a trabajos forzados, señalando además que esta pena se encuentra prohibida en México por ser inusitada y trascendental ( 108 ).

Alonso Gómez Robledo Verduzco, en su aportación al *Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*, expone a la deportación como una pena política afflictiva e infamante, y que tiene por objeto exiliar únicamente a residentes extranjeros de manera temporal o permanente fuera del país por motivos especialmente de oportunidad política, considerándola como no permitida de acuerdo al artículo 22 constitucional ( 109 ).

El maestro Carlos Arellano enumera una serie de supuestos como casos de deportación en los cuales el extranjero debe abandonar el país indicando que el precepto más general en materia de expulsión es el artículo 105 de la Ley General de Población, y señalando una lista de supuestos en los que los extranjeros se hacen acreedores a la expulsión ( 110 ).

( 108 ) PINA VÁRA RAFAEL: "*Diccionario de Derecho*", Editorial Porrúa, México, 9a. Edición, 1980, p.

( 109 ) Op. cit.: "*Diccionario Jurídico Mexicano*", p.

( 110 ) Op. cit., ARELLANO GARCÍA CARLOS, p. 476.

Sobre el particular no estoy de acuerdo con la opinión del maestro Arellano respecto de la deportación, y considero que cae en contradicción en lo señalado en el párrafo anterior al usar como sinónimo deportación y expulsión.

Creo que la deportación es una pena infamante prohibida por el artículo 22 constitucional y que los casos señalados como deportación por el maestro Arellano, como son la salida inmediata de polizones extranjeros que lleguen al país, la salida del inmigrante que no solicite su calidad de Inmigrado o el caso de los inmigrantes que se exceden en sus ausencias del país, no son deportación, sino que simplemente al concluir la autorización de la Secretaría de Gobernación para que el extranjero radique en México, o el introducirse al país ilegalmente, dan como resultado su expulsión y el hecho de que la autoridad decida sobre la salida definitiva de un extranjero dentro de las hipótesis comentadas, es por considerar que no reúne los requisitos necesarios para su legal estancia en el país, y simplemente no autoriza su estancia en el mismo.

Caso distinto es la expulsión, que se da cuando un extranjero legal residente en el país incurre en violaciones a la Ley, de tal gravedad que ameritan su expulsión o cuando su permanencia en el país se juzgue inconveniente.

Coincido con la opinión del maestro Manuel J. Sierra, citado por --

el maestro Carlos Arellano, en el sentido de que la expulsión de extranjeros es un derecho que surge como consecuencia del derecho de los Estados para admitir o no en su territorio a los extranjeros ( 111 ).

Alfredo Verdross, citado por el maestro Arellano, señala las siguientes categorías:

1.- Poner en peligro la seguridad y el orden del Estado de residencia, por ejemplo: mediante la agitación política, enfermedades infecciosas, modales inmorales.

2.- Ofensa inferida al Estado de residencia.

3.- Amenaza u ofensa a otros Estados.

4.- Delito cometido dentro o fuera del país.

5.- Perjuicios económicos ocasionados al Estado de residencia, por ejemplo: mendicidad, vagabundeo o incluso simple falta de medios.

6.- Residencia en el país sin autorización ( 112 ).

Estos casos son entre muchos otros, y el hecho de que se pueda expulsar a un extranjero no implica que se puedan violar sus garantías -

---

( 111 ) Idem.

( 112 ) Ibidem, p. 479.

individuales, por lo que la expulsión deberá ser fundada y motivada, aunque en el caso del artículo 33 no se requiere un juicio previo, sí debe existir una fundamentación y motivación, además de que no se deben violar los derechos fundamentales del hombre al hacer efectiva dicha expulsión, sin embargo, este artículo 33 es una de las excepciones a la garantía de audiencia Constitucional.

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

1.- Es clara la Inconstitucionalidad de los Artículos 15, 18 y 20 de la Ley Reglamentaria de los Artículos 4º y 5º de la Constitución Federal, relativa a las profesiones en el Distrito y Territorios Federales del 30 de diciembre de 1944, ya que nuestra Constitución Federal en sus Artículos 1º y 33 dá derecho a los extranjeros a disfrutar de las garantías otorgadas por la propia Constitución, como lo es el Artículo 5º de la misma, por lo que debería reformarse dicha Ley.

2.- Existen disposiciones regulatorias de la condición jurídica de los extranjeros en México dispersas en distintos ordenamientos jurídicos, por lo que sería muy conveniente unificarlas, así como también unificar criterios, ya que existen distintos y hasta contradictorios.

3.- Un caso más de contravención a la Constitución, es el contenido en el Artículo 6º de la Ley Orgánica de las fracciones I y IV del Artículo 27 Constitucional, relativa a la facultad de los extranjeros de adquirir por herencia o adjudicación en zona prohibida, disposición que considero debería ser derogada.

4.- Todas las personas físicas o morales se encuentran obligadas al pago de impuestos en nuestro país, incluyendo a los extranjeros que perciben ingresos dentro o fuera de nuestro país, exceptuándose de

este último caso a los que permanezcan en el extranjero más de 183 días consecutivos o no, y tengan la residencia para efectos fiscales en ese país, o también a excepción de los que no establezcan su casa habitación en nuestro país.

CAPITULO CUARTO: RECURSOS O MEDIOS DE IMPUGNACION EN  
MATERIA MIGRATORIA.

4.1 LEY GENERAL DE POBLACION.

La actual Ley General de Población y su Reglamento, no señalan ningún recurso para combatir las resoluciones emitidas por parte de la Secretaría de Gobernación en contra de un extranjero, el único recurso que se contempla es el señalado por el Artículo 122 de la Ley y 155 del Reglamento, que es un recurso de revisión en contra de multas básicamente, debiendo solicitarse dentro de los 15 días siguientes a la fecha de notificación por el interesado.

Este recurso solamente suspende el procedimiento cuando se trate de sanción pecuniaria y siempre que el afectado garantice previamente el interés fiscal.

Lo anterior da a entender que este recurso procede en general en contra de sanciones administrativas, como también podría ser el arresto.

El hecho de que no existan recursos en contra de las resoluciones emitidas por la Secretaría de Gobernación es de gran importancia, principalmente tratándose de cambios de calidad o característica migrato-

ria, de actividades, de adquisición de inmuebles, de matrimonio o inclusive permisos de internación.

Al parecer del maestro Alberto Arce, todos los estados tienen la facultad de reglamentar en su Territorio la condición de los extranjeros, pero esa facultad no puede ejercerse arbitrariamente, abusando de la Soberanía, porque Internacionalmente hay un mínimo de derechos que deben reconocerse a los extranjeros y los Estados que no reconocen ese mínimo se colocan fuera de la Comunidad Internacional ( 113 ).

En un plano nacional, la idea anterior se podría identificar con el hecho de que si bien es cierto que la Secretaría de Gobernación goza de facultades discrecionales en materia de condición jurídica del extranjero en México, también lo es que esa discrecionalidad tiene límites legales, que, si se rebasan caerían en arbitrariedad.

Uno de los límites en relación a los particulares (nacionales o extranjeros), son las garantías individuales consagradas en el Capítulo I, Título I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con las restricciones impuestas por la misma.

Específicamente, tratándose de extranjeros, además el Artículo 1º Constitucional y el 33º dan derecho a los extranjeros a disfrutar de ---

( 113 ) ARCE ALBERTO G.: "Derecho Internacional Privado", Universidad de Guadalajara, 7a. Edición, 1973, p. 65.

las garantías otorgadas por la Constitución, salvo las excepciones contempladas por la propia Constitución, como serían los Artículos 8º y 9º en Materia Política, los límites contenidos en el 27º, Fracción I y el 33º respecto a la facultad del Ejecutivo de la Unión de hacer abandonar el territorio nacional inmediatamente, y sin necesidad de juicio previo a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente.

En la práctica, es conveniente que al recibir una negativa por parte de la Secretaría de Gobernación, se presente la solicitud nuevamente solicitando un nuevo estudio de la misma, pero éste es por una Dirección especializada en éste tipo de asuntos, en la que con un criterio más amplio y analizando la fundamentación y motivación de los actos procuran actuar más de acuerdo a la Ley, y en caso de anomalías o negativas absurdas o arbitrarias corrigen sus actos llegando a autorizarlos cuando lo crean conveniente.

El problema que se presenta al escoger este camino es que si esta Autoridad, que depende de la misma persona de la que depende la anterior, es decir, la que emita una negativa, decide negar nuevamente la solicitud se encuentra el extranjero totalmente desprotegido, ya que se le pasó el plazo contemplado por el Artículo 21 de la Ley de Amparo, para interponer el recurso de amparo y la Secretaría de Gobernación pueda contestar simplemente que se desecha el recurso intentado por no tener fundamento legal alguno y se reitera el contenido del oficio anterior.

En caso de que el extranjero no quiera optar por el camino de insistir por una reconsideración, puede optar por el amparo y protección de la Justicia Federal.

#### 4.2 PROCEDENCIA DEL AMPARO EN MATERIA MIGRATORIA.

El fundamento legal sería principalmente la Fracción I del Artículo 1º de la Ley de Amparo, reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, D.O. del 10 de enero de 1936 vigente que a la letra dice:

El juicio de amparo tiene por objeto resolver toda controversia que se suscite:

Fracción I.- Por leyes o actos de autoridad que violen las garantías individuales.

El término para la interposición de la demanda de amparo es de quince días, contados a partir del día siguiente al día en que haya surtido efectos, conforme a la Ley del Acto, la notificación tal como contempla el Artículo 21 de la Ley de Amparo.

Existen excepciones a la anterior disposición, pero una que es muy importante al presente estudio, contenida en el Artículo 22 Fracción II es contra la deportación, caso en el que se podrá interponer en cualquier tiempo.

Para solicitar el amparo, deberá acudir a un Juez de Distrito solicitando el amparo indirecto, éste con fundamento en la Fracción II del Artículo 114 de la multicitada Ley de Amparo que a la letra dice:

Art. 114.- El amparo se pedirá ante el Juez de Distrito:

Fracción II.- (reformada por Decreto de 3 de enero de 1968 del mismo año).

Fracción II.- Contra actos que no provengan de Tribunales Judiciales, Administrativos o del trabajo.

En estos casos, cuando el acto reclamado emane de un procedimiento seguido en forma de juicio, el amparo solo podrá promoverse contra la resolución definitiva por violaciones cometidas en la misma resolución o durante el procedimiento, si por virtud de estas últimas hubiere quedado sin defensa el quejoso, o privado de los derechos que la ley de la materia le conceda, a no ser que el amparo sea promovido por persona extraña a la controversia.

Esta disposición se aplica por exclusión, es decir, todos los casos que no sean los señalados en el primer párrafo anterior.

Por otro lado, cabe hacer mención que un extranjero no solamente podrá ver violadas sus garantías individuales por parte de la Secretaría de Gobernación, sino que también por cualquier otra autoridad.

Casos muy comunes que se dan en la práctica serían, por supuesta privación de libertad por parte de la Policía Judicial, Ministerios

Públicos, Autoridades Judiciales dentro de un proceso, autoridades migratoria inclusive, dentro de este orden de ideas, cuando se trata de expulsión o deportación, ya que son las encargadas de las estaciones migratorias, lugares donde se violan las garantías individuales de los mismos muy comúnmente.

Por otro lado existen varias autoridades administrativas que por la aplicación de leyes, cuyos artículos aplicables al caso son considerados inconstitucionales de acuerdo a la Jurisprudencia, violan garantías de los extranjeros, y al respecto me permito transcribir varias tesis jurisprudenciales al respecto:

"LIBERTAD DE TRABAJO. PROFESIONALES EXTRANJEROS.- Son violatorios de las garantías consignadas en los artículos 1º y 4º de la Constitución, los Artículos 15 y 18 de la Ley de Profesiones, en cuanto restringen a los extranjeros la actividad profesional, no obstante, que los mismos ostenten título legalmente expedido en el país, o legalmente reconocido por las autoridades competentes; puesto que las libertades que consagra nuestra Constitución, se otorgarán a todos los habitantes, sin distinción de nacionalidades, no pudiendo restringirse ni aún a título de reglamentación sobre nacionalidad y condición jurídica de extranjeros (facultad que se asigna al Congreso de la Unión por el Artículo 73 Constitucional, Fracción XVI), porque cualquier discriminación pugnaria con la amplia libertad de trabajo que otorga el artículo 4º".

TESIS JURISPRUDENCIAL. INFORME 1954.  
SEGUNDA SALA, pág. 5.

"PROFESIONISTAS EXTRANJEROS. INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS ARTICULOS 15, 18 Y 20 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LOS ARTICULOS 4º Y 5º DE LA CONSTITUCION FEDERAL, RELATIVA A LAS PROFESIONES EN EL DISTRITO FEDERAL Y TERRITORIOS FEDERALES, DE 30 DE DICIEMBRE DE 1944. Dichos preceptos son contrarios a los principios establecidos en la Ley Suprema, en virtud de que el citado Artículo 15 establece una prohibición a los extranjeros para ejercer en el Distrito y Territorios Federales las profesiones que reglamenta la Ley, y solo temporalmente se les puede autorizar para realizar ciertas actividades (artículos 18 y 20); por lo que se violan los derechos fundamentales que en su favor establecen los artículos 1º y 23 de la Ley Suprema, ya que si los extranjeros tienen derecho a disfrutar de los derechos fundamentales establecidos en el título Primero Capítulo I, de la Constitución Federal, que se refiere a las garantías individuales, entre las que se encuentra el Artículo 4º, que establece que a ninguna persona podrá impedírsele que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícito, resulta evidente que no puede impedirse a los propios extranjeros, en forma absoluta, el ejercicio de las profesiones, y si bien el segundo párrafo del mencionado precepto constitucional establece que la ley determinará en cada Estado cuáles son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deben llenarse para obtenerlo y las autoridades que han de expedirlo, esa reglamentación, no puede implicar una prohibición terminante, como la consignada en el Artículo 15, puesto que modalidad significa el establecimiento de requisitos, condiciones y aun limitaciones para el ejercicio de una actividad, pero no puede llegarse al extremo de prohibirse la misma".

TESIS JURISPRUDENCIAL 91 APENDICE 1917-1975. PRIMERA PARTE. PLENO pp. 205-206.

"PROFESIONISTAS EXTRANJEROS. PUEDEN HACER VALER LA ACCION DEL AMPARO.

"Estos están en condiciones de ejercer la acción Constitucional ante los jueces de Distrito, contra la resolución que registra el título profesional, pero omite expedir cédula para el ejercicio correspondiente, todo en acatamiento del Artículo 1º Constitucional que establece: Artículo 1º en los Estados Unidos Mexicanos, todo individuo gozará de las garantías que le otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece".

Amparo en revisión 405/83.- Luis Antonio González Camacho.- 16 de noviembre de 1984.- Unanimidad de votos.- Ponente\_ Angel Suárez Torres.- Secretario Antonio Meza Alarcón.

Continuando con la procedencia del amparo en materia migratoria, se pueden dar diversidad de situaciones que, sin mencionar, todas se comentarán algunas de mayor importancia, como serían los casos de negativa de la Secretaría de Gobernación de un cambio de calidad migratoria, o de un permiso de internación al país en favor de un extranjero.

En el primer caso, procedería el amparo ya que existe un acto de autoridad que se puede considerar viola garantías individuales, pero en el segundo no, ya que el extranjero no se encuentra dentro de territorio nacional, no siendo sujeto de garantías individuales.

Continuando con el primer caso, si a un extranjero le es negado el cambio de calidad migratoria procede el amparo, más no la suspensión

del acto reclamado, ya que se trata de un acto consumado y lo que se pretende es la emisión de un nuevo acto favorable.

Una Inconveniencia de optar por el amparo es que el extranjero mientras dura el proceso no pueda abandonar el país, ni puede trabajar hasta en tanto se dicte una resolución, y una vez dictada, en caso de que el Juez de Distrito considere que existe violación y ordena la emisión de un nuevo acto, la Secretaría de Gobernación puede emitirlo en el mismo sentido, pero debidamente fundamentado y motivado, ya que cuenta con las facultades discrecionales para hacerlo, aunque no son facultades arbitrarias, como se comentó en capítulos anteriores, y en caso de que se vea obligada a emitir una autorización, puede retardar el trámite y entorpecerlo causando grandes perjuicios al interesado.

Cuando a un extranjero le es negada la autorización para internarse en la República Mexicana, no podrá pedir el amparo y lo mejor que puede hacer es pedir una reconsideración, si le es negada podría venir al país como turista y pedir un cambio de calidad migratoria ahora sí, siendo sujeto de las garantías individuales Constitucionales.

Existen muchos casos que podrían comentarse tanto en los que procedería el amparo como en los que no, pero por no ser este el tema principal únicamente se da una breve idea de los recursos que pueden tener los extranjeros cuando les sea negado lo que soliciten a las autoridades mexicanas.

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

1.- Las facultades discrecionales de que está investida la Secretaría de Gobernación, en cuanto a decidir sobre la condición jurídica de los extranjeros en nuestro país, están limitadas por nuestra Constitución Federal y por diversas leyes, por lo que cuando se rebasan los principios señalados en éstas, se caerá en arbitrariedad.

2.- Debería existir en la Ley General de Población un recurso para combatir resoluciones emitidas por parte de los funcionarios de la Dirección General de Servicios Migratorios, ya que estas resoluciones en muchos casos carecen de fundamentación y motivación, siendo injustas y dejando en estado de desprotección al extranjero, al que únicamente le queda el juicio de amparo, que además de que le quitará tiempo y significará gastos, debido a lo técnico y complicado, tendrá que acudir a un Abogado.

3.- Para que un extranjero se encuentre en posibilidad de promover el Juicio de Amparo contra actos de la Secretaría de Gobernación, negándole la autorización para residir legalmente en nuestro país deberá encontrarse dentro del país, sin embargo, no procedería la Suspensión del Acto, sólo en caso de que se le de un plazo para abandonar el país, caso en el que si se suspende y en caso de que el extranjero se

encuentre fuera del país no podrá promover el Juicio de Amparo, por no ser sujeto de las Garantías Individuales.

## CONCLUSIONES

1.- En el devenir histórico internacional, se puede apreciar que los extranjeros han recibido un trato inferior en muchas ocasiones, debido a la idea de que podían corromper a la Sociedad, por lo que en muchos casos fueron convertidos en sirvientes o hasta en esclavos.

2.- Sería conveniente adecuar las normas contenidas en la Ley General de Población a las nuevas legislaciones y reglamentaciones que reflejan la actual Política Gubernamental, ya que existen serias contradicciones.

3.- Debería aplicarse la simplificación administrativa en Materia Migratoria, ya que con los excesivos trámites y requisitos engorrosos, los extranjeros que pueden venir a México a invertir capitales o a contribuir con sus conocimientos especializados para el desarrollo nacional, se ven en la necesidad de desistirse, buscando países que ofrezcan mayores facilidades.

4.- Existen disposiciones regulatorias de la condición jurídica de los extranjeros en México dispersas en distintos ordenamientos jurí-

dicos, por lo que sería muy conveniente unificarlas, así como también unificar criterios, ya que existen distintos y hasta contradictorios.

5.- Deberían emitirse acuerdos generales que se hagan del conocimiento del público usuario, mediante los cuales se determinen los criterios que se seguirán en relación a las facultades que tiene la Secretaría de Gobernación, tratándose de la legal estancia de extranjeros en nuestro país.

6.- Considero que la Calidad de Inmigrado no es una tercera calidad migratoria, ni un cambio de calidad migratoria, ya que esta es la consecuencia de que un extranjero haya residido legalmente en nuestro país, de acuerdo a lo establecido en la Ley y sujeto a ciertas modalidades requiriendo este acto para ser eficaz de una declaratoria por parte de la Secretaría de Gobernación, como una de las formalidades existentes, y no es un cambio de calidad migratoria, ya que los No Inmigrantes o los mismos Inmigrantes antes de cumplir cinco años en el país, no pueden pedir un cambio de calidad migratoria a inmigrado.

7.- El Artículo 66 de la Ley General de Población señala la obligación de los extranjeros que desean adquirir bienes inmuebles en la República, de solicitar autorización para tal efecto a la Secretaría de Gobernación, disposición que considero inconstitucional y fuera de época, al igual que a las ya derogadas tres primeras Fracciones del

Artículo 127 del Reglamento de la Ley General de Población y a los actos de la Secretaría de Gobernación, mediante los cuales niega a los extranjeros permiso para adquirir bienes inmuebles en la República, ya que la Fracción I del Artículo 27 Constitucional señala que los extranjeros tendrán derecho de adquirir el dominio de tierras, aguas y sus accesiones siempre que no estén en zona prohibida y que se celebra el convenio respectivo, no señalándose en ningún momento facultades por parte de la Secretaría de Gobernación para autorizar o negar una de estas solicitudes.

8.- Es clara la inconstitucionalidad de los Artículos 15, 18 y 20 de la Ley Reglamentaria de los Artículos 4º y 5º de la Constitución Federal relativa a las profesiones en el Distrito y Territorios Federales, del 30 de diciembre de 1944, ya que nuestra Constitución Federal en sus Artículos 1º y 33º da derecho a los extranjeros a disfrutar de las garantías otorgadas por la propia Constitución, como lo es el Artículo 5º de la misma, por lo que debería reformarse dicha Ley.

9.- Un caso más de contravención a la Constitución, es el contenido en el Artículo 6º de la Ley Orgánica de las Fracciones I y IV del Artículo 27 Constitucional, relativa a la facultad de los extranjeros de adquirir por herencia o adjudicación en zona prohibida, disposición que considero debería ser derogada.

10.- Debería existir en la Ley General de Población un recurso para combatir resoluciones emitidas por parte de los funcionarios de la Dirección General de Servicios Migratorios, ya que estas resoluciones en muchos casos carecen de fundamentación y motivación, siendo injustas y dejando en estado de desprotección al extranjero, al que únicamente le queda el Juicio de Amparo, que además de que le quitaría tiempo y significaría gastos debido a lo técnico y complicado, tendrá que acudir a un Abogado.

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

ACOSTA ROMERO MIGUEL: "Teoría General del Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, México, 6a. Edición, 1984.

ARCE ALBERTO G.: "Derecho Internacional Privado", Ed. Universidad de Guadalajara, 7a. Edición, México, 1973.

ARELLANO GARCIA CARLOS: "Derecho Internacional Privado", Editorial Porrúa, México, 9a. Edición, 1989.

BRAVO CARO RODOLFO: "Guía del Extranjero", Editorial Porrúa, México, 14a. Edición 1987.

CAICEDO CASTILLA JOAQUIN: "Manual de Derecho Internacional Privado", Editorial Litográfica, Colombia, 1939.

CASTELLANOS FERNANDO: "Lineamientos Elementales de Derecho Penal" Parte General, Editorial Porrúa, México, 21a. Edición 1985.

CASTRO JUVENTINO V.: "Garantías y Amparo", Editorial Porrúa, México, 4a. Edición, 1983.

DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA: Real Academia Española, Madrid, 1984, 20a. Edición, Tomo I.

DICCIONARIO ENCICLOPEDICO ARGOS VERGARA: Barcelona, España, 1983.

DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de México, Editorial Porrúa, México, 1987.

ECHANOVE TRUJILLO CARLOS: "Manual del Extranjero en México", Editorial Porrúa, México, 1965.

ENCICLOPEDIA UNIVERSAL ILUSTRADA EUROPERO AMERICANA: Editorial Espasa Calpe, Madrid, Barcelona, 1979, Tomo XXVI.

ESQUIVEL OBREGON TORIBIO: "Apuntes para la Historia del Derecho en México", Editorial Polis, México, Tomo II 1938 y Tomo III, 1943.

ESQUIVEL OBREGON TORIBIO: "Hernán Cortés y el Derecho Internacional en el Siglo XVI", Editorial Polis, México, 1939.

FARRERA CELESTINO: "El Derecho Internacional en la Antigüedad y la Edad Media", Editorial Vargas, Caracas, 1927.

FLORES A LA TORRE BLAS JOSE GUTIERREZ: "Apuntes sobre los Fueros y Tribunales Militares, Federales y demás vigentes en la República". Tomo IV, 1878, México, pp. 454 a 456.

FLORIS MARGADANT GUILLERMO: "El Derecho Privado Romano como Introducción a la Cultura Jurídica Contemporánea", Editorial Esfinge, México, 14a. Edición, 1986.

LOPEZ REYES AMALIA Y LOZANO FUENTES JOSE MANUEL: "Historia de México", Editorial, Compañía Editorial Continental, México, 1974.

MIAJA DE LA MUELA ADOLFO: "Derecho Internacional Privado", Editorial Atlas, Madrid, Tomo II, 1976-1977.

MIRANDA BASURTO ANGEL: "La Evolución de México", Editorial herrero, México, 1a. Edición, 8a. Reimpresión, 1969.

OSORIO Y NIETO CESAR AUGUSTO: "Síntesis de Derecho Penal" parte general, Editorial Trillas, México, 1984.

PEREZNIETO CASTRO LEONEL: "Derecho Internacional Privado", Editorial Harla, México, 3a. Edición, 1984.

PETIT EUGENE: "Tratado Elemental de Derecho Romano", Editorial Cárdenas, Editor y Distribuidor, México, 1980. Traducido de la Novena Edición Francesa por Manuel Rodríguez Carrasco.

PINA VARA RAFAEL DE: "Diccionario de Derecho", Editorial Porrúa, México, 9a. Edición, 1980.

PINA VARA RAFAEL DE: "Estatuto Legal de los Extranjeros", Edición Botas, 2a. Edición, México, 1959.

RODRIGUEZ RICARDO: "Código de Extranjería", Primera Edición, Herrero Hermanos, México, 1903, p. 25.

RODRIGUEZ RICARDO: "La Condición Jurídica de los Extranjeros en México", Ed. tip. de la Secretaría de Fomento, México, 1903.

SISO MARTINEZ Y BARTOLI HUMBERTO: "Mi Historia Universal", Editorial Trillas, México, 4a. Edición, 1974.

VALLARTA L. IGNACIO: "Exposición de Motivos del Proyecto de Ley sobre Extranjería y Naturalización". Imprenta de I. Cumplido, México, p. 1.

VERDUGO AGUSTIN: I Volumen, México.

NOTA: SIRVIERON COMO FUENTE DE INSPIRACION LAS SIGUIENTES OBRAS:

GARCIA RAMIREZ ALVARO: "El Amparo a los Extranjeros", Tesis núm. 58, ENEP ACATLAN.

AGUILAR GARCIA JUAN GUADALUPE: "El Fenómeno Migratorio en México y su Régimen Jurídico", Tesis 73, ENEP ACATLAN.

HAROLDO TEXEIRO VALLADAO: "Derecho Internacional Privado" Introducción y parte general, Editorial Trillas, 1987, México.

CODIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA COMUN Y PARA TODA LA REPUBLICA EN MATERIA FEDERAL, del 13 de agosto de 1931, reformado.

LEY ORGANICA DE LAS FRACCIONES I Y IV DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL, del 21 de enero de 1970, reformada.

LEY REGLAMENTARIA DEL ARTICULO 5º CONSTITUCIONAL, relativo al Ejercicio de las Profesiones en el Distrito Federal, del 20 de mayo de 1943, reformada.

LEY DE EXTRANJERIA Y NATURALIZACION, del 28 de mayo de 1886.

CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS, del 7 de mayo de 1981.

LEY ORGANICA DEL SERVICIO EXTERIOR MEXICANO, del 8 de enero de 1982.

LEY DE NACIONALIDAD Y NATURALIZACION, del 5 de enero de 1934.

LEY DE INMIGRACION, del 22 de diciembre de 1908.

LEY DE MIGRACION, del 26 de agosto de 1930.

LEY GENERAL DE POBLACION, del 29 de agosto de 1936.

LEY GENERAL DE POBLACION, del 23 de diciembre de 1947.

LEY GENERAL DE POBLACION, del 11 de diciembre de 1973.

LEY FEDERAL DE ARMAS DE FUEGO Y EXPLOSIVOS, del 11 de enero de 1972.

REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DE POBLACION, del 12 de noviembre de 1976.

REGLAMENTO DE LA LEY PARA PROMOVER LA INVERSION MEXICANA Y REGULAR LA INVERSION EXTRANJERA, del 16 de mayo de 1989.

REGLAMENTO DE LA LEY ADUANERA, del 18 de junio de 1982.

REGLAMENTO PARA LA EXPEDICION DE VISA DE PASAPORTES, del 21 de mayo de 1938.

REGLAMENTO PARA LA EXPEDICION DE PASAPORTES, del 9 de diciembre de 1981.

REGLAMENTO DE LA LEY FEDERAL DE ARMAS DE FUEGO Y EXPLOSIVOS, del 6 de mayo de 1972.

REGLAMENTO DE CORREDORES PARA LA PLAZA MEXICO, del 1o. de noviembre de 1891.

REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DE SALUD EN MATERIA DE SANIDAD INTERNACIONAL, del 18 de febrero de 1989.

REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE GOBERNACION, del 1o. de noviembre de 1989.

DECRETO que establece la necesidad transitoria de obtener permiso para adquirir bienes a extranjeros y sociedades mexicanas que tengan o tuvieren socios extranjeros.

DECRETO DE PROMULGACION DE LA CONVENCION INTERNACIONAL, relativa a la Circulación de Automóviles del 12 de marzo de 1941.

DECRETO que promulga la Convención celebrada entre México y varias naciones sobre condiciones de los extranjeros, del 20 de agosto de 1931.

CIRCULAR 47-A-72  
CIRCULAR 46-A-73  
CIRCULAR 16-A-74  
CIRCULAR 14-A

CIRCULAR 6-M-86  
CURCULAR M2-79

MANUAL DE ORGANIZACION GENERAL DE LA DIRECCION GENERAL DE SERVICIOS MIGRATORIOS, del 14 de diciembre de 1981.

MANUAL DE ORGANIZACION DE LAS DELEGACIONES Y SUBDELEGACIONES DE SERVICIOS MIGRATORIOS.

SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION:

TOMO XCV 1948  
TOMO LXIII 1940  
TESIS NUM. 473  
JURISPRUDENCIA DE 1917 A 1954, TOMO II  
TESIS NUM. 685  
TESIS NUM. 825, APENDICE 1917-1944, VOL. III  
INFORME 1954, SEGUNDA SALA, p.5  
TESIS NUM. 91, APENDICE 1917-1975, PLENO, pp. 105-206

DIARIO DE LOS DEBATES DE LA CAMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, del Período Ordinario de la XL Legislatura.

DIARIO DE LOS DEBATES DE LA CAMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, del Período Ordinario de la XL Legislatura.

PERIODICO "THE NEWS", 28 de mayo de 1989, p. 5

## ANEXOS

## ANEXO I

ante esta representación y tomará posesión del cargo de gobernador constitucional para el sexenio 1973-1974.

Campesche, Cam., agosto de 1973.—*Campañación Palma de Wang, D. P.—Salustiano Corbalán, Camal, D. S.—Carlos Hevedía Pérez, D. S.*

—El C. presidente: Para representar a esta Cámara en el acto en que se ha hecho alusión se designa a los siguientes señores diputados: Carlos Sosa y Pérez, Rodolfo Echeverría Ruiz, Plutarco Uribe y Miranda, Víctor Cervera Pacheco, Sergio Benhomica Munguía, Luis del Teso Galero, Elías Cebrallos, Hernán Morales Medina, Rosa María Martínez Domínguez y Luis Fernando Solís Padilla.

—La misma C. secretaria:

—El C. Secretario de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.—México, D. F.

Pablo Silva Castro, gobernador constitucional del Estado de Colima, tiene el alto honor de invitar a usted a la ceremonia en que por mandato legal, tendrá su sexto informe de gobierno ante el H. Congreso del Estado el día 15 del mes de la 19:00 horas, en el Teatro Hidalgo de esta ciudad, declarado para el efecto recinto oficial. Colima, Col., septiembre de 1973.

—El C. presidente: Para este acto, se designa a los señores diputados, Daniel Muñoz Díaz, Jorge A. Gaitán Gudiño, Francisco Rodríguez Pérez, Lorenzo Reynoso Ramírez, y Francisco Rodríguez Ortíz.

—La C. secretaria María de la Paz Becerra: "Ingeniero Abdonio Pérez Uquidi, gobernador constitucional del Estado de Durango, Durango, Dgo., a 20 de agosto de 1973.

Señor diputado Benjamín Luis Dantón Rodríguez, presidente de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.—Cámara de Diputados.—Dorcas y Alameda.—México, D. F.

Muy estimado señor diputado Benjamín Rodríguez y muy amigo:

El día 15 de septiembre próximo a las 10:30 horas en el Teatro Principal "Ricardo Castro" de esta ciudad, que para el efecto será declarado recinto oficial, presentará ante el H. Congreso del Estado de Durango la quinta memoria del estado de la administración pública."

Para el pueblo, para el gobierno del Estado de Durango y para mí en lo personal, sería un gran honor que la H. Cámara de Diputados estuviera representada en esta tan importante acto, para lo cual me permito extender a usted y por su theme conlato a los señores diputados de la H. N. LXVIII Legislatura, mi muy cordial invitación para que se sirvan favorecerme con su distinguida presencia en la ceremonia antes mencionada.

Hago presente la ocasión para recomendar a usted las oportunidades de mi muy distinguida y alta consideración.

Respeto a."

—El C. presidente: Para asistir en representación de esta Cámara, se designa a los si-

guientes ciudadanos diputados: Amilia de la Cruz Espinosa, Jesús Cáceres Ganturo, Víctor Rocha Martín, Mario Rivas Escalante, José Manuel José Castillo Pando, José Luis Escobar y Miguel Fernández del Campo.

—La C. secretaria María de la Paz Becerra: "Escudo Nacional.

El C. Secretario de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.—México, D. F. La Diputación Permanente de la H. LXVIII Legislatura del Estado, tiene el honor de invitar a usted(a) a la sesión solemnemente en la cual habrá la H. LXVIII Legislatura el primer período ordinario de sesiones correspondiente al segundo año de su ejercicio constitucional, misma en que el C. licenciado Antonio Roda, gobernador constitucional del Estado, tendrá su sexto informe de gobierno.

El acto se celebrará el día 15 de los corrientes, a partir de las 10:00 horas, en el Teatro de la Paz, de acuerdo a recibo oficial para este efecto.

Señor Luis Potosí, S. L. P., septiembre de 1977.

Diputado profesor Jefe Albiro y Berj, presidente.—Diputado licenciado Leonidas Hernández, Coordinador, secretario."

—El C. presidente: Se acepta la invitación formulada y se designa para tal efecto a los siguientes señores diputados: Angel Rubi Herrera, Vicente Ruiz Chispín, Adalberto Larrea Suárez, Rafael Tizón López, Ernesto Barrera, Reyes Rodolfo Flores Zaragoza, José Ortiz Acosta, Edilberto Solís Solís, Carlos Gómez Álvarez y Eugenio Ortíz.

## INICIATIVA DEL EJECUTIVO FEDERAL

### La General de Producción

—El C. secretario J. Armando Gaitán Gudiño:

"Escudo Nacional. Secretaría de Gobernación.

C. C. Secretarios de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.—Presentes.

Por instrucciones del C. Presidente de la República y para los efectos constitucionales, en el presente les envío el documento que a continuación se menciona:

Iniciativa de Ley General de Producción.

Retiro a usted en esta oportunidad las recomendaciones de mi consideración distinguida.

Suficiente. No Reacción. México, D. F., a 12 de septiembre de 1973.—El secretario, licenciado Alonso Martínez Padilla."

—El C. Secretario de la C. en el C. Diputados del H. Congreso de la Unión.—Presentes.

El desarrollo económico y social que al fin los hemos alcanzado, mismos y fundamentos de la gran tarea de desenvolvimiento que a la presente le lleva a cabo la Nación. De ahí, entonces, que la población deba ser contemplada en todo caso como elemento integral del desarrollo.

La población presenta transformaciones tan rápidas que es preciso conocer, interpretar e instrumentar, regulándolas jurídicamente. Está

regulación íntegra el fundamento normativo del constante cambio que se registra en la vida del país y orienta las transformaciones, con criterio humanista, en beneficio del individuo y de la humanidad de la que aquel forma parte.

Hoy día existe y se acrecienta en casi todos los países del mundo, en mayor o menor grado, una justa preocupación por las cuestiones demográficas. Ha cobrado presencia, cada vez más intensa, la inquietud por los peligros que aparezcan el rápido y excesivo crecimiento de la población y el indebido uso de los recursos naturales.

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

La marcada elevación del ritmo de crecimiento de nuestra población, uno de los más altos del mundo, ha traído consigo el rejuvenecimiento de aquella, y este influjo posee, a su turno, inmediatas resonancias en todos los ámbitos.

La expansión demográfica intensa limita considerablemente la capacidad de absorción, en la medida en que disminuye, por una parte, la absorción de la población económicamente activa, al paso que aumenta, por la otra, el grado de dependencia sobre un número cada vez menor de mexicanos, en números relativos.

El rejuvenecimiento de que se habla incide asimismo sobre la educación, cuyas renovadas exigencias gravitan sobre el gasto público, que sufre la presión de una creciente demanda para atender todos los niveles educativos, particularmente el primario.

El acelerado incremento de la población representa un también acelerado aumento en la demanda de empleo. La oferta de mano de obra, que sin cesar se multiplica, hace necesario aumentar en la misma proporción el número de fuentes de trabajo.

Igualmente se ha reflejado este fenómeno sobre el desarrollo mismo de los centros urbanos, que deben proveer, con gran diligencia, los servicios municipales, cada vez mayores y mejores, que requiere un creciente población.

No sólo repercute el incremento de la población sobre la capacidad de absorción, la educación popular, la generación de empleos y la multiplicación de servicios municipales. Afecta también, en medida determinante, otros numerosos aspectos. De todo ello resulta, pues, que la población debía ser considerada, a título de elemento fundamental, al formularse las políticas de empleo, de redistribución del ingreso, de educación, de fomento al ahorro, de industrialización, de energéticas, de provisión de asiste-

los de primera necesidad o de creación de polos de desarrollo.

México se encuentra empeñado en una magna tarea de desarrollo. Para contentar según el criterio nacional y un ideal en el que el crecimiento demográfico, es convenientemente equilibrar y manejar la población, a fin de que su dinámica no anule los éxitos que haya logrado la sociedad en su propósito de impulsar las actividades que el Estado realiza para proporcionar a la población una vida digna en lo material y en lo espiritual.

Hasta un período muy cercano, México afrontó con diverso criterio esta cuestión. Resolvió el número de habitantes como consecuencia de la Revolución, fue natural que una de las preocupaciones centrales de la Nación, en los años inmediatos al movimiento armado, fuese recuperar y aun multiplicar los recursos humanos perdidos o agotados en la contienda civil. La vastedad de nuestro territorio, deteriorado con la falta de un "cuerpo de la abundancia", exigía una política de crecimiento de la población. El justo anhelo de concretarlo en un país grande determinó el cambio de republicanismo demográfico a partir de la primera generación revolucionaria.

Algunos de los triunfos más notables de la propia Revolución hicieron el resto: gracias a la expansión de los servicios de salud pública y de higiene se abatió notablemente la tasa de mortalidad y las condiciones de morbilidad y aumentó en forma sustancial, por otra parte, la esperanza de vida al nacimiento.

El Gobierno de la República es completamente consciente de la importancia y complejidad del problema demográfico. Su acción habrá de incidir, como inevitablemente acontecerá, en el contexto jurídico político de la Constitución que nos rige, respetuosa de las libertades fundamentales del hombre y de la alta dignidad de la familia, en cuya preservación nos hallamos permanentemente comprometidos.

En nuestro pasado asomaron ante nuestra conciencia algunas ya la necesidad de considerar seriamente un problema al que, desde hace tiempo, han hecho frente muchos naciones de diversa estructura política y económica. Varios sectores de nuestra población se plantearon el problema del crecimiento de la familia. Expusimos también la formal ratificación de nuestro humanismo nacionalista y revolucionario, sosteniendo que todo proceso social debe tener como centro al hombre concreto, y que nuestra sociedad no implica, siempre, pervenir a su dignidad y su libre albedrío. En el mismo instante afirmamos que los recursos humanos constituyen el núcleo dinámico de todo cambio trascendente y que el fundamento del proceso es el poder transformador de la voluntad comunitaria. En ningún caso establecimos, por lo demás, soluciones informales por la presión del exterior, que encubran una determinación política ideológica. Las respuestas a los problemas de México deben inspirarse, única y exclusivamente, en las necesidades y realidades de nuestro país, apoyarse en su respeto por la libertad y dignidad de la persona humana y hacer posible la realización de sus valores y aspiraciones.

Con fundamento en tales principios, es preciso redefinir y acelerar la estrategia de nuestro desarrollo, incorporando a ella una auténtica política demográfica, que tome en cuenta el volumen, la estructura, la dinámica y la distribución de la población, que incluya la planificación familiar y que permita efectuar racionalmente, por líneas más institucionales, los cambios y las transformaciones en los que estamos comprometidos.

Debemos advertir, y lo hemos hecho ya, que una política de población no es un sustituto para el desarrollo económico. Por ello, ratificamos la idea de que un puro criterio demográfico orientado hacia la reducción de la natalidad, pueda sustituir a la compleja empresa del desarrollo. En cambio, ratificamos nuestra creencia en el valor de los recursos humanos de nuestro pueblo y en el poder transformador de nuestras instituciones, en la mejor explotación y preservación de nuestros recursos naturales, en los beneficios de la industrialización y en los avances que podemos lograr mediante la ciencia y la tecnología para hacer frente a los desafíos, a que arriba aludimos, que significan la alimentación, el empleo, la educación y la salud de los millones de mexicanos que nacieron en el futuro.

De todo lo anterior resulta, entonces, que la contemplación de los problemas demográficos deba plantearse en términos insistentemente diferentes de aquellos que fundaron la legislación existente. Se precisa una política demográfica adecuada para la época y las necesidades actuales, que se oriente a crear mejores condiciones de vida para nuestro pueblo, a lograr mayor productividad y nivel de empleo y a distribuir más justamente el ingreso. A estos principios corresponde la orientación del proyecto de Ley General de Población que ahora presentamos ante este H. Congreso de la Unión, cumpliendo así el ofrecimiento formulado en el mismo informe de Gobierno al que arriba se hizo referencia.

Establecidos los propósitos y límites de la acción del Estado en este terreno, es preciso crear los órganos y mecanismos necesarios para su conveniente realización. Dado que los problemas de la población repercuten en todas las áreas de la vida pública, las acciones que en torno a aquella se resuelvan tendrán consecuencias en el ámbito de competencia de numerosas Secretarías y Departamentos de Estado. Dentro de estos objetivos, en el proyecto se conservan atribuciones de la Secretaría de Gobernación para ser el conducto del Ejecutivo Federal en la resolución de los problemas demográficos nacionales, se fijan las bases jurídicas y operativas de esa coordinación y se estructura al Consejo Nacional de Población como pieza necesaria para una acción integral.

El Estado en este campo, razón por la cual debe digno está integrado tanto por las dependencias que intervienen en el manejo directo de cuestiones de población, como por las que realizan tareas relacionadas con la planeación y la aceleración del proceso de desarrollo.

Para nutrir su información con las aportaciones de las más diversas disciplinas, convergentes en la solución de los problemas que aqueja el desarrollo, se dispone que este Consejo pueda hacerle auxiliar por consultores técnicos, que deberán ser del más alto nivel, e integrar las unidades interdisciplinarias de asesoramiento que estime pertinentes. De este modo se asegura la mayor eficacia en el cumplimiento de las tareas encomendadas al Consejo.

→ La cada vez más amplia participación de México en la vida internacional determina que su política migratoria se constituya en un instrumento de desenvolvimiento autónomo y no en un esquema de dependencia. Por ello, la presente iniciativa contempla dicha política en los términos pertinentes a la debida satisfacción de los intereses nacionales: restrictiva, cuando sea necesario proteger, con particular cuidado, la sociedad económica, profesional o artística de los mexicanos; abierta, por el contrario, en la medida en que resulte conveniente abastecer la internación de extranjeros cuyo desempeño traiga consigo beneficios culturales, sociales y económicos para la Nación. Se debe advertir que los propios términos utilizados en la formulación de este ordenamiento permiten su eficaz coordinación con los sistemas que obran en la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera y la Ley sobre el Registro de Transacción de Tecnología y el Uso y Explotación de Patentes y Marcas.

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

Por ello, la materia migratoria se la ordenada sistemáticamente, disponiendo en forma adecuada cada uno de los temas que la integran.

Se estimó conveniente suprimir la autorización para la inmigración colectiva, prevista por la ley en vigor, dado que carece de aplicación en las actuales circunstancias.

Los inmigrantes investigadores, científicos y técnicos son objeto de tratamiento especial, por cuanto su ingreso al país puede ser útil para el desenvolvimiento nacional.

La protección de las víctimas de persecución política se limita actualmente a los nacionales más modesto y generoso, la iniciativa extiende los beneficios del asilo territorial a los perseguidos de cualquier nacionalidad. De esta suerte, nuestra paz interna y Enriquece su convicción humanista, sin distinción de nacionalidades.

Por lo que toca a las calidades migratorias de no inmigrantes y de inmigrantes, que el presente proyecto, cabe mencionar algunas innovaciones. Así, se modifica y amplía el régimen del renunciar considerándose dentro de la calidad de no inmigrante, dentro de la misma calidad Migratoria se introduce la característica de como Jero, en favor de quienes prestan funciones de administración o enseñanza a ~~estudiantes~~

convenio de administración o a asambleas de sociedades.

En cuanto a los inmigrantes, se incorporan novedades, como la autorización otorgada a los rentistas para que presten servicios como científicos, investigadores científicos o técnicos docentes, cuando estas actividades sean convenientes para el país. También se fija la característica de científico para quien con tal carácter se internare en México con el propósito de dirigir o realizar investigaciones, preparar investigadores o difundir conocimientos científicos. Los inmigrantes inversionistas, por su parte, podrán internarse en México e invertir en un ramo de la industria, de conformidad con las leyes de la materia.

En la adquisición por parte de extranjeros de bienes inmuebles, derechos reales sobre los mismos o acciones de empresas dedicadas al comercio de dichos bienes, se regula en forma más rigurosa, dando su interés nacional. Por ello, se ha sujetado este tipo de operaciones a previo permiso de la Secretaría de Gobernación, independientemente de que los interesados se encuentren dentro o fuera del territorio nacional y de que actúen, en consecuencia, por sí mismos o mediante apoderados.

Otras novedades de menor relieve han sido incorporadas en la parte sustantiva del proyecto, orientadas a lograr el pleno cumplimiento de los fines a los que este documento pretende servir, en los diversos ámbitos que contempla.

Por lo que toca a la aplicación de penas, se ha ampliado el margen de arbitrio judicial, a fin de que la sanción impuesta responda a las circunstancias del caso, y se apoye, para ello, tanto en la entidad objetiva del delito como en las circunstancias peculiares del agente.

La práctica ha mostrado la conveniencia de distinguir entre el extranjero que se interna al país ilegalmente y el que lo hace con permiso de la autoridad, proporcionando datos falsos para obtener éste. Además de las sanciones correspondientes a las hipótesis anteriores, se establece una pena para quien, habiéndose internado legalmente, viola las disposiciones legales o administrativas a que está sujeta su estancia y se coloca, por lo tanto, en una situación irregular.

Se incorpora un tipo delictivo, para sancionar a quienes por sí mismos o por cuenta de otros introducen o pretenden introducir extranjeros a otro país, a través del territorio nacional, sin contar con la autorización que la ley reclama. Se trata aquí, como lo ha puesto de relieve la experiencia, de una actividad que frecuentemente se realiza y que es necesario combatir.

En virtud de lo anterior y con fundamento en lo que dispone el artículo 71, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por el digno conducto de ustedes someto a la consideración de este Honorable Congreso la siguiente

## INICIATIVA DE LEY GENERAL DE POBLACION

### CAPITULO I

#### Objeto y Atribuciones

Artículo 1o. Las disposiciones de esta Ley son de orden público y de observancia general en la República. Su objeto es regular los fenómenos que afectan al volumen de la población, su estructura, dinámica y distribución en el territorio nacional con el fin de lograr que participe justa y equitativamente de los beneficios del desarrollo económico y social.

Artículo 2o. El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Gobernación, dictará, promoverá y coordinará, en su caso, las medidas adecuadas para resolver los problemas demográficos nacionales.

Artículo 3o. Para los fines de esta Ley, la Secretaría de Gobernación dictará y ejecutará o en su caso promoverá ante las dependencias competentes, las medidas necesarias para:

- I. Ajustar los programas de desarrollo económico y social a las necesidades que planteen el volumen, estructura, dinámica y distribución de la población.
- II. Realizar programas de planeación familiar a través de los servicios reproductivos y de salud pública de que dispone el sector público y vigilar que dichos programas y los que realicen organismos privados, se lleven a cabo con absoluto respeto a las libertades individuales y preservar 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 pertinentes, y procurar la mejor asimilación de éstos al medio nacional y su adecuada distribución en el territorio.
- VII. Restringir la emigración de nacionales cuando el interés nacional así lo exija.
- VIII. Promover la planificación de los centros de población urbana, para asegurar una eficaz prestación de los servicios públicos que se requieran.
- IX. Estimular el establecimiento de fuertes núcleos de población nacional en los

## ANEXO II

CIRCULAR N° IV-37-37  
(Migración)

DIRECCION GENERAL DE SERVICIO CONSULAR  
DEPARTAMENTO DE INFORMACION CONSULAR

IV/550(015)(G-1)/18185

Atlatlco, D. F., a 6 de junio de 1957.

CC. TITULARES Y ENCARGADOS DE LAS OFICINAS DE  
CARRETERA DEL SERVICIO EXTERIOR MEXICANO.

Esta Secretaría ha tenido conocimiento de que diversas Oficinas del Servicio Exterior Mexicano emiten permisos previo de la Secretaría de Gobernación a los extranjeros que pretenden internarse a nuestro país en calidad de visitantes (no inmigrantes en los términos de la fracción III del Artículo 50 de la Ley General de Población) con objeto de concertar transacciones comerciales que requieren la firma de contratos u otros documentos relacionados con las mismas.

Sobre este particular, se recuerda a las Oficinas del Servicio Exterior Mexicano que está en vigor el instructivo conjunto formulado por la Secretaría de Gobernación y por ésta de Relaciones Exteriores dado a conocer mediante circular número IV-15-55 de 20 de octubre de 1955 el que contiene en sus cláusulas IV, V, III y XVII, que los extranjeros que deseen internarse a nuestro país en visita de negocios por una temporalidad que no exceda de 6 meses deben ser documentados sin previo permiso de la Secretaría de Gobernación. Siempre que venga una de las nacionalidades mencionadas en la cláusula III y siempre que se venga a México a desempeñar un empleo o trabajo remunerado.

Asimismo, continúa en vigor la circular IV-11-15 de 13 de abril de 1957, la cual señala que quedan comprendidos en las cláusulas IV y V del instructivo conjunto los representantes de empresas industriales, comerciales, mineras o agrícolas que deseen venir a México con el solo propósito de establecer contacto, conferenciar con socios o para promover o realizar transacciones de esa naturaleza.

Finalmente también es de advertirse que en ninguna de las XVII del instructivo conjunto expresamente se refiere a "promover o realizar transacciones de carácter comercial o industrial".



## ANEXO III



SECRETARIA  
DE

POBLACION

PLANO: OFIC. DE INMIGRACION,  
DEPTO. DE MIGRACION,  
OFIC. DEL CONT. REG. DE  
DE COMERCIO EXTERIOR.  
EXP. 4/3509630/2216.

CIRCULAR.- 30-A.

CC. CONSUL DE MEXICO EN EL EXTERIOR.  
JEFE DEL SERVICIO DE POBLACION.

Con fecha 1.º de noviembre del presente año, se giró el oficio número 81833, a la Secretaría de Relaciones Exteriores, que dice lo siguiente:

"Hago a usted se sirva comunicar al Servicio Exterior Mexicano, que a partir del día 10. de diciembre del año en curso, se le autoriza para documentar, sin la autorización previa de la Secretaría de Gobernación, hasta por 30 días, como Visitantes, los inmigrantes comprendidos en la fracción III del artículo 50 de la Ley General de Población, a los extranjeros nacionales de los siguientes países:

Canadá	Holanda
Estados Unidos de Norteamérica	Inglaterra
Alemania Occidental	Italia
Austria	Japón
Bélgica	Francia
Dinamarca	Suecia
Finlandia	Suiza
Francia	

Para documentar a los extranjeros de los países mencionados, deberán comprobar que se trata de técnicos o especializados en maquinaria o equipo y que han sido solicitados para un trabajo determinado, por alguna institución o empresa establecida en el país. Asimismo, acreditarán su nacionalidad con pasaporte válido y cubrirán el impuesto de \$510.75, establecido en el inciso g) del artículo 20. de la Ley de Impuestos de Migración."

Lo que se comunica a usted para los fines consiguientes.

ATENTAMENTE.  
SUFRAGIO EFECTIVO. NO REELECCION.  
México, D. F., 30 noviembre de 1965.  
EL JEFE DEL DEPARTAMENTO.

*Marcos G.*  
NARCISO MARQUEZ G.

c.c.p.- la Ofca. de Inm.-211F.  
c.c.p.- la Ofca. del Cont. Reg.-211F.  
LV/scr.- s-n.- s-exp."

## ANEXO IV



SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN

FORMA C. S. I. A

OFICINA DE MAYOR

CIRCULAR No. 472A/72  
EMPRESAS MAQUILADORAS

México, D. F., 21 de octubre de  
"AÑO DE JUAREZ"



NY ... 130 2 2

CC. JEFES DE LAS OFICINAS DE POBLACION  
Y ENCARGADOS DE SUS AGENCIAS

Por acuerdo del C. Lic. Mario Moya Palencia, Secretario del Ramo y con fundamento en los artículos 23, fracción II, 50, fracción III, de la Ley General de Población; 68 y 71 de su Reglamento, ruego a ustedes tomar nota que, a fin de facilitar el trámite de internación y prórrogas de permanencia en el país, a norteamericanos y otros extranjeros con residencia legal en los Estados Unidos de América, que se internen para prestar sus servicios a empresas maquiladoras establecidas en la frontera norte de la República, se han dictado las siguientes reglas:

#### RECEPCION Y TRAMITE DE SOLICITUDES

1. - Se faculta a los Jefes de las Oficinas y Encargados de Agencias de Población correspondientes, para que reciban las solicitudes que se presenten para internación y prórrogas de estancia en el país de los extranjeros a que se refiere el párrafo anterior, las que deberán contener el nombre completo del interesado, su nacionalidad actual y de origen, su domicilio, el puesto y las funciones que viene a desempeñar, claramente descritas, suscritas por persona autorizada de la empresa de que se trate.
2. - A la solicitud anterior se acompañará copia certificada por Nota rfo o por autoridad fiscal, de la última declaración mensual de ingresos mercantiles; si se trata de una empresa de reciente creación se remitirá constancia de la Oficina Federal de Hacienda, relativa a la iniciación de operaciones o apertura del negocio, en lugar del documento primeramente citado.
3. - Una vez recibida la documentación anterior, la Oficina o Agencia de Población respectiva la remitirá de inmediato a la Dirección General de Población para el trámite respectivo, debiendo cerciorarse de que satisface los requisitos arriba expresados.
4. - A la presentación de las solicitudes de internación, en los términos indicados el Jefe de la Oficina o Encargado de la Agencia de Población respectiva extenderá un permiso provisional de noventa días, previo el pago del impuesto correspondiente.
5. - En el caso de prórrogas de estancia en el país de esos mismos-

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN



SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN

extranjeros, se expresará, en la solicitud respectiva, además, domicilio particular del interesado, número de pasaporte y su fecha de vencimiento, acompañándose documentación migratoria original, recibo del pago de impuesto, que en todos los casos será por la cantidad de \$ 518.75 (QUINIENTOS DIECIOCHO PESOS 75/100 M.N.), de acuerdo con el artículo 2o., inciso g) de la Ley de Impuestos de Migración, constancia de la negociación acerca de que el extranjero sigue desempeñando la misma actividad para la que fue autorizado y copia certificada de la última declaración de Ingresos mercantiles de la empresa.

6. - Invariablemente se concederá la prerrogativa para entrar y salir del país durante la vigencia que ampara el documento migratorio, a los extranjeros a que se refiere esta Circular.

7. - Cuando se inicie la instalación de una nueva maquiladora, se faculta al Jefe de la Oficina o Encargado de la Agencia de Población que corresponda para autorizar la internación de extranjeros norteamericanos o con legal residencia en los Estados Unidos de América, que vengan a supervisar dicha instalación, hasta por noventa días, con prerrogativas de entradas y salidas múltiples del país, cubriendo el impuesto por la suma de \$ 518.75 (QUINIENTOS DIECIOCHO PESOS 75/100 M.N.)

#### REGIMEN DEL EXTRANJERO DURANTE EL TRÁMITE DE INTERNACION Y PRORROGAS

8. - Con la copia sellada de la solicitud de internación o de prórroga, los extranjeros de que se trata, podrán continuar trabajando en la actividad autorizada, entrar y salir del país las veces que les sean necesarias, así como internarse al interior de la República hasta en tanto resuelva en definitiva la Secretaría de Gobernación.

#### VISITANTES PARA NEGOCIOS

9. - Se faculta a los Jefes de Oficinas y Encargados de Agencias de Población, en su caso, para documentar hasta por treinta días a extranjeros de nacionalidad norteamericana o con legal residencia en los Estados Unidos de América, que vengan al país a tratar o a formalizar cualquier tipo de negocio relacionado con empresas maquiladoras, previo el pago del impuesto migratorio por \$ 37.50 (TREINTA Y SIETE PESOS 50/100 M.N.) cuando se trate de entrar al país por una sola vez o \$ 62.50 (SESENTA Y DOS PESOS 50/100 M.N.) en el caso de entradas y salidas múltiples, de acuerdo con el artículo 2o., incisos e) y f), de la Ley de Impuestos de Migración.

## DISPOSICIONES GENERALES

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN

10. Las Agencias informarán diariamente, a las Oficinas de su adscripción de la recepción y trámite de las solicitudes que se han mencionado, de las autorizaciones provisionales que otorguen y de todo lo que actúen en relación con lo que se dispone en la presente Circular.

11. - Las Oficinas de Población pondrán en conocimiento de la Dirección General respectiva, en forma diaria, todas las autorizaciones que otorguen, tanto ellas como sus agencias, en los términos de la regla número 9 que se establece con anterioridad.

12. - En todos los casos de autorizaciones se cuidará que los interesados no tengan impedimento para entrar al país, pues de ser así las solicitudes se turnarán a la Dirección General de Población, para el trámite y resolución que corresponda, sin otorgar permiso provisional de ninguna especie, lo que se hará constar con toda claridad en la copia sellada de la solicitud que se devuelva al peticionario y en el original que se reciba.

13. - Los casos no previstos expresamente quedarán sujetos a las reglas generales para internación de extranjeros contenidas en la Ley General de Población, su Reglamento y las disposiciones dictadas con anterioridad por la Secretaría de Gobernación.

14. - La presente Circular deja sin efecto la número 17-A/71 de 29 de marzo de 1971.

Reitero a ustedes las seguridades de mi más distinguida consideración, suplicándoles acusar el recibo de estilo:

Atentamente  
EL OFICIAL MAYOR

LIC. MANUEL HERRERA HERRERA



## ANEXO V



*Dir. de Inmigración*

OFICIALIA MAYOR

CIRCULAR No. 46-A/73

*S. H. G. G.*

México, D. F., a 3 de octubre de 1973

CC. JEFES DE LAS OFICINAS DE POELACION

Por acuerdo del C. Lic. Mario Moya Palencia, Secretario de Gobernación, comunico a ustedes que, a partir de la fecha, se permitirá a los extranjeros de cualquier nacionalidad y calidad migratoria, que se encuentren en territorio nacional, visitar maquiladoras, observar su funcionamiento y sus productos o celebrar pláticas con funcionarios, empresarios o personal técnico de las mismas.

Mucho les agradezco hacer del conocimiento del personal de sus oficinas todo lo anterior, rogándoles excusarme el recibo de estilo.

Aprovecho la ocasión para reiterar a ustedes el contenido de la Circular 47-A/72 de 21 de octubre de 1972.

Atentamente  
EL OFICIAL MAYOR

LIC. MANUEL IBARRA HERRERA.

*maquiladoras  
autorizadas  
una sola.  
47-A/72*

MIH/TAZ/jmg.

## ANEXO VI



SECRETARIA  
DE  
GOBERNACION

"AÑO DE LA REPUBLICA FEDERAL Y DEL SENADO"

OFICINA MAJOR

CIRCULAR No. 102773

SIN EFECTO

México, D.F., El 20 de marzo de 1974

"AÑO DE LA REPUBLICA FEDERAL Y DEL SENADO"

CC, CONSULES DE MEXICO EN EL EXTERIOR  
JEFES DE LAS OFICINAS DE POBLACION  
Y ENCARGADOS DE SUS AGENCIAS

Por acuerdo del C. Lic. Mario Moya Palencia, Secretario del Ramo, con fundamento en los artículos 7o., 34, 41, inciso a) y 42, fracciones III y IV, de la nueva Ley General de Población, ruego a ustedes tomar nota de que, a fin de facilitar el trámite de internación y prórrogas de permanencia en el país a extranjeros que vengán a desarrollar actividades relacionadas con las empresas maquiladoras establecidas en el territorio nacional, se han dictado las siguientes reglas:

- 1 Se faculta a los Jefes de las Oficinas de Población y Encargados de sus Agencias, para que reciban solicitudes que se presenten para internación y prórrogas de estancia en el país a los extranjeros que vengán a prestar sus servicios, como técnicos o administradores de empresas maquiladoras establecidas en el territorio nacional o en proceso de instalación en el mismo; las solicitudes correspondientes deberán contener el nombre completo del interesado, su nacionalidad actual y de origen, su domicilio, el puesto y las funciones que viene a desempeñar, claramente descritos, suscritas por persona autorizada de la empresa de que se trate.
- 2 A la solicitud anterior se acompañará copia certificada por Notario o por autoridad fiscal, de la última declaración mensual de ingresos mercantiles; si se trata de una empresa de reciente creación, se remitirá copia autorizada de la declaratoria de iniciación de operaciones o de apertura del negocio, en lugar del documento anteriormente citado.
- 3 Una vez recibida la documentación anterior, la Oficina o Agencia de Población respectiva la remitirá de inmediato a la Dirección General de Población para el trámite respectivo, debiendo efectuarse de que satisface los requisitos arriba expresados.



SECRETARÍA  
DE  
GOBERNACIÓN

"AÑO DE LA REPÚBLICA FEDERAL Y DEL SENADO"

12

A la presentación de las solicitudes de internación, en los términos indicados, el Jefe de la Oficina o Encargado de la Agencia de Población receptora extenderá un permiso provisional de internación, por noventa días, previo el pago del impuesto correspondiente.

- 5 En el caso de prórrogas de estancia en el país de esos mismos extranjeros, se expresará, en la solicitud respectiva, además, domicilio particular del interesado, número de pasaporte y su fecha de vencimiento, acompañándose documentación migratoria original recibo del pago del impuesto que en todos los casos será por la cantidad de \$ 1,200.00 (UN MIL DOSCIENTOS PESOS 00/100 M.N.) de acuerdo con el artículo 2o., fracción III, incisos c) y d), de la Ley de Impuestos de Migración, constancia de la negociación acerca de que el extranjero sigue desempeñando la misma actividad para la que fue autorizado y copia certificada de la última declaración de Ingresos mercantiles de la empresa.
- 6 Invariablemente se concederá la prerrogativa para entrar y salir del país durante la vigencia que ampara el documento migratorio, a los extranjeros a que se refiere esta Circular.
- 7 La presente Circular es aplicable a los extranjeros de las nacionalidades: alemana, argentina, brasileña, francesa, inglesa, italiana, japonesa, norteamericana y yugoslava, lo mismo que a los extranjeros con residencia permanente en los Estados Unidos de América.
- 8 En todos los casos en que se reciba una solicitud de internación de acuerdo con las normas establecidas en esta Circular y el interesado se encuentre en un país no fronterizo de México, el Jefe de la Oficina de Población respectiva enviará un telegrama al suscrito, con el contenido siguiente:
  - a) Nombre y nacionalidad del extranjero.
  - b) Nombre, domicilio y actividad de la empresa que solicita sus servicios.
  - c) Cargo que desempeñará.
  - d) Calidad y característica migratoria.



SECRETARÍA  
DE  
GOBERNACIÓN

"AÑO DE LA REPÚBLICA FEDERAL Y DEL SENADO"

3

- e) Temporalidad por la que desea permanecer en el país.
- f) Lugar por donde se internará al país y
- g) Consulado en el que se lo documentará.

Con los datos anteriores se dictará, de inmediato, la resolución correspondiente, comunicándose el permiso al Consulado respectivo, si fuere procedente su otorgamiento.

- 9 Cuando se inicie la instalación de una nueva maquiladora, se faculta al Jefe de la Oficina o Encargado de la Agencia de Población que corresponda, para autorizar la internación de los extranjeros a que se refiere esta Circular, que vengán a supervisar dicha instalación hasta por noventa días, con prerrogativas de entradas y salidas múltiples del país, cubriendo el impuesto por la misma suma a que se refiere la regla número 5.
- 10 Se faculta a los Consules de México en el exterior para que, sin permiso previo de esta Secretaría, documenten como visitantes, hasta por treinta días a los técnicos que vengán a efectuar alguna reparación urgente o a instalar maquinaria, en una empresa maquiladora establecida en el país, siempre que se trate de los extranjeros a que se refiere esta Circular, previo el pago de la suma de \$ 1,200.00 (UN MIL DOSCIENTOS PESOS 00/100 M.N.), en los términos del artículo 2o., fracción III, incisos b) y d), de la Ley de Impuestos de Migración.
- 11 Se autoriza a los Consules de México en el exterior y a los Jefes de las Oficinas de Población, para que, sin permiso previo de la Secretaría de Gobernación, otorguen permiso de internación como consejero, para asistir a asambleas o sesiones de consejo de administración de empresas maquiladoras establecidas en el país o para prestarles asesoría y realizar temporalmente funciones propias de sus facultades exclusivamente a los extranjeros comprendidos en esta Circular. Esta autorización será hasta por 3.6 meses, improrrogable, con permisos de entradas y salidas múltiples y la estancia de otro del país, en cada ocasión, solo podrá ser hasta de treinta días improrrogables; se pagará la suma de \$ 400.00 (CUATROCIENTOS PESOS 00/100 M.N.), de acuerdo con las prevenciones



SECRETARÍA  
DE  
GOBERNACIÓN

"AÑO DE LA REPÚBLICA FEDERAL Y DEL SENADO"

contenidas en el artículo 2o., fracciones III, inciso d) y IV, de la Ley de Impuestos de Migración.

REGIMEN DEL EXTRANJERO DURANTE EL TRÁMITE DE  
INTERNACION Y PRORROGAS

- 12 Con la copia sellada de la solicitud de internación o de prórroga, los extranjeros podrán desempeñar la actividad autorizada, entrar y salir del país las veces que le sean necesarias, así como internarse al interior de la República, hasta en tanto resuelva en definitiva la Secretaría de Gobernación.
- 13 Se faculta a los Jefes de Oficinas y Encargados de Agencias de Población, en su caso, para documentar hasta por treinta días a los extranjeros antes mencionados, que vengan al país a tratar o a formalizar cualquier tipo de negocio relacionado con empresas maquiladoras previo el pago del impuesto migratorio por \$ 1,200.00 (UN MIL DOSCIENTOS PESOS 00/100 M.N.) en los términos de las disposiciones de la Ley de Impuestos de Migración ya mencionados, cuando se trate de entradas y salidas múltiples, o de \$ 1,000.00 (UN MIL PESOS 00/100 M.N.), si la internación es por una sola vez.

DISPOSICIONES GENERALES

- 14 Se permitirá a los extranjeros de cualquier nacionalidad y calidad migratoria, que se encuentren en territorio nacional, visitar maquiladoras, observar su funcionamiento y sus productos o telebrar pláticas exclusivamente informativas sobre su administración, con ejecutivos, empresarios o personal técnico de las mismas.
- 15 Las Agencias informarán diariamente, a las Oficinas de su adscripción, de la recepción y trámite de las solicitudes que se han mencionado, de las autorizaciones provisionales que otorguen y de todo lo que actúen en relación con lo que se dispone en la presente Circular.



SECRETARIA  
DE  
GOBERNACION

16 Las Oficinas de Población pondrán en conocimiento de la Dirección General respectiva, en forma diaria, las autorizaciones que otorguen, tanto éstas como sus Agencias, conforme a la regla número 11.

17 En todos los casos de autorizaciones, se cuidará que los interesados no tengan impedimento para entrar al país, pues de ser así las solicitudes se turnarán a la Dirección General de Población, para el trámite y resolución que corresponda, sin otorgar permiso provisional de ninguna especie, lo que se hará constar con toda claridad en la copia sellada de la solicitud que se devuelva al peticionario y en el original que se reciba.

18 Los casos no previstos expresamente quedarán sujetos a las reglas generales para internación de extranjeros, contenidas en la Ley General de Población, su Reglamento y las disposiciones dictadas con anterioridad por la Secretaría de Gobernación.

19 La presente Circular deja sin efecto las números 17-A/77 de 29 de marzo de 1971; 47-A/72 de 21 de octubre de 1972; 16-A/78 de 8 de octubre de 1978 y 12-A/74 de 28 de febrero de 1974.

Retero a ustedes las seguridades de mi más distinguida consideración, suplicándoles acusar el recibo de estilo.

Atentamente  
SUFRAGIO EFECTIVO. NO REELECCION  
EL OFICIAL MAYOR

LIC. MANUEL LARREA HERRERA

## **A N E X O . V I I**



SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN

FORMA C. G. F. A.

OFICIALIA MAYOR

CIRCULAR No. 14-A/76

México, D. F., a 30 de enero de 1976

CC. CONSULES DE MEXICO EN EL EXTERIOR  
JEFES DE LAS OFICINAS DE POBLACION Y  
ENCARGADOS DE SUS AGENCIAS

*Resubido de  
M. J. P. J. J.*

Por acuerdo del C. Lic. Mario Moya Palencia, Secretario del Ramo, con fundamento en los artículos 7o., 34, 41, inciso a) y 42, fracciones III y IV, de la nueva Ley General de Población, ruego a ustedes tomar nota de que, a fin de facilitar el trámite de internación y prórrogas de permanencia en el país a extranjeros que vengán a desarrollar actividades relacionadas con las empresas maquiladoras establecidas en el territorio nacional, se han dictado las siguientes reglas:

- 1 Se faculta a los Jefes de las Oficinas de Población y Encargados de sus Agencias, para que reciban solicitudes que se presenten para internación y prórrogas de estancia en el país a los extranjeros que vengán a prestar sus servicios, como técnicos o administradores de empresas maquiladoras establecidas en el territorio nacional o en proceso de instalación en el mismo; las solicitudes correspondientes deberán contener el nombre completo del interesado, su nacionalidad actual y de origen, su domicilio, el puesto y las funciones que viene a desempeñar, claramente descritos, suscritas por persona autorizada de la empresa de que se trate.
- 2 A la solicitud anterior se acompañará copia certificada por Notario o por autoridad fiscal, de la última declaración mensual de impuestos mercantiles; si se trata de una empresa de reciente creación, se remitirá copia autorizada de la declaración de iniciación de operaciones o de apertura del negocio, en lugar del documento primeramente citado.
- 3 Una vez recibida la documentación anterior, la Oficina o Agencia de Población respectiva la remitirá de inmediato a la Dirección General de Población para el trámite respectivo, debiendo cerciorarse de que satisface los requisitos arriba expresados.

##

T. G. N. - 211-31



SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN

FORMA C. G. I. A

2

- 4 A la presentación de las solicitudes de internación, en los términos indicados, el jefe de la Oficina o Encargado de la Agencia de Población receptora extenderá un permiso provisional de internación, por noventa días, previo el pago del impuesto correspondiente.
- 5 En el caso de prórrogas de estancia en el país de esos mismos extranjeros, se expresará, en la solicitud respectiva, además, domicilio particular del interesado, número de pasaporte y su fecha de vencimiento, acompañándose documentación migratoria original recibo del pago del impuesto que en todos los casos será por la cantidad de \$1,200.00 (UN MIL DOSCIENTOS PESOS 00/100 M.N.) de acuerdo con el artículo 2o., fracción III, Incisos c) y d), de la Ley de Impuestos de Migración, constancia de la negociación acerca de que el extranjero sigue desempeñando la misma actividad para la que fue autorizado y copia certificada de la última declaración de ingresos mercantiles de la empresa.
- 6 Invariablemente se concederá la prerrogativa para entrar y salir del país durante la vigencia que ampara el documento migratorio, a los extranjeros a que se refiere esta Circular.
- 7 La presente Circular es aplicable a los extranjeros de las nacionalidades: alemana, argentina, brasileña, francesa, inglesa, italiana, japonesa, norteamericana y yugoeslava; lo mismo que a los extranjeros con residencia permanente en los Estados Unidos de América.  
*Y Suscribió: C. G. I. A. 1934, 7.*
- 8 En todos los casos en que se reciba una solicitud de internación de acuerdo con las normas establecidas en esta Circular y el interesado se encuentre en un país no fronterizo de México, el jefe de la Oficina de Población respectiva enviará un telegrama al suscrito, con el contenido siguiente:
  - a) Nombre y nacionalidad del extranjero
  - b) Nombre, domicilio y actividad de la empresa que solicita sus servicios.
  - c) Cargo que desempeñará.
  - d) Calidad y característica migratoria.

##  
P. G. N. - 4111-75



SECRETARÍA DE EMIGRACION

- e) Temporalidad por la que desea permanecer en el país.
- f) Lugar por donde se internará al país y
- g) Consulado en el que se le documentará.

Con los datos anteriores se dictará, de inmediato, la resolución correspondiente, comunicándose el permiso al Consulado respectivo, si fuere procedente su otorgamiento.

- 9 Cuando se inicie la instalación de una nueva maquiladora, se faculta al Jefe de la Oficina o Encargado de la Agencia de Población que corresponda, para autorizar la internación de los extranjeros a que se refiere esta Circular, que vengán a supervisar dicha instalación hasta por noventa días, con prerrogativas de entradas y salidas múltiples del país, cubriendo el impuesto por la misma suma a que se refiere la regla número 5.
- 10 Se faculta a los Cónsules de México en el exterior para que, sin permiso previo de esta Secretaría, documenten como visitantes, hasta por treinta días a los técnicos que vengán a efectuar alguna reparación urgente o a instalar maquinaria, en una empresa maquiladora establecida en el país, siempre que se trate de los extranjeros a que se refiere esta Circular, previo el pago de la suma de \$1,200.00 (UN MIL DOSCIENTOS PESOS 00/100 M.N. en los términos del artículo 2o., fracción III, incisos b) y d), de la Ley de Impuestos de Migración.
- 11 Se autoriza a los Cónsules de México en el exterior y a los Jefes de las Oficinas de Población, para que, sin permiso previo de la Secretaría de Emigración, otorguen permiso de internación como consejero, para asistir a asambleas o sesiones de consejo de administración de empresas maquiladoras establecidas en el país o para prestarles asesoría y realizar temporalmente funciones propias de sus facultades, que no impliquen alguna actividad regulada por el artículo 42, fracción III, de la Ley General de Población, exclusivamente a los extranjeros comprendidos en esta Circular. Esta autorización será hasta por seis meses, improrrogable, con permisos de entradas y salidas múltiples y la estancia dentro del país, en cada ocasión, sólo podrá ser hasta de treinta días improrrogables; se pagará la suma de \$200.00 (DOSCIENTOS PESOS 00/100 M.N.), de acuerdo con las prevenciones contenidas en el artículo 2o., fracción IV, de la Ley de Impuestos de Migración.

###



SECRETARÍA DE GOBIERNO

## REGIMEN DEL EXTRANJERO DURANTE EL TRÁMITE DE INTERNACION Y PRORRUCAS

- 12 Con la copia sellada de la solicitud de internación o de prórroga, los extranjeros podrán desempeñar la actividad autorizada, entrar y salir del país las veces que le sean necesarias, así como internarse al interior de la República, hasta en tanto resuelva en definitiva la Secretaría de Gobernación.
- 13 Se faculta a los jefes de Oficinas y Encargados de Agencias de Población, en su caso, para documentar hasta por treinta días a los extranjeros antes mencionados, que vengan al país a tratar o a formalizar cualquier tipo de negocio relacionado con empresas maquiladoras previo el pago del impuesto migratorio por \$1,200.00 (UN MIL DOSCIENTOS PESOS 00/100 M.N.) en los términos de las disposiciones de la Ley de Impuestos de Migración ya mencionados, cuando se trate de entradas y salidas múltiples o de \$1,000.00 (UN MIL PESOS 00/100 M.N.), si la internación es por una sola vez.

### DISPOSICIONES GENERALES

- 14 Se permitirá a los extranjeros de cualquier nacionalidad y calidad migratoria, que se encuentren en territorio nacional, visitas maquiladoras, observar su funcionamiento y sus productos o celar prácticas exclusivamente informativas sobre su administración con ejecutivos, empresarios o personal técnico de las mismas.
- 15 Las Agencias informarán diariamente, a las Oficinas de su adscripción, de la recepción y trámite de las solicitudes que se han mencionado, de las autorizaciones provisionales que otorgan y de todo lo que actúen en relación con lo que se dispone en la presente Circular.
- 16 Las Oficinas de Población pondrán en conocimiento de la Dirección General respectiva, en forma diaria, las autorizaciones que otorgan, tanto ellas como sus Agencias, conforme a la regla número 11.

*Intercalado*  
*Y*  
*Intercalado*



SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN

- 17 En todos los casos de autorizaciones, se cuidará que los interesados no tengan impedimento para entrar al país, pues de ser así las solicitudes se turnarán a la Dirección General de Población, para el trámite y resolución que corresponda, sin otorgar permiso provisional de ninguna especie, lo que se hará constar con toda claridad en la copia sellada de la solicitud que se devuelva al peticionario y en el original que se reciba.
- 18 Los casos no previstos expresamente quedarán sujetos a las reglas generales para internación de extranjeros, contenidas en la Ley General de Población, su Reglamento y las disposiciones dictadas con anterioridad por la Secretaría de Gobernación.
- 19 La presente deja sin efecto la Circular No. 104/74 de 21 de marzo de 1974 por modificación que se introduce en el párrafo 11 para la determinación del impuesto migratorio.

Reitero a ustedes las seguridades de mi más distinguida consideración, suplicándoles acusar el recibo de estilo.

Atentamente  
SUPRAGO EFECTIVO. NO REELECCION  
EL OFICIAL MAYOR

J.C. MANUEL HERRERA HERRERA

MHH/FAZ/gbb

*Manuel Herrera*  
OFICIAL MAYOR  
SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN

## A\_NEXOS VIII Y IX



LA DE GOBERNACION

CIRCULAR NÚMERO 6-11/86

CC. SUBDIRECTORES, JEFE DE DEPARTAMENTO DELEGADOS Y SUBDELEGADOS DE SERVICIOS MIGRATORIOS PRESENTE.

SÍRVASE TOMAR NOTA DE QUE SE AUTORIZA, A PARTIR DE LA FECHA, LA INTERNACIÓN AL PAÍS DE EXTRANJEROS DE NACIONALIDAD NORTEAMERICANA COMO NO INMIGRANTES TURISTAS DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 42 FRACCIÓN I (PRIMERA) DE LA LEY GENERAL DE POBLACION, HASTA POR UNA TEMPORALIDAD DE CIENTO OCHENTA DÍAS, CON LA PRERROGATIVA DE ENTRADAS Y SALIDAS MÚLTIPLES, CUANDO, -- ADemás DE FINES TURÍSTICOS, TENGAN POR OBJETO LAS QUE A CONTINUACIÓN SE INDICAN RELACIONADAS EXCLUSIVAMENTE CON EMPRESAS MAQUILADORAS:

- REALIZAR ESTUDIOS SOBRE LA VIABILIDAD DE SU ESTABLECIMIENTO EN TERRITORIO NACIONAL;
- PREPARAR SU CONSTITUCIÓN Y/O INSTALACIÓN
- PARTICIPAR EN ACTIVIDADES RELACIONADAS CON SU DIRECCIÓN, ADMINISTRACIÓN, OPERACIÓN, COORDINACIÓN Y SUPERVISIÓN Y
- ASISTIR A REUNIONES DE SUS ÓRGANOS DIRECTIVOS, YA SEA QUE SE TRATE DE EMPRESAS MEXICANAS U OPEREN COMO SUBCURSALES, FILIALES, ETCÉTERA, DE EMPRESAS EXTRANJERAS SIEMPRE Y CUANDO, EN EL SEGUNDO CASO, EL EXTRANJERO SEA MIEMBRO O REPRESENTANTE DE LOS ÓRGANOS DE DIRECCIÓN Y/O ADMINISTRACIÓN DE LA MATRIZ EXTRANJERA.

RÚEGOLE HACERLO DEL CONOCIMIENTO DEL PERSONAL BAJO SUS ÓRDENES Y REMITIR EL ACUSE DE RECIBO CORRESPONDIENTE.

A T E N T A M E N T E  
SUFRAGIO EFECTIVO. NO REELECCION.  
MÉXICO, D.F., 16 DE JUNIO DE 1986.  
EL SUBSECRETARIO

JORGE CARRILLO OLEA

C.C.P.- ENYD. EMBAJADOR JOSÉ CAVALLERO BAZÁN. DIRECTOR GENERAL DE PROTECCIÓN Y SERVICIOS CONSULARES DE LA SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES. -- TLATELOLCO, D.F. -- SÚPLICA QUE LE HACERLO DEL CONOCIMIENTO DEL SERVICIO EXTERIOR MEXICANO.

TOM.

## ANEXO X



## A N E X O XI

**IMMIGRATION UPDATES:** Nearly three years ago, the Department of Migratory Services for this area established a committee consisting of representatives of the community organizations. This was done under the administration of Guillermo Reyes Flores, former regional director, who is now general migratory general. Monthly meetings are still held at the Instituto Cultural Colombiano; there is input from the members of the council regarding applications for FMI and FMIJ permits.

Last Sunday, Hugo Miguel Ayala, the new regional director, and his director Angel Javier Delacruz, were guest speakers at the United States Fellowship meeting. Their subject was "All You Want Know About Immigration." Frank Cole, president elect of AMSDOC, was on hand to reinforce Ayala's comments. Although both Americans and Colombians are guests of the Mexican government and subject to all its laws and regulations, it is difficult for us not to be somewhat upset at the information we received.

We were advised that anyone wishing to obtain an FMI (Visitor's Benefits status) must have a provable income of 1,500 dollars per month, which must be provable by bank letters in pesos. An additional 500 dollars per month is necessary for each dependent. Minimum bank deposit status and an FMI requires a provable monthly income of 1,000 dollars and an additional 200 dollars for each dependent. Considerable concern was expressed by members of the large audience in spite of the speaker's assurance that there could be some flexibility in the new regulations.

Last year, the American Chamber of Commerce put out a comprehensive study on the immigration from Central and South America. The book, written by Robert Lippert, based on statistics and other information provided by July and Fran Flores, the retirement experts, is called "Seven Keys to Open Tourism Treasures in the Guadalajara Area."

While R is commonly known that tourism is one of the greatest sources of revenue in Mexico, the large amount of money generated by retailers is rarely taken into consideration. According to Lippert (based on 1957 figures) the combined monthly expenditures by U.S. and Canadian retirees in the Guadalajara/Chapala area was 7,810,000 pesos, or \$3,700,000 pesos.

It was pointed out that these expenditures were for rental of houses and apartments, purchase of food, clothing out, medical and dental care, pharmaceuticals, gasoline and oil, automobile repairs, upkeep and maintenance of clothing, shoes, accessories, domestic help (100,000 pesos per month), pet activities, Mexican cuisine, beauty parlors, hair salons, restaurants, books, newspapers, Mexican charities (such as the Salvation Army, Dr. Pancho Clute, the Las Lajas guild, the Deas Union, the Humane Society and others). Also, foreign residents travel all over Mexico during the vacation period.

At the time the report was

written, the average tourist spent about two and a half days in Guadalajara.

These statistics were based on a figure of 20,000 retirees. If the local authorities could make a center for retirees instead of more difficult, the figure could easily be doubled. According to Lippert, the retiree never rests, since each year millions of people join his ranks. Aided in part by the membership of AARP (the American Association of Retired Persons) which has a membership of 23 million, and a powerful lobby for the rights of older people, it is to be hoped that these factors can be taken into consideration by the Department of Migratory Services and that the newly announced requirements will be modified.

**WEDDING OF THE WEEK:** It all went according to plan, 125 guests were present at the home of Consul General and Mrs. Iwan Rubenstein when, for the wedding of Ann Whiting, AMSDOC president for the past year, to Carlos Rubenstein, a Mexico City business executive, Judge Isidro Alvarez Espinosa performed the civil ceremony. Ann Whiting's children, Masha and Kathy as well as the groom's daughter from Mexico City attended. The couple will reside in Guadalajara.

## The Lively Arts

The spring/summer season of concerts at the Jalisco Festival has brought us some outstanding performances that melted sold-out houses. It was a shame for this excellent orchestra to have to perform for such a small turnout. At the May 13 concert, under the direction of Ernesto Lecuona, the Regalla's theater presented with authentic aplomb. The audience could barely restrain itself after the Concerto for Six Percussionists and Orchestra with Felipe Esquivias and his fellow percussionists demonstrating their virtuosity. The second half of the program featured the Symphony for Six Winds by Philip Glass which was given a splendid performance. It was a most rewarding musical evening. Today's concert at the Orfelia at 11:30 p.m. will be directed by Manuel de Falla, featuring compositions by Beethoven, Debussy and Velazquez in the framework of the 11th International Forum of New Music. Eduardo Valenzuela will be violoncello soloist and Alfonso Orta conductor for the work by Velazquez.

**LAST NIGHT'S CULTURAL CENTER:** An outstanding cultural event was Director Ives' Fernand's program of Baroque music and dance, featuring guitar virtuoso Wolfgang Ives (Lobo) and dancer Ana Juanda Lobo in a remarkable performance. He created an exciting rendition of the Baroque presentation. The audience could not get enough of his musical offerings. Ana Juanda is the epitome of a flamenco dancer and she, too, was received with enthusiasm.

On Thursday, June 1, Las Calas offers a weekly exhibition of art works to be



## Gall Benedict Guadalajara

### Topical Calendar

**AMSDOC WEEK:** The past party, Wednesday, May 31, in the city's greatest hall, but you can take a chance by phoning 510-0111 there is tomorrow, the event starts at 10. On that day or during there will be music, lunch and coffee. Tickets are \$5.00 and \$10.00; the fee, including transportation, is \$5.00 dollars. There will be an AMSDOC event at the Industrial Club. Tickets are \$2.00 from headquarters, San Francisco 222.

**UNITARIAN FELLOWSHIP:** Today's program at the presentation by Herman Risher titled "A Glimpse of God's Kingdom." Visitors are always welcome.

**The schedule of programs for the next few weeks is as follows:**  
Sunday, June 1: Book study: "Atmosphere and Health with Sunday, June 1: Jose Pineda, director, director, English - Part II.

Sunday, June 25: "Surgery: Past and Future" 8:00-9:00 P.M. Study: "Our Brothers: Police, Mexico Cultural Center, Saturdays at 8:00 p.m. Modern art: fees; go and work. For information call 511 9911.

**MEETINGS OF THE LOCAL GROUPS:** Meetings on Friday meditation room of Las Calas Cultural Center, 10:00 a.m. in charge of program, see phone number 512 31 63.  
**8:00 P.M. JUNE 15:** Next meeting on Friday, Monday, June 15, 8:00 p.m. New members welcome.

**AMERICAN SOCIETY:** Scheduled for Friday, June 16. Santa Sabina Ave. Vallarta at 8:00 p.m. Tickets are 2.00. Dinner and music from 8:00 to 10:00 p.m. Tickets are 1.00. 11:30 p.m. Dinner and music at 10:30 p.m. for breakfast. Photo by Sally Ford at 211 04 for breakfast reservations.

**DR. BANDA CANTATA:** Next book concert at the club on Wednesday, June 14. The officers and board members of the club have plans to open a day for listening members of people's music.

**AMERICAN SOCIETY:** Scheduled for Friday, June 16. Santa Sabina Ave. Vallarta at 8:00 p.m. Tickets are 2.00. Dinner and music from 8:00 to 10:00 p.m. Tickets are 1.00. 11:30 p.m. Dinner and music at 10:30 p.m. for breakfast. Photo by Sally Ford at 211 04 for breakfast reservations.

**THE NEW WINE:** Sunday, June 4, 4:00 p.m. at participants are asked to bring the usual refreshments.

additional on Wednesday, June 3. Jordan del Rio, the motion is in benefit of the new 21. Pavia G. organization called "Cancun, Mexico and show only provide it."

Las Calas will be having a week-long series of events, including concerts, lectures, films, business presentations, etc., with the proceeds of the events to go to America.

Las Calas is sponsoring an art exhibition in the lobby of Zapopan city hall at Lopez Mateos 2150, near the angles that mark the entrance to Las Calas. The current show features water colors by Saul Aliso. He is a member of the Mexico City Artists' Association. All the works are for sale. Residents of the area may enjoy the waterfalls there. You enjoy the splendid diversion of the deal exhibition.

**THE AMERICANA GUADALAJARA:** Another good exhibition to be presented in the hotel's



Inmigración al día: Hace casi tres años, el Departamento de Servicios Migratorios de esta area estableció un consejo consultivo consistente en representantes de organizaciones de comunidades claves. Esto fue hecho bajo la administración de Guillermo Reyes Robles, anterior director regional, que ahora es abogado general. Todavía se sostienen juntas mensuales en el Instituto Cultural Cabanas; hay desacuerdo entre los miembros del consejo consultivo acerca de las solicitudes de autorización de FM2 y FM3.

El pasado domingo, Hugo Miguel Amaya, el nuevo director regional y el subdirector Angel Javier Dorantes, fueron oradores huéspedes en la Junta del Unitarian Fellowship (Asociación de Residentes Americanos). Su tema fue "Todo lo que usted quiere saber acerca de Inmigración". Frank Bolek, Presidente electo de AMSOC, fue quien tradujo los comentarios de Ayala. Aunque los norteamericanos y canadienses somos huéspedes del gobierno mexicano y están sujetos a todas sus leyes y regulaciones, es difícil para nosotros no estar un tanto molestos con la información recibida.

Se nos informó que cualquiera que desee obtener una FM3 (calidad de Visitante Rentista) debe tener un ingreso comprobador de -- \$1,000.00 dólares por mes, que deben estar depositados en un banco mexicano en pesos. Son necesarios 500.00 dólares adicionales al mes por cada dependiente familiar. Una consternación considerable fue expresada por los miembros de toda la audiencia a pesar de las aseveraciones de los oradores en el sentido de que habría alguna flexibilidad en las nuevas regulaciones.

El año pasado, la Cámara Americana de Comercio dio a conocer un estudio comprensible del tremendo desbalance de las finanzas de los retirados. El libro escrito por Robert Lamont, basado en estadísticas y en información proporcionada por Judy y Fran Furton, expertos en Jubilación, "Siete llaves para abrir los tesoros turísticos en el area de Guadalajara".

Mientras que comúnmente es conocido que el turismo es una de las más grandes fuentes de ingresos en México, la gran cantidad de dinero generada por los retirados raramente es tomada en consideración. De acuerdo con Lamont (basado en números de 1987) el desembolso mensual combinado de retirados americanos y canadienses en el area de Guadalajara / Chapala fue de 7'810,000 pesos o 93'720.000 pesos anuales.

Se señaló que esos desembolsos fueron de rentas de casas o departamentos, compra de comida, comidas fuera de casa, cuidados médicos y dentales, productos farmacéuticos, gasolina y aceite, reparaciones de automóvil, mantenimiento y compra de ropa, zapatos, accesorios, ayuda de música (480,000 pesos al mes) exhibiciones de arte, artesanías mexicanas, salones de belleza, peluquerías, revistas, libros, periódicos, ayuda a asociaciones de caridad mexicanas (tales como la Armada de Salvación, la Clínica Dr. Banda, la Corporación La Ley, el Fondo del Frijol, la Sociedad Humanitaria y otros). También, residentes extranjeros viajan por todo México, dando a la economía una ayuda adicional. Hasta la hora de escribir este reporte el promedio medio de turistas pasa alrededor de dos días y medio en Guadalajara. Estas estadísticas se basaron en un número de 20,000 retirados. Si las autoridades federales pudieran hacer esto mas fácil para los retirados en lugar de dificultarlo, esta suma podría fácilmente duplicarse. De acuerdo con Lamont el mercado de retirados nunca termina, ya que cada año millones de gentes se unen a este mercado. Una prueba fehaciente es la membresía de AARP (La Asociación Americana de Personas Retiradas) la cual tiene 22 millones de miembros, y es una poderosa fuerza para defender los derechos de los ancianos. Es de esperarse que estos factores sean tomados en cuenta por el Departamento de Servicios Migratorios y que los nuevos requisitos anunciados serán modificados. Ojalá!