

416
28



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO



FACULTAD DE DERECHO

**ANALISIS DE LA FACULTAD DISCRECIONAL DEL
PODER EJECUTIVO FEDERAL EN MATERIA
MIGRATORIA.**



T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
ADELA IBARRA BARAJAS
México, D. F. 1995.

FALLA DE ORIGEN

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

**AL LIC. IGNACIO NAVARRO VEGA,
POR EL IMPORTANTE AUXILIO QUE ME BRINDO
PARA LA REALIZACION DEL PRESENTE TRABAJO.**

**AL LIC. ERNESTO JIMENEZ NAVARRETE
QUE POR SU GRAN AMOR AL DERECHO
Y AL ESTUDIO, ME IMPULSO A SEGUIR LA
CARRERA QUE CON ESTE TRABAJO CULMINO, CON LA
PROMESA DE SEGUIR APRENDIENDO CADA DIA.**

**EN MEMORIA DE:
MIS PADRES JOSE IBARRA MARTINEZ,
ESPERANZA BARAJAS SANCHEZ Y DE MI
HERMANO TORIBIO IBARRA BARAJAS.**

**PARA MIS HERMANOS:
MARIA DE LOS ANGELES IBARRA BARAJAS Y
JOSE IBARRA BARAJAS.**

**PARA MIS HIJOS
CLAUDIA Y RODRIGO FONSECA IBARRA**

**PARA EMILIO GONZALEZ BRITO
CON TODO MI AMOR.**

INDICE

	PAGINA
PROLOGO	1
 CAPITULO PRIMERO.- LOS MEXICANOS Y LA CONDICION DE LOS EXTRANJEROS EN LA LEGISLACION NACIONAL	
I.- LA ADQUISICION DE LA NACIONALIDAD MEXICANA.	6
II.- DE LOS EXTRANJEROS.	18
III.- DE LA CONDICION DE LOS EXTRANJEROS EN LA LEGISLACION MEXICANA.	25
 CAPITULO SEGUNDO.- ANTECEDENTES LEGISLATIVOS MEXICANOS.	
IV.- LEY DE EXTRANJERIA Y NATURALIZACION DE 1888.	39
V.- DECRETO APROBANDO LA LEY DE INMIGRACION QUE COMENZARIA A REGIR EL DIA 1° DE MARZO DE 1909.	44
VI.- LEY DE MIGRACION DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EN EL AÑO DE 1926.	46
VII.- LEY DE MIGRACION DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EN EL AÑO DE 1930.	50

VIII.-	REGLAMENTO DE LA LEY DE MIGRACION PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EN EL AÑO DE 1932.	55
--------	--	----

**CAPITULO TERCERO.- ANTECEDENTES Y CONTENIDO DE LA
LEY GENERAL DE POBLACION.**

IX.-	LEY GENERAL DE POBLACION DE 1934.	62
X.-	LEY GENERAL DE POBLACION DEL AÑO DE 1947.	69
XI.-	LEY GENERAL DE POBLACION PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION DE FECHA 7 DE ENERO DE 1974 Y SU REGLAMENTO.	79
XII.-	CALIDADES Y CARACTERISTICAS MIGRATORIAS CONTEMPLADAS EN LA LEY GENERAL DE POBLACION. A) NO INMIGRANTE. B) INMIGRANTE. C) INMIGRADO.	85

**CAPITULO CUARTO.- ANALISIS DEL ARTICULO 33
CONSTITUCIONAL.**

XIII.-	ARTICULO 33 CONSTITUCIONAL.	97
XIV.-	ARTICULO 27 FRACCION XXXII DE LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.	107
XV.-	ARTICULO 28 FRACCION REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE GOBERNACION.	108
XVI.-	ARTICULO 3° EN TODAS SUS FRACCIONES DEL DECRETO QUE CREA EL INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACION, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 19 DE OCTUBRE DE 1993.	110

XVII.-	ARTICULOS 32, 34, 37 Y 38 DE LA LEY GENERAL DE POBLACION.	116
XVIII.-	ARTICULO 40 FRACCION I, INCISO A, SUBINCISOS A) Y D), 57, 58, 62 Y 64 DEL REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DE POBLACION.	119

CAPITULO QUINTO.- FACULTAD DISCRECIONAL DEL EJECUTIVO FEDERAL EN LA DOCTRINA Y LA JURISPRUDENCIA.

XIX.-	DOCTRINA	122
XX.-	CONTRADICCION ENTRE LOS ARTICULOS 1º, 14 Y 16, CON EL 33 DE LA CONSTITUCION DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.	147

	CONCLUSIONES.	152
--	----------------------	-----

	BIBLIOGRAFIA.	162
--	----------------------	-----

PROLOGO

La política migratoria del gobierno de la República se encuentra basada en principios, normas y criterios tendientes a la defensa de nuestra soberanía, al respecto de los Derechos Humanos y a facilitar nuestra relación e intercambio con los demás países del mundo.

Esta política ha sido abierta en lo general y al mismo tiempo restrictiva respecto de flujos espontáneos o de nacionalidades específicas consideradas como conflictivas, por razones de política interna o externa.

Como en el sistema jurídico mexicano la Ley autoriza que determinadas facultades que corresponden al Poder Ejecutivo se deleguen en favor de los funcionarios que integran la Administración Pública Federal, surge la competencia en materia migratoria, la cual recae en el Instituto Nacional de Migración; en cuanto a facultad discrecional se refiere ésta deviene desde nuestra Carta Magna en su numeral 33, que establece que "...el Ejecutivo de la Unión tendrá facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente...".

Ahora bien, la Ley Orgánica de la Administración Pública en su artículo 27 fracción XXXII señala que a la Secretaría de Gobernación corresponderán las atribuciones que le otorguen las leyes y reglamentos; siendo en este caso la Ley General de Población la que estipula que el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Gobernación dictará, promoverá y coordinará en su caso, las medidas para sujetar la inmigración de extranjeros a las modalidades que juzgue pertinentes, en su artículo 3º fracción VII; así como en el artículo 7º otorga atribuciones en materia migratoria a la propia Secretaría.

Continuando con el seguimiento de delegación de facultades, el artículo 28 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación dice que: el Instituto entre otros órganos desconcentrados tendrán la organización y atribuciones que establezcan los Ordenamientos legales y reglamentarios por los que fueron creados, por lo tanto conforme con el Decreto Presidencial de 18 de octubre de 1993, publicado publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 del mismo mes y año, que crea al Instituto, a éste le corresponden las atribuciones en materia migratoria, como lo establece el artículo 3º fracciones I, III y IV.

Al respecto, en el Instituto Nacional de Migración se atienden los asuntos migratorios que se señalan a la Secretaría de Gobernación en la Ley General de Población, su Reglamento y demás disposiciones legales aplicables; al Instituto le corresponde por lo tanto, tramitar y resolver sobre la internación, legal estancia y salida del país de los extranjeros, así como la cancelación, cuando el caso lo amerite, de las calidades migratorias otorgadas; tramitar y resolver sobre el otorgamiento y cambio de calidades y características de no inmigrantes y de inmigrantes, así como la declaratoria de inmigrado. Asimismo el aplicar las sanciones previstas en el ordenamiento citado, con la finalidad de hacer cumplir lo preceptuado.

Debido a la situación geopolítica de nuestro país, nuestras tradiciones en política exterior y la amplia gama de relaciones que mantenemos con el resto del mundo, se configura el marco general en que se ubica cada caso en particular. Adquiriendo una gran importancia el que se agilicen los trámites migratorios, así como que la autoridad aplique correctamente la facultad discrecional con que cuenta, a fin de evitar en lo posible la problemática que se ha venido presentado por la intensificación de la

afluencia de migrantes, tanto por la vía de corrientes espontáneas, como de aquellas que son alentadas y canalizadas por organizaciones que lucran con la miseria ajena, principalmente por la presión internacional para ingresar a los Estados Unidos, misma que ha propiciado una gama amplia de redes clandestinas que manejan el tráfico de personas.

Actualmente, los flujos migratorios de diversa índole se internan por nuestras fronteras norte y sur. El gobierno sostiene de modo explícito una posición tendiente a impedir el ingreso al país a quienes pretenden entrar por la frontera sur, provenientes de Centro y Sudamérica, con el exclusivo objeto de transitar hacia el vecino país del norte, puesto que México no debe hacer las veces de un territorio de paso y tampoco podría asimilar el volumen creciente de extranjeros que permanecerían en nuestro territorio al ser rechazados por los Estados Unidos.

Se ha propuesto aplicar una política orientada a regular las condiciones de la internación y la estancia de los extranjeros en el territorio mexicano y se está haciendo todo lo posible para que la restricción al flujo de indocumentados no constituya un obstáculo al buen desarrollo de las relaciones con los países del sur.

Con el fin de combatir el comercio ilícito que se práctica aprovechando la situación precaria de los migrantes, en el año de 1992 se emprendieron cambios a la Ley General de Población, se incluyó un capítulo especial de sanciones, penalizando no sólo la introducción ilegal, sino también el hecho de albergar o transportar personas con el propósito de ocultarlos para evadir la revisión migratoria.

En el área migratoria se busca establecer un equilibrio que permita mantener relaciones solidarias con los países, y a la vez salvaguardar los intereses nacionales con irrestricto respeto a los Derechos Humanos. Actuando asimismo en defensa del bienestar de los mexicanos cuando las circunstancias así lo impongan y solamente un panorama internacional basado en relaciones mas equitativas y en la mutua cooperación, ofrecerá soluciones de fondo a las causas más profundas que dan origen al gran movimiento migratorio de nuestro tiempo.

CAPITULO PRIMERO

LOS MEXICANOS Y LA CONDICION DE LOS EXTRANJEROS EN LA LEGISLACION NACIONAL.

I.- La adquisicion de la Nacionalidad Mexicana.

En primer lugar se señalarán algunos conceptos relativos al tema, como son:

NACION.- Es un grupo numeroso de individuos unidos por una vida en común y una unidad de conciencia y, consecuentemente podemos pensar en la nacionalidad como concepto sociológico, como un vínculo natural que por efecto de la vida en común y de la conciencia social idéntica, hace al individuo miembro del grupo que forma la Nación.

NACIONAL.- El atributo jurídico que señala al individuo como miembro del pueblo de un Estado.

CIUDADANO.- Individuo que tiene derechos políticos.

Posteriormente se expresan las formas de adquirir la nacionalidad mexicana, establecidas tanto en la Constitución como en la Ley de Nacionalidad, en la inteligencia de que la constitución de un estado tiene como finalidad esencial trazar los lineamientos esenciales para la organización del mismo, y ya en la Ley Federal es donde se abunda en los requisitos a cubrir, por supuesto sin que esta última pueda ir mas allá de la Carta fundamental.

De conformidad con el artículo 30 Constitucional, existen dos formas de adquirir la nacionalidad mexicana, una es por nacimiento y la otra por naturalización.

Al respecto es importante resaltar que en el territorio nacional, esta prohibido tener dos nacionalidades, de acuerdo con el artículo 37 Constitucional y el numeral 6 de la Ley de Nacionalidad vigente, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de junio de 1993, que expresamente señala que la nacionalidad mexicana es UNICA.

Así, son mexicanos por nacimiento en primer lugar los nacidos en el territorio de la República, sea cual fuere la nacionalidad de sus padres (ius soli); en segundo

lugar los nacidos en el extranjero hijos de padres mexicanos (ius sanguini), de padre o madre mexicanos y por último los nacidos a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, lo cual resulta lógico puesto que estas se consideran como una extensión del territorio nacional.

Serán mexicanos por naturalización aquellos extranjeros que lo soliciten a la Secretaría de Relaciones Exteriores, previas las renunciaciones y protestas señaladas en el segundo párrafo del artículo 12 del ordenamiento legal en cita: "renuncia expresa a la nacionalidad que le es atribuida por otro Estado; así como a la sumisión, obediencia y fidelidad a cualquier gobierno extranjero; a toda protección extraña a las leyes y autoridades mexicanas y a todo derecho que los tratados o convenciones internacionales concedan a los extranjeros; protestando adhesión, obediencia y sumisión a las leyes y autoridades mexicanas".

Deberán manifestar su voluntad de adquirir la nacionalidad mexicana, que saben hablar español y que tienen su domicilio en el territorio nacional, existiendo 3 supuestos previstos en los artículos 14, 15 y 16, que son los siguientes: en el numeral 14, deberán probar además su residencia legal en el país por lo menos durante 5 años

inmediatamente anteriores a la solicitud, así como que no han interrumpido su residencia.

En el artículo 15, se establece que en tres casos indicados en sus fracciones, sólo deberá acreditar en el país su residencia por dos años inmediatamente anteriores a su solicitud; la fracción I contempla al extranjero que tenga hijos mexicanos por nacimiento; la fracción II, que se trate de un latinoamericano o natural de la península Ibérica y la fracción III, en el caso de que el extranjero haya prestado servicios o realizado obras destacadas en materia cultural, científica, técnica, artística, deportiva o empresarial, que beneficien a la Nación.

Ahora bien, el artículo 16 no señala expresamente un tiempo de residencia que deban acreditar, por lo tanto podría deducirse que en cuanto el extranjero contrajera matrimonio con una persona de nacionalidad mexicana y establecieran su domicilio conyugal dentro del territorio nacional, podría naturalizarse mexicano; estableciendo además que salvo la nulidad del matrimonio, el extranjero conservará la nacionalidad mexicana aún después de disuelto el vínculo matrimonial.

Es conveniente aclarar que de conformidad con el artículo 10, se requiere de una carta de naturalización para probar la nacionalidad mexicana; mismo documento que la Secretaría de Relaciones Exteriores extiende para acreditar el otorgamiento de la nacionalidad mexicana a los extranjeros, consecuentemente la naturalización no se da en forma automática.

Máxime que el artículo 2º en el cual se señalan conceptos específicos de esta Ley, en su fracción V, define al domicilio conyugal como aquel que los cónyuges hayan establecido en el territorio nacional y en el que vivan por mas de dos años.

Han surgido polémicas sobre el momento a partir del cual debe surtir efecto la naturalización por matrimonio, llegando a afirmarse que la adquisición de la nacionalidad mexicana por matrimonio no se trata de una naturalización, si no que se trata de una atribución automática de nacionalidad, en tanto que la dependencia sólo otorga la declaratoria correspondiente.

Con fundamento en que el texto constitucional expresamente lo conceptualiza como naturalización al decir: "Son mexicanos por

naturalización..."esta corriente considera que se surten efectos jurídicos a partir del matrimonio.

Existe otra posición que coincide con la anterior, en tanto que es una forma "automática" de adquisición de la nacionalidad, pero difiere en que sí la considera como una naturalización. El fundamento - señala esta posición - lo constituye la propia Constitución al marcar que son mexicanos por naturalización la mujer o el varón extranjeros que: 1) contraigan matrimonio con varón o mujer mexicanos y 2) tengan su domicilio en territorio nacional. Es decir, que cumpliendo con estos dos requisitos se es "automáticamente" mexicano. De lo contrario - sostienen estos teóricos - "...se estaría olvidando la importancia del fenómeno sociológico. Considerando que el efecto colectivo de la naturalización es causado por un motivo sociológico: la unidad de la familia." A este respecto señala Trigueros que "siendo la familia el grupo primario de la formación de la nación, el cambio de nacionalidad del jefe de ella debe derivar consecuencias sobre sus demás miembros, y así es justificable la tendencia legislativa hacia la unificación nacional de la familia." Como resulta obvio, los efectos jurídicos, dentro de esta corriente, comienzan a surtir a partir de la fecha de celebración del matrimonio.

Una tercera vertiente apunta que no es "automática" la adquisición de la nacionalidad, esto es, que no es suficiente la celebración del contrato matrimonial para adquirir la nacionalidad, sino que es necesario que la Secretaría lo declare. Sin embargo, afirman que los efectos jurídicos comienzan a surtir a partir de la fecha del matrimonio, ya que es este acto el que sirvió como base (además del domicilio) para la naturalización del cónyuge extranjero.

Por último, la cuarta posición coincide esencialmente con lo anterior, pero considera que los efectos jurídicos deben iniciarse a partir de que la Secretaría de Relaciones Exteriores declara la naturalización. Siendo este criterio el que se ha venido adoptando, en virtud de diversas razones.

En primer lugar, no es posible imaginar que el hecho de que dos personas expresen su voluntad para contraer matrimonio, tenga como efecto colateral (y sin siquiera desearlo) el adquirir otra nacionalidad. Lo cual se haría asimismo, sin respetar las garantías individuales, ni la garantía de audiencia del interesado.

En segundo lugar, el criterio de la "unidad de la familia" como justificación sociológica para la adquisición "automática" de la nacionalidad mexicana, no se considera válido, ya que la ley prevé que en caso de que un extranjero casado con mexicano quiera adquirir la nacionalidad, se naturalice de manera expedita, bastando: a) manifestar la voluntad de que así lo desea, y que desea renunciar a la nacionalidad de origen, comprobando que se está casado con mexicano y acreditar que se tiene el domicilio conyugal en territorio nacional.

Ha de considerarse también, que de imponerse una nacionalidad, que en este caso sería la mexicana, se estarían contraviniendo los tratados internacionales que existen en esta materia. Por lo tanto debe entenderse que la naturalización empezará a surtir sus efectos a partir de que la Secretaría lo haya declarado, de otra forma estaríamos reconociendo que existió doble nacionalidad durante el lapso entre la fecha en que se casó y que se declaró su naturalización, contraviniendo lo dispuesto por el artículo 37 Constitucional.

Continuando con el análisis de la Ley, el numeral 17 considera a los adoptados o descendientes hasta la segunda generación, sujetos a la patria potestad ya

sea de un extranjero que se naturalice mexicano, o de un mexicano por nacimiento, debiendo realizar la solicitud quién ejerza la patria potestad; dejando a salvo su derecho de que al llegar a la mayoría de edad pueda optar por su nacionalidad de origen.

Como una consecuencia fundamental de la naturalización, está la de darle el carácter de nacional al extranjero, esto se traduce en equiparar al mexicano naturalizado con el mexicano por nacimiento, dejando de ser regido por el conjunto de normas que establecen los derechos y obligaciones a que esta sujeta la calidad jurídica del extranjero. Sin embargo, nuestro país mantiene ciertas restricciones para el naturalizado.

Si bien es cierto que la naturalización es de carácter estrictamente personal, esta ley consagra dos casos que dan derechos - lo cual no debe confundirse con la "vía automática"- a personas extranjeras en virtud de estar estrechamente ligadas con los naturalizados (cónyuge e hijos) y que dan acceso a la nacionalidad mexicana, siendo ambos por vía de declaratoria que en su caso dictará la Secretaría de Relaciones Exteriores.

El segundo supuesto, es el de los hijos sujetos a la patria potestad de extranjero que se naturalice mexicano, siempre y cuando tengan su domicilio dentro del territorio nacional y lo soliciten por conducto de quien ejerza la patria potestad. Muy atinadamente la ley prevé el ius optandi a la mayoría de edad, con el fin de evitar la imposición de la nacionalidad.

El acto jurídico de la adopción, no produce el efecto de la adquisición de la nacionalidad por el solo acto en sí, en todo caso deberá solicitarse en los términos indicados. La justificación sociológica de que busca protegerse la unidad familiar, nuevamente no se considera válida puesto que se estaría en el supuesto de la imposición de la nacionalidad que ya se manifestó con anterioridad.

Se tiene que hablar de la pérdida de la nacionalidad, por ser correlativo al tema tratado en este capítulo; Se puede observar una cierta diferenciación entre el mexicano por nacimiento y por naturalización. Existen causas de pérdida de la nacionalidad mexicana que se aplican sólo a los mexicanos naturalizados y causas aplicables a todos los mexicanos. Artículo 30 de nuestra Carta Magna.

a) Causas de pérdida de la nacionalidad mexicana aplicables exclusivamente al naturalizado:

- Por residir, siendo mexicano por naturalización, durante cinco años continuos en el país de su origen.

- Por hacerse pasar en cualquier instrumento público, siendo mexicano por naturalización, como extranjero, o por obtener y usar un pasaporte extranjero.

b) Causas de pérdida de nacionalidad mexicana aplicables a todos los mexicanos por nacimiento o naturalización.

- Por adquirir voluntariamente una nacionalidad extranjera, entendiéndose que no es adquisición voluntaria, cuando se hubiera operado por virtud de la ley, por simple residencia o ser condición indispensable para adquirir trabajo o para conservar el adquirido con anterioridad, a juicio de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

- Por aceptar o usar títulos nobiliarios que impliquen sumisión a un Estado extranjero.

En el cuerpo de la Ley en comento, se señalan estas mismas causales de pérdida de la nacionalidad, observándose además la hipótesis de que un mexicano pueda renunciar a su nacionalidad y en el caso de que un mexicano la perdiera, sus bienes patrimoniales no deberán sufrir menoscabo.

Existe un capítulo que preve la recuperación de la nacionalidad, expresando que los mexicanos deberán efectuar las renunciaciones de ley y los extranjeros que la hayan perdido por residir 5 años fuera del país, deberán cubrir los requisitos del artículo 15 del propio ordenamiento.

En todos los ámbitos de la administración pública se puede encontrar la facultad discrecional del Poder Ejecutivo Federal, para decidir si se concede o no lo solicitado por el particular; como bien puede observarse en el artículo 18 que señala: "no se expedirá carta de naturalización en los casos siguientes:...II.- Porque pudiera lesionarse el interés nacional o alterarse el orden público...V.- Cuando no sea conveniente a juicio de la Secretaría, la cual deberá fundar y motivar su decisión."

De acuerdo con el artículo 21 de la Ley de Nacionalidad, este procedimiento de naturalización se suspende, si el interesado quedara sujeto a proceso penal o extraditorio por delito internacional que merezca pena de prisión, hasta que termine el proceso, lo que da oportunidad a la autoridad de determinar si procede o no conceder la naturalización.

II.- DE LOS EXTRANJEROS.

No hay duda de que la postura del gobierno de México respecto a los Derechos Humanos de los extranjeros, al igual que prácticamente toda Nación que recibe nacionales de terceros países, adquiere un papel relevante a raíz de las actuales transformaciones mundiales y de una serie de fenómenos mas o menos recientes, que afectan el movimiento de personas de un país a otro

Al respecto cabe reflexionar sobre la existencia de un orden jurídico que tiene a los Estados como principales destinatarios de sus normas, el cual se encuentra en su funcionamiento condicionado por el hecho de que estos destinatarios asumen también el papel de creadores de normas jurídicas y de encargados de cumplirlas y hacerlas cumplir.

Consecuentemente el Derecho Internacional y el Interno no constituyen dos esferas impenetrables entre sí, sino con posibles zonas de tangencias y hasta de fricciones.

Cada estado regula las relaciones entre los sujetos que le estan sometidos, sobre los que ejerce su autoridad soberana.

Al hablar de un derecho de extranjería, no se trata de deberes para con los extranjeros en general, sino únicamente deberes para con los extranjeros súbditos de otros Estados que se encuentren dentro de su territorio.

I.- La Admisión.- El derecho internacional común establece que ningún Estado puede cerrarse arbitrariamente hacia el extranjero. Pero los Estados pueden someter la entrada de originarios de otros países a determinadas condiciones, impidiendo a ciertos grupos el acceso a su territorio por motivos razonables.

Este derecho no conoce un deber general de los Estados de admitir a los extranjeros para que residan de manera permanente.

II.- La situación jurídica de los extranjeros.-

Es frecuente afirmar que los extranjeros quedan en conjunto equiparados a los nacionales, afirmación que resulta equivocada si pretende describir una situación jurídico-internacional, porque no se ha dado un precepto de derecho internacional común que lo imponga.

Lo único que el derecho internacional impone a los Estados es que se les concedan las garantías de seguridad marcadas como mínimas, estando obligados los estados a respetar en la persona del extranjero la dignidad humana. Que la situación jurídica que se otorgue a los extranjeros por el derecho nacional no este bajo el nivel mínimo de civilización.

Los derechos que dimanen de esta idea, se pueden reducir a cinco:

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.

En relación al respeto de los derechos adquiridos, se puede manifestar que el ordenamiento jurídico interno en ocasiones es limitado por el derecho internacional, como en el caso en que un estado puede ejercer el derecho de protección diplomática sobre sus súbditos en el extranjero.

El principio de derechos privados extranjeros vale tanto para los derechos adquiridos en el país como para los adquiridos en el extranjero, pero el Estado de residencia tiene la facultad de prohibir en el ámbito de su jurisdicción el ejercicio de los derechos privados adquiridos en el extranjero que se opongan a su orden público.

Según el principio del respeto a los derechos privados adquiridos, queda prohibida una confiscación de bienes privados, en cambio es lícita la expropiación de bienes privados extranjeros en beneficio del interés público, porque la indemnización transforma la operación en un simple cambio del objeto patrimonial.

Por cuanto a los derechos de libertad, el derecho internacional impone el deber de conceder a los extranjeros aquellos derechos de libertad, que según la concepción común de los pueblos civilizados, son imprescindibles para una existencia humana digna. Por consiguiente, no pueden ser detenidos sin serios motivos, ni cabe prolongar sin motivo una detención legalmente ordenada.

Como quiera que sea, todos los derechos materiales serían inútiles si no pudieran hacerse valer, el derecho internacional común obliga a los estados a poner a disposición de los extranjeros la vía judicial con la finalidad de dirimir sus controversias, en tiempos de paz. Con la obligación de los estados de cuidar el procedimiento judicial y dar los pasos necesarios para la ejecución de las sentencias firmes.

Cada Estado tiene el derecho de proteger a sus propios nacionales contra violaciones de las normas de derecho internacional, sobre todo en la denegación de justicia, es decir negación del debido procedimiento legal, pero el extranjero debe agotar todas y cada uno de los recursos legales disponibles antes de que el Estado al que pertenece realice reclamos por reparación.

III.- Expulsión.- Los extranjeros no tienen derecho incondicional de residencia, sin embargo su expulsión no puede llevarse a cabo si no existen motivos suficientes para ello.

Motivos de expulsión admitidos por la práctica internacional:

- 1.- Poner en peligro la seguridad nacional y el orden del estado.
- 2.- Ofensa inferida al estado.
- 3.- Amenaza u ofensa a otros estados.
- 4.- Por delitos cometidos dentro o fuera del país.

5.- Perjuicio económico ocasionado al estado de residencia, como ejemplo la simple falta de medios para subsistir.

6.- Residencia en el país sin autorización.

Los motivos de expulsión han de comunicarse al estado a que pertenece, si así se requiere, para ponerle en condiciones de eventualmente formular una reclamación fundada. Es indispensable que se respeten los imperativos de humanidad e higiene, siendo importante aclarar que el derecho internacional común no impone la concesión de un recurso jurídico contra la expulsión al extranjero expulsado

El derecho regla la conducta humana, fijando sanciones a la conducta contraria, es decir, al acto ilícito, pero no se cometen hechos ilícitos exclusivamente en materia penal, también pueden darse en materia civil, en el incumplimiento de un contrato por ejemplo.

Ahora bien, según una norma de derecho internacional generalmente reconocida, todos los individuos están sometidos al Derecho de ese Estado, sin embargo, existen ciertas restricciones derivadas de otras normas de derecho internacional general, que obligan al Estado a tratar

de un modo determinado a los nacionales de otro Estado; como sucedería en el caso en que un extranjero cometiera un acto ilícito, y se le impusiera una sanción, podrían existir violaciones al derecho internacional si en su país no fuera considerado éste como un delito, podría ejemplificar este razonamiento aquel extranjero que viene de un país en el que se permitan matrimonios múltiples y aquí en el territorio nacional contrajera un nuevo matrimonio.

El derecho internacional no impone al Estado ninguna obligación que se refiera al trato de sus propios ciudadanos, no obstante, si lo obliga a proteger a los individuos que estén dentro de su territorio pero que pertenezcan a otro Estado, ya sea como órganos o ciudadanos.

En cuanto al libre tránsito por los países, el derecho internacional general obliga a los Estados a permitir el paso a través de su territorio en tiempos de paz, a los representantes diplomáticos enviados por otro.

III.- DE LA CONDICION DE LOS EXTRANJEROS EN LA LEGISLACION MEXICANA.

Por su situación geográfica, México se ha convertido en un importante punto de tránsito migratorio lo que hace imperativo plantear, la implementación de políticas migratorias acordes a los intereses nacionales.

En el presente apartado se mencionarán algunos datos relevantes de la condición jurídica de los extranjeros, desde Grecia hasta la actualidad.

a) Patronaje y otras instituciones

Entre los griegos pueden encontrarse instituciones relacionadas con la condición jurídica de los extranjeros, por ejemplo: el "patronaje" o la "hospitalidad" que contemplaba la admisión del extranjero, siempre y cuando se hallara bajo la protección y vigilancia de un ciudadano griego, denominando *proxene*. Los tratados de *Isopolitie* son otro ejemplo de ello. De acuerdo con éstos, dos ciudades del Imperio establecían las bases para otorgar a sus súbditos todos sus derechos civiles o parte de ellos.

b) Jus Gentium y peregrinos.

Con un derecho más evolucionado, los ciudadanos romanos estaban sujetos al *jus civile*, mientras

que los peregrinos de una misma ciudad quedaban sometidos a la ley de su origen, sin embargo, para juzgar las relaciones entre ciudadanos romanos y peregrinos, o entre peregrinos procedentes de diversas ciudad el *pretor* se inspiraba generalmente en el *jus gentium*, que a diferencia del *jus civile* no era un cuerpo de leyes, sino una actitud filosófica.

c) Personalidad de las leyes.

A la caída del Imperio Romano, los conquistadores se asentaron en su territorio. Elaborando sus leyes propias aún respecto de grupos de diversos orígenes, las cuales se aplicaban en función de la calidad de la persona. En esa época se otorgaron derechos a los extranjeros. A su vez, Teodorico protegió a los comerciantes extranjeros e incluso, estableció jueces especiales para dirimir sus controversias. Los visigodos concedieron a los extranjeros la oportunidad de ser juzgados por personas de su mismo origen.

d) Territorialismo de las leyes.

En la edad media con el feudalismo, el vasallo quedó sometido al dictado del señor feudal y

vasallo podía trasladarse de un feudo a otro, pero solo con previo permiso de los respectivos señores feudales. A las personas que se desplazaban se les designó con el nombre de aubanas. Al encontrarse en un feudo diferente, quedaban sometidas a una serie de tributos por su calidad de extranjeros, entre los cuales cabe destacar el que se debía cumplir para contraer matrimonio y el de "mano muerta" mediante el cual al morir, sus bienes pasaban a poder del señor feudal.

e) Omnis peregrini y cartas de naturaleza.

Durante esta época, la evolución fue lenta, en 1220 el Emperador Federico Segundo, por influencia de la iglesia, permitió testar a los extranjeros mediante el testamento omnes peregrini. En el siglo XIV la monarquía francesa empezó a otorgar cartas de naturaleza a los extranjeros.

f) Igualdad de derechos entre nacionales y extranjeros.

La asamblea francesa constituyente de 1790 suprimió el derecho de aubana y de detracción. Con la Constitución de 1791 se proclamó la igualdad de derechos

Constitución de 1791 se proclamó la igualdad de derechos entre nacionales y extranjeros, en esta determinación influyó el pensamiento de diversos hombres de la época y se preparó el advenimiento de una nueva era en la condición jurídica de los extranjeros, como se reflejó en la Constitución de los Estados Unidos de América.

g) Movimientos que favorecen a los extranjeros

Desde principios del presente siglo se han gestado movimientos favorables a los extranjeros, los cuales se vieron interrumpidos durante la primera Guerra Mundial, sin embargo, a la terminación de este acontecimiento resurgieron con más fuerza. Entre estos movimientos cabe destacar los siguientes: La Conferencia Internacional sobre la Condición de los Extranjeros, celebrada en París y la Convención Panamericana de la Habana; Declaración Universal de los Derechos del Hombre, Convención Europea sobre la Protección de Derechos Humanos y Libertades Fundamentales, y la Declaración sobre la Eliminación de todas Formas de Discriminación Racial.

Los primeros antecedentes de la condición jurídica de los extranjeros en México son: El Código de las Siete Partidas promulgado durante el reinado de Alfonso X, en donde se estableció que un individuo pudiera estar en estado natural o ser extranjero.

Las demás fuentes del derecho castellano hicieron la distinción entre natural y extranjeros, cabiendo la posibilidad de perder el estado natural por desnaturalización o por renuncia voluntaria. Sin embargo, los extranjeros tenían prohibida la entrada al territorio de la Nueva España si no obtenían un permiso de los monarcas españoles.

A finales del siglo XVIII y principios del XIX la condición de los extranjeros en el territorio de la América española era precaria, ya que prevalecía una actitud claramente definida en su contra, siendo hasta los albores de la independencia cuando aparece un primer pronunciamiento a favor del extranjero, en un documento expedido por Ignacio López Rayón en agosto de 1811; asimismo, continúa la tendencia favorable en los Sentimientos de la Nación, en el Plan de Iguala, en la Constitución de 1824, en el Acta de Reforma de 1846, en todas estas disposiciones como en las legislaciones en

materia migratoria, se reflejaba una clara orientación hacia la asimilación de los extranjeros a los nacionales.

El fundamento actual Constitucional de la situación jurídica de los extranjeros en el país lo constituyen sus artículos 11 y 33, los cuales establecen:

"Artículo 11. Todo hombre tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar su residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes. El ejercicio de este derecho está subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil, y a las de la autoridad administrativa, por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país".

Al igual que el nacional, el extranjero disfruta de la libertad de tránsito, sólo que, por motivos de seguridad y de regulación de población, se debe ejercer un control sobre todo extranjero que se interne en el país. Otorgándoseles permisos de estancia, con ciertas restricciones, que no limitan precisamente su libertad, sino

que sólo son medidas administrativas que tienen por objeto el control durante su estancia en el país.

Lógicamente de acuerdo con los derechos internacional y nacional, este libre tránsito no se refiere, como muchos extranjeros pretenden entender, a que pueden entrar y salir del territorio Mexicano, sin que deba impedirseles el ejercicio de esta garantía.

Artículo 33. Son extranjeros los que no posean las calidades determinadas en el artículo 30. Tienen derecho a las garantías que otorga el Capítulo I, Título Primero de la presente Constitución; pero el Ejecutivo de la Unión tendrá la facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente.- Los extranjeros no podrán de ninguna manera inmiscuirse en los asuntos políticos del país.

La Ley General de Población y su Reglamento contienen la ampliación a este precepto constitucional.

De conformidad con el artículo 32 de la Ley General de Población, la Secretaría de Gobernación fijará el

número de extranjeros cuya internación podrá permitirse al país, asimismo sujetará a las modalidades que juzgue pertinentes la inmigración de extranjeros, según sean sus posibilidades de contribuir al progreso nacional.

Señala la Ley que se dará preferencia a científicos y técnicos dedicados o que se hayan dedicado a la investigación o a la enseñanza en disciplinas no cubiertas o insuficientemente cubiertas por mexicanos, inversionistas, turistas.

Una vez internados la Secretaría podrá fijar a los extranjeros las condiciones que estime convenientes respecto a las actividades a que habrán de dedicarse y al lugar o lugares de su residencia.

Aún cuando el artículo 37 señala hipótesis por las cuales podrá negarse la entrada al país o el cambio de calidad o característica migratoria, estas no son las únicas causas, pues en principio no existen preceptos ni nacionales, ni internacionales que obliguen al Estado a permitir el ingreso de los extranjeros, y de conformidad con el artículo 38 la Secretaría tiene la facultad de suspender o prohibir la admisión de los mismos, cuando así lo determine el interés nacional, asimismo de acuerdo con lo dispuesto

por el artículo 59, no se cambiará calidad ni característica al inmigrante, quedando en los demás casos a juicio de la Secretaría hacerlo, aún cuando se llenen todos los requisitos que la Ley fija.

De acuerdo con el artículo 39 del Ordenamiento en cita, cuando los extranjeros contraigan matrimonio con mexicanos o tengan hijos nacidos en el país, la Secretaría de Gobernación podrá autorizar su internación o permanencia legal en el mismo, especificando que si llegare a disolverse el vínculo matrimonial o dejare de cumplirse con las obligaciones que impone la legislación civil en materia de alimentos, se perderá la calidad migratoria que la Secretaría haya otorgado y se le señalará al interesado un plazo para que abandone el país, excepto si ha adquirido la calidad de inmigrado.

Es importante considerar que no se trata de un precepto imperativo, que obligue a la autoridad migratoria a que autorice el ingreso o la permanencia del cónyuge extranjero, sino de una facultad de decidir si se autoriza o no, no estableciéndose condición alguna para negar el permiso solicitado.

Posteriormente, se fijan las calidades y características dentro de las cuales pueden internarse los extranjeros al territorio nacional, mismas que son materia de otro capítulo de este trabajo.

Existen diversas obligaciones que la Ley General de Población impone al extranjero, como son entre otras: Principalmente cumplir con los requisitos establecidos en sus permisos de internación y las disposiciones legales; solicitar permiso de la Secretaría para el caso de que quiera ejercer actividades distintas a las ya autorizadas; los extranjeros que se internen al país en calidad de No Inmigrantes, características comprendidas en las fracciones III (científicos), V, VI y VII del artículo 42, y calidad de Inmigrantes están obligados a inscribirse en el Registro Nacional de Extranjeros, éstos también deben comunicar al Registro cualquier cambio de calidad o característica migratoria, nacionalidad, estado civil, domicilio y actividades.

También existen derechos expresos en la Ley en cita, como el establecido en el artículo 66, que el extranjero no requiere permiso de la Secretaría para adquirir valores de renta fija o variable, realizar depósitos bancarios, adquirir bienes inmuebles urbanos y derechos reales sobre

131 de su reglamento fija los requisitos para la certificación requerida para trámitar el divorcio o nulidad de matrimonio; el 132 los requisitos para contraer matrimonio, y el 133 los requisitos para realizar trámites de adopción.

Por último se indicarán los delitos en los que puede incurrir un extranjero, que se encuentran previstos en el capítulo de sanciones de la Ley de la Materia, artículos del 117 al 125 y 138:

Se hace acreedor a una sanción pecuniaria, el extranjero que no cumpla la orden de la Secretaría de Gobernación para salir del territorio nacional dentro del plazo fijado.

Incorre en violación a dicho ordenamiento el que habiendo sido expulsado, se interne nuevamente al territorio nacional, sin haber obtenido el acuerdo de readmisión, así como el que no exprese u oculte su condición de expulsado para que se le autorice y obtenga permiso de internación.

Se impondrá sanción pecuniaria y corporal, al que habiendo obtenido legalmente autorización para internarse al país, por incumplimiento o violación de las

disposiciones administrativas o legales a que se condicionó su estancia, se encuentre ilegalmente en el mismo; al que realice actividades para las cuales no este autorizado conforme a la Ley o a su permiso de internación.

El que realice actividades ilícitas o deshonestas, violando los supuestos a que está condicionada su estancia en el país, amerita sanción pecuniaria y corporal.

Sanción pecuniaria y corporal al que dolosamente haga uso o se ostente como poseedor de una calidad migratoria distinta de la que se le haya otorgado, igualmente al que se interne ilegalmente al país.

También aquel que para internarse o ya internado proporcione a las autoridades datos falsos con relación a su situación migratoria, se le impondrán por la autoridad judicial, las sanciones previstas en el Código Penal.

En relación con las anteriores hipótesis, el artículo 125 estipula que al extranjero que incurra en ellas, se le cancelará la calidad migratoria y será expulsado del

En relación con las anteriores hipótesis, el artículo 125 estipula que al extranjero que incurra en ellas, se le cancelará la calidad migratoria y será expulsado del país, sin perjuicio de que se le apliquen las penas establecidas en dichos preceptos.

Por último el extranjero puede incurrir en el delito considerado como grave por el Código Penal, previsto y sancionado por el artículo 138, que contiene los supuestos siguientes: el que pretenda llevar o lleve nacionales mexicanos a internarse al extranjero en forma ilegal; pretenda introducir o introduzca ilegalmente extranjeros a territorio mexicano, los albergue o transporte por el territorio nacional con el propósito de ocultarlos para evadir la revisión migratoria y el que proporcione los medios, se preste o sirva para llevar a cabo las anteriores conductas. En cuyo caso, con fundamento en el artículo 143 de la Ley General de Población, la autoridad migratoria formula querrela en su contra ante el Ministerio Público Federal, a fin de que se inicie la Averiguación Previa correspondiente y se incoe el proceso penal correspondiente.

Kelsen, Hans. Principios de Derecho Internacional Público. Editorial "El Ateneo", Buenos Aires, Argentina. 1965.

Miaja de la Muela, Adolfo. Introducción al Derecho Internacional Público. Editoriales Gráficas Yagües, S.L. Madrid, Esp. 1979.

Trigueros S. Eduardo. La Nacionalidad Mexicana. Revista de Derecho y Ciencias Sociales. México, D. F. 1940.

Verdross Alfred. Derecho Internacional Público. Editorial Aguilar. 1969.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley de Nacionalidad, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 21 de junio de 1993.

CAPITULO SEGUNDO.

ANTECEDENTES LEGISLATIVOS MEXICANOS.

IV.- LEY DE EXTRANJERIA Y NATURALIZACION DE 1886.

Se consideró pertinente en principio conocer cual es el concepto de extranjero que se tenía en el siglo

pasado, después se analizaran algunos artículos en los que podría verse ya la facultad discrecional, tal vez distinta a la actual debido a la diferente situación política y social imperante en cada época.

En la Ley de Extranjería y Naturalización del año de 1886, eran extranjeros en primer lugar los nacidos fuera del Territorio Nacional, que fueran súbditos de gobiernos extranjeros y que no se hubieran naturalizado en México, asimismo en las diversas fracciones de que se compone el artículo segundo de la propia ley, se señalaban los siguientes casos en que se les consideraría extranjeros: a los hijos de padre o madre extranjeros, que nacieran en el territorio nacional, y al llegar a la edad que conforme a la ley de la nacionalidad del padre o madre, fuesen mayores, si transcurrido un año no manifestaran ante la autoridad política del lugar de su residencia que seguirían la nacionalidad de sus padres mexicanos; a 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 permiso para prorrogar su ausencia, se habla de un permiso que no excedería de 5 años cada vez que fuera solicitado, debiendo tener justas y calificadas causas para obtenerlos; esta fracción parece

muy lógica en virtud del tiempo en que fue promulgada la ley, un gran número de mexicanos salían del territorio a radicar en otros países y gran número de extranjeros venían a radicar a éste.

Respecto al matrimonio, existía la total sumisión de la mujer, en la fracción referente, solo hablaba de las mexicanas que contrajeran matrimonio con extranjero, existiendo la posibilidad de que al quedar disuelto el matrimonio recuperaran su nacionalidad, siempre que establecieran su residencia en la República y así lo manifestaran ante el juez del estado civil, sin embargo podían a su elección adquirir la nacionalidad del esposo por el matrimonio, el cambio de nacionalidad del marido, importaría el cambio de la nacionalidad de la esposa y de los hijos sujetos a su patria potestad.

Sería extranjero el mexicano que se naturalizara en otro país; los que sirvieran oficialmente a gobiernos extranjeros en cualquier empleo político, administrativo, judicial, militar o diplomático sin licencia del congreso; los que aceptaran condecoraciones, títulos o funciones sin previa licencia del congreso federal, exceptuándose los títulos literarios, científicos y humanitarios los que se podían aceptar libremente.

Procedimientos del Distrito sobre esta materia, tendrían el carácter de federales y serían obligatorias en toda la Unión.

Los extranjeros, sin perder su nacionalidad, podían domiciliarse en la República para todos los efectos legales. La adquisición, cambio o pérdida del domicilio se regían por las leyes de México. Respecto a obligaciones se señalaba que tenían la de contribuir con los gastos públicos y obedecer las leyes y fallos, sin tener otros recursos que los que disfrutaban los mexicanos, por consiguiente tenían que sujetarse a las sentencias. Actualmente los extranjeros solo podrán domiciliarse en nuestro país con el permiso del Instituto Nacional de Migración, dependiente de la Secretaría de Gobernación, situación que no se hallaba prevista en esta ley.

Por otra parte, no gozaban de derechos políticos, estaban exentos del servicio militar; nuevamente la facultad discrecional en el artículo 38, el cual establecía que los extranjeros que tomaran parte en las disensiones civiles del país podrían ser expulsados del territorio como extranjeros perniciosos; por otra parte no concedía los derechos que les negaban las leyes internacionales, los tratados y las leyes de la República Mexicana.

Aún cuando no se señalaban calidades o características migratorias, en el tiempo en que fue publicado este Decreto, la política era la de aceptar a todos los extranjeros que desearan fijar su residencia en el territorio nacional, como se puede apreciar en la lectura del artículo 6º: "Los extranjeros que hayan residido en la República por más de tres años y que vuelvan a ella sin haber estado ausentes más de uno, serán equiparados a los mexicanos, para los efectos de esta ley".

Existía también ya la facultad de expulsar del país al extranjero, cuando hubiera transgredido la ley según el numeral 7º que dice: "Cuando se encuentre un extranjero que haya entrado durante la vigencia de esta ley y con violación de sus preceptos, el Ejecutivo podrá ordenar que sea remitido al país de su procedencia, si el extranjero no tuviere más de tres años de residencia en la República al ser detenido. La expulsión se hará en buque o ferrocarril de la misma empresa a que pertenezca aquel en que haya venido el país, y si esto no fuere posible, en otro buque o ferrocarril a costa de dicha empresa".

Algo importante resulta lo que señalaba el artículo 10, que excluía a los agentes diplomáticos extranjeros, a sus familias y séquitos, o a las personas

En el capítulo segundo, se hablaba de expatriación y naturalización, aclarando en el artículo 7º que aún cuando se hubiera obtenido la naturalización en un país extranjero, en caso de haber cometido un crimen, se aplicaría la extradición, con la finalidad de seguirse el juicio correspondiente e imponérsele el castigo.

Ahora bien, en el capítulo de los derechos y obligaciones de los extranjeros es donde ya encontramos la relación con el tema de esta tesis, en su artículo 30 decía: "...los extranjeros gozan en la República de los derechos civiles que competen a los mexicanos y de las garantías otorgadas en la sección I del título I de la Constitución, salvo la facultad que el gobierno tiene para expeler al extranjero pernicioso.

El artículo 32 establecía que solo la ley federal podía modificar y restringir los derechos civiles de que gozaban los extranjeros, por el principio de reciprocidad internacional y para que así quedaran sujetos en la República a las mismas incapacidades que las leyes de su país impusieran a los mexicanos que residieran en él, en consecuencia, las disposiciones de los Códigos Civil y de

muy lógica en virtud del tiempo en que fue promulgada la ley, un gran número de mexicanos salían del territorio a radicar en otros países y gran número de extranjeros venían a radicar a éste.

Respecto al matrimonio, existía la total sumisión de la mujer, en la fracción referente, solo hablaba de las mexicanas que contrajeran matrimonio con extranjero, existiendo la posibilidad de que al quedar disuelto el matrimonio recuperaran su nacionalidad, siempre que establecieran su residencia en la República y así lo manifestaran ante el juez del estado civil, sin embargo podían a su elección adquirir la nacionalidad del esposo por el matrimonio, el cambio de nacionalidad del marido, importaría el cambio de la nacionalidad de la esposa y de los hijos sujetos a su patria potestad.

Sería extranjero el mexicano que se naturalizara en otro país; los que sirvieran oficialmente a gobiernos extranjeros en cualquier empleo político, administrativo, judicial, militar o diplomático sin licencia del congreso; los que aceptaran condecoraciones, títulos o funciones sin previa licencia del congreso federal, exceptuándose los títulos literarios, científicos y humanitarios los que se podían aceptar libremente.

Antecedente de la Ley de Nacionalidad vigente, el artículo primero de las disposiciones transitorias, que señalaba que los extranjeros que hubieran adquirido bienes raíces, teniendo hijos en México o ejerciendo algún empleo público, podrían manifestar dentro de 6 meses de la publicación de esta Ley, siempre que no lo hubieran hecho anteriormente a la autoridad política del lugar, si deseaban obtener la nacionalidad mexicana o conservar la extranjera.

V. DECRETO QUE APRUEBA LA LEY DE INMIGRACION QUE COMENZARIA A REGIR EL 1° DE MARZO DE 1909.

En el artículo primero se establecía que los extranjeros que vinieran a la República, solamente podrían entrar en ella por los puertos de altura o por los lugares fronterizos habilitados para el comercio internacional, o que especialmente designara el Ejecutivo Federal. Teniendo que ser sometidos a un reconocimiento, con el objeto de tomar las precauciones necesarias en el caso de que padecieran enfermedades, lo que se explica debido a la época en que se vivía, tratándose de evitar que se internaran personas que sufrieran enfermedades contagiosas, para que no cundieran las epidemias, situación que varios de sus artículos regulan.

Procedimientos del Distrito sobre esta materia, tendrían el carácter de federales y serían obligatorias en toda la Unión.

Los extranjeros, sin perder su nacionalidad, podían domiciliarse en la República para todos los efectos legales. La adquisición, cambio o pérdida del domicilio se regían por las leyes de México. Respecto a obligaciones se señalaba que tenían la de contribuir con los gastos públicos y obedecer las leyes y fallos, sin tener otros recursos que los que disfrutaban los mexicanos, por consiguiente tenían que sujetarse a las sentencias. Actualmente los extranjeros solo podrán domiciliarse en nuestro país con el permiso del Instituto Nacional de Migración, dependiente de la Secretaría de Gobernación, situación que no se hallaba prevista en esta ley.

Por otra parte, no gozaban de derechos políticos, estaban exentos del servicio militar; nuevamente la facultad discrecional en el artículo 38, el cual establecía que los extranjeros que tomaran parte en las disensiones civiles del país podrían ser expulsados del territorio como extranjeros perniciosos; por otra parte no concedía los derechos que les negaban las leyes internacionales, los tratados y las leyes de la República Mexicana.

Procedimientos del Distrito sobre esta materia, tendrían el carácter de federales y serían obligatorias en toda la Unión.

Los extranjeros, sin perder su nacionalidad, podían domiciliarse en la República para todos los efectos legales. La adquisición, cambio o pérdida del domicilio se regían por las leyes de México. Respecto a obligaciones se señalaba que tenían la de contribuir con los gastos públicos y obedecer las leyes y fallos, sin tener otros recursos que los que disfrutaban los mexicanos, por consiguiente tenían que sujetarse a las sentencias. Actualmente los extranjeros solo podrán domiciliarse en nuestro país con el permiso del Instituto Nacional de Migración, dependiente de la Secretaría de Gobernación, situación que no se hallaba prevista en esta ley.

Por otra parte, no gozaban de derechos políticos, estaban exentos del servicio militar; nuevamente la facultad discrecional en el artículo 38, el cual establecía que los extranjeros que tomaran parte en las disensiones civiles del país podrían ser expulsados del territorio como extranjeros perniciosos; por otra parte no concedía los derechos que les negaban las leyes internacionales, los tratados y las leyes de la República Mexicana.

Aún cuando no se señalaban calidades o características migratorias, en el tiempo en que fue publicado este Decreto, la política era la de aceptar a todos los extranjeros que desearan fijar su residencia en el territorio nacional, como se puede apreciar en la lectura del artículo 6º: "Los extranjeros que hayan residido en la República por más de tres años y que vuelvan a ella sin haber estado ausentes más de uno, serán equiparados a los mexicanos, para los efectos de esta ley".

Existía también ya la facultad de expulsar del país al extranjero, cuando hubiera transgredido la ley según el numeral 7º que dice: "Cuando se encuentre un extranjero que haya entrado durante la vigencia de esta ley y con violación de sus preceptos, el Ejecutivo podrá ordenar que sea remitido al país de su procedencia, si el extranjero no tuviere más de tres años de residencia en la República al ser detenido. La expulsión se hará en buque o ferrocarril de la misma empresa a que pertenezca aquel en que haya venido el país, y si esto no fuere posible, en otro buque o ferrocarril a costa de dicha empresa".

Algo importante resulta lo que señalaba el artículo 10, que excluía a los agentes diplomáticos extranjeros, a sus familias y séquitos, o a las personas

exceptuadas de la jurisdicción territorial conforme a las reglas de derecho internacional, de la aplicación de la ley; como posible antecedente del fuero.

La facultad que inicialmente correspondía al Ejecutivo, se le otorgaba a la Secretaría de Gobernación en el artículo 36, en el cual se establecían cuerpos que administrarán el ramo: Inspectores de inmigración; Agentes Auxiliares y Consejos de inmigración.

Desde entonces había la posibilidad de revisión por parte de los Consejos, de las resoluciones de los inspectores en cuanto a la admisión, exclusión o expulsión, lo que constituye un antecedente del actual recurso de revisión, con el requisito de que fuera presentada la solicitud por escrito, ya fuera por el interesado, el comandante del buque o su consignatario, representante de la empresa que haya conducido al pasajero o el delegado sanitario.

VI.- LEY DE MIGRACION DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION DE 13 DE MARZO DE 1926.

Para quién simplemente leyera esta ley había un tránsito libre, pues en su artículo primero señalaba que todo individuo podría inmigrar al territorio nacional o emigrar, sin embargo, en el segundo numeral se establecía que este tránsito se daría desde luego con las limitaciones establecidas en la Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados Internacionales, la presente Ley y su Reglamento.

Es conveniente manifestar que en materia de migración siempre se ha dado intervención a las autoridades sanitarias.

El artículo 20 de esta Ley, señalaba que el individuo que inmigrara al país con violación a las leyes que regían la materia, después de pagar la multa o sufrir el arresto correspondiente, sería conducido al lugar que designara la Secretaría de Gobernación, para ser reembarcado en su oportunidad.

Se creó el Registro de Extranjeros y Nacionales que entraban y salían del país, obteniendo para el efecto una tarjeta individual de identificación. Asimismo se creó un impuesto de inmigrante; para efectos de esta ley se consideraba así al extranjero que arribara a la República

con el propósito expreso de establecerse en ella, desde luego con fines lícitos, con temporalidad mayor de 6 meses.

Existían ya calidades migratorias, la de Inmigrante, Emigrante, Turistas, ésta última que comprendía al extranjero que visitaba la República por distracción o recreo, cuya permanencia en territorio nacional no excediera de 6 meses, equiparándose a ésta última los extranjeros que venían al país por móviles mercantiles, industriales, científicos, artísticos, familiares, siempre que su permanencia no excediera los 6 meses.

Se pueden apreciar facultades discrecionales en el artículo 30, ya que la simple existencia de presunciones era bastante para considerar a un extranjero comprendido en los casos que tenían impedimento para internarse al país. Existiendo sin embargo, la posibilidad de que el Ejecutivo de la Unión acordara su admisión, siempre que demostrara no convertirse en una carga para la sociedad.

Así también, se fija la posibilidad de que el extranjero naturalizado mexicano, internara al territorio nacional a sus ascendientes y descendientes, hermanos

menores de edad, debiendo comprobar el parentesco en forma legal.

Se puede ver la actuación discrecional de la autoridad, tanto en el artículo que establecía que los Delegados Migratorios podían conceder permiso para que se internaran al país, extranjeros en tránsito por la República Mexicana; como en el que señalaba que las Autoridades de Migración podían impedir la entrada al país a los extranjeros que habiendo residido en él, hubieran emigrado sin cumplir los requisitos que establecía la propia Ley, excepto cuando la residencia hubiera sido por mas de cinco años.

Esta Ley consideraba características distintas a las actuales: los inmigrantes-trabajadores, que eran aquellos que vinieran a la República a dedicarse, temporal o definitivamente a trabajos corporales, mediante un salario o jornal, y colonos los extranjeros que ingresaban al territorio nacional con el objeto de radicarse en una región determinada, dedicándose en ella por su propia cuenta, a trabajos agrícolas o industriales, de igual manera se consideraba a sus familiares.

Uno de los requisitos era el que se tratara de grupos mayores de diez, pudiendo la Secretaría de Gobernación prohibir temporalmente la entrada de inmigrantes-trabajadores, cuando a su juicio existiera escasez de trabajo en el territorio nacional.

VII.- LEY DE MIGRACION DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EN EL AÑO DE 1930.

Esta Ley facultaba a la Secretaría de Gobierno para que reglamentara las visitas de extranjeros, así como para que impusiera las modalidades diversas a la migración de extranjeros.

La competencia de la Secretaría de Gobernación la establecía el artículo 20, haciéndolo exclusivo de ésta.

Respecto de las calidades, sólo contemplaba las de inmigrante y transeunte.

La primera consideraba inmigrantes a los extranjeros que, reuniendo todos los requisitos entraban al país con el propósito expreso o presumible de radicarse en él; ya fuera por motivos de trabajo o que hubieren permanecido en el país por más de 6 meses.

Condicionándolos en el sentido de que al salir del país no lo hicieran por un período mayor de dos años.

Por exclusión se consideraba transeunte a todo aquél extranjero que se internara al territorio nacional con fines diversos. Especificando que al transeunte que viniera al país en viaje de recreo se le llamaría turista y aquellos que se internaran sin salir de la circunscripción territorial de los municipios fronterizos y por un término de 72 horas visitantes.

El Capítulo VI establecía los requisitos especiales para internarse al país, el siguiente capítulo los requisitos particulares para los inmigrantes, dentro de los cuales ya se apreciaba la posibilidad de aplicar las facultades discrecionales al expresar por ejemplo en el Artículo 49, fracción I que "ARTICULO 49.- Las personas que pretendan entrar al país, con carácter de inmigrantes,

deben llenar, además de los requisitos generales de migración y especiales para entrar al territorio nacional, los siguientes: I.- Poseer elementos económicos, bastantes, a juicio de las autoridades de migración, para subvenir a todas sus necesidades...." en caso contrario solo se permitía la entrada cuando justificaran venir contratados por más de seis meses y con salarios suficientes para satisfacer sus necesidades.

En el artículo siguiente se facultaba a los Delegados de Migración o a quienes hicieran sus veces, para admitir a inmigrantes o transeuntes aún a extranjeros que carecieran de documentación consular o estuviera defectuosa, siempre que no se encontraran dentro de las restricciones que en casos particulares dictara la Secretaría de Gobernación.

Algo sumamente interesante es lo establecido por el artículo 58, otorgándole facultades a la Secretaría de Gobernación para conceder a los turistas el mayor número posible de facilidades, pero tenía la obligación de que los interesados le garantizaran que no se aprovecharían de esas facilidades con móviles diversos, cabe hacer mención de que al decir que esta facultada la

Secretaría, no se le estaba obligando a que lo hiciera, como actualmente en muchos casos los extranjeros consideran.

Inclusive muchos extranjeros se internan al territorio nacional con la idea de permanecer en el y sin haber solicitado el cambio de característica necesario para que estar en posibilidad de realizar actividades remuneradas, trabajan y después se amparan porque se les están violando sus garantías.

Con esta legislación se estaba tratando de apoyar la colonización, manifestando "Se considera de público beneficio la inmigración individual o colectiva, de extranjeros sanos, capacitados para el trabajo, de buen comportamiento, pertenecientes a razas que por sus condiciones sean fácilmente asimilables a nuestro medio, con beneficio para la especie y para las condiciones económicas del país; y se faculta a la Secretaría de Gobernación, para fomentarla por cuantos medios juzgue conveniente, así como relevar de alguno o algunos de los requisitos que fija esta Ley, a los que, viniendo en grupos y contando con elementos de provecho para la nación, puedan ser considerados por dicha Secretaría como inmigrantes benéficos y de radicación definitiva."

Se condicionaba al depósito de repatriación, actualmente billetes de depósito, a extranjeros cuya entrada libre hubiese restringido la Secretaría de Gobernación por la imposibilidad de su asimilación perfecta a nuestro medio o en virtud de crisis de trabajo en la República y a los turistas y toda clase de transeuntes que pretendieran permanecer en el territorio nacional por más de seis meses con la misma característica.

Existía ya la sanción económica por violación a los artículos 90, 99 y 107, cuando los transportes marítimos no condujeran a los extranjeros a la revisión migratoria, cuando los capitanes de buques tomaran tripulantes o pasajeros en puertos nacionales, sin exigirles previamente el cumplimiento de los requisitos establecidos por la ley y cuando se aceptaran visitas a los buques sin la autorización del Delegado de Migración.

Expresando en sus transitorios que entretanto se expidiera el Reglamento respectivo, las circulares e instrucciones giradas por el Departamento de Migración tendrían el carácter de reglamentarias.

**VIII.- REGLAMENTO DE LA LEY DE MIGRACION
PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE 14 DE JUNIO DE
1932.**

Se puede observar claramente en su Artículo 1º, el fundamento de la discrecionalidad al estipular que "...lo establecido por el Artículo 1º de la Ley, se entiende sin perjuicio de que el Ejecutivo de la Unión por conducto de la Secretaría de Gobernación pueda impedir, por algún motivo de conveniencia pública, la entrada de personas a nuestro territorio, así como la salida...", siendo el "motivo de conveniencia pública" tan subjetivo que resulta fácil de motivar y fundar.

Se establecía una tarjeta local, misma que se otorgaría a todo extranjero que se sujetara al examen de las Autoridades Sanitarias, su validez era por tiempo indefinido y limitada a la población para la cual era expedida.

Esta tarjeta era individual para mayores de 15 años, para menores era colectiva teniendo que presentar una fotografía en grupo incluyendo a sus padres.

La facultad para sujetar a las modalidades diversas la inmigración de extranjeros, otorgada en el

artículo 8º, resulta ser nuevamente un criterio sumamente subjetivo, puesto que se basaba en que se tomara en cuenta la mayor o menor facilidad del extranjero para asimilarse al medio ambiente del país.

En el artículo 16 se señalaban subdivisiones de las calidades de los individuos respecto de la Ley de Migración, la de inmigrantes en inmigrantes por radicación definitiva o inmigrantes temporales por concepto de trabajo; emigrantes en emigrantes por ausencia definitiva y emigrantes temporales por concepto de trabajo; transeuntes en: Transeuntes de entrada, de salida y transmigrantes; los transeuntes a su vez en turistas aquellos de entrada y de salida, hombres de negocios y estudiantes los que venían de estudio.

Entonces el encargado de migración era un Departamento dependiente de la Secretaría de Gobernación, creándose un Consejo Consultivo de Migración, formado por un Presidente, un Vicepresidente, un Secretario General, abogado y dos secretarios de debates. Celebrándose sesiones ordinarias dos veces al mes y extraordinarias cuando se juzgara conveniente.

Las oficinas de migración tenían como una función preferente la de persuadir a los presuntos emigrantes a fin de que desistieran de su expatriación, o cuando menos que la realizaran sólo cuando tuvieran la documentación legal que exigieran las autoridades del país a donde quisieran ir.

La internación de los técnicos que vinieran al país a establecerse por su cuenta en la enseñanza de su especialidad, estaba sujeta a un permiso especial de la Secretaría de Gobernación, previo el dictamen del Consejo Consultivo.

Respecto a los trabajadores y técnicos, su admisión quedaba condicionada a la exhibición del contrato de trabajo firmado por ambas partes.

En esa época el la autoridad migratoria contaba con un Servicio Exterior de Migración, el cual brindaba protección a los compatriotas que iban a trabajar a otros países.

Asimismo, estaba obligada a fomentar el turismo hacia México, estableciéndose en este Reglamento que se hiciera por medio de conferencias públicas y

periódicas, por publicaciones en la prensa local, reparto de propaganda, trato directo con las cámaras de comercio y centros de turismo que organizaran excursiones.

Se señalaba que en aquellos casos en que los individuos que entraran en la República tuviesen la documentación defectuosa o carecieran de ella, las oficinas del servicio subsanarían los defectos o la extenderían, siempre que los interesados cumplieran con los requisitos que para cada caso eran necesarios; diferente de lo que la ley actual señala al respecto, pues la autoridad migratoria tiene la facultad discrecional de otorgar o no los permisos, aun cuando el extranjero cumpla con los requisitos establecidos en ella.

Ya se preveía que no se admitiera a los extranjeros que pretendieran desempeñar una actividad que pudiera llevar a cabo un mexicano, dando un trato especial a los técnicos, especialistas cuya actividad no pudiera ser realizada por mexicanos; como en la actualidad entonces, se requería de la exhibición del contrato de trabajo.

De conformidad con el Capítulo IV, los extranjeros que debían salir del país por un período menor de dos años, debían llenar un formato y aquellos que tenían

la necesidad de salidas múltiples llenaban otro formato, siendo el caso que cuando un extranjero manifestaba su deseo de salir del país con la intención de no regresar, se cancelaba su tarjeta.

A los turistas se les daba a llenar una forma distinta según su procedencia, como en la actualidad se les podía documentar en el Consulado Mexicano de su país de origen.

Ya se buscaba tener un cierto control al manifestarse en su artículo 75 que el personal de migración estaba facultado para identificar a los turistas, haciendo uso de un formato en el que se anotaría su número de "tarjeta", lugar de destino y la firma del interesado. Tratándose de grupos de turistas organizados sólo se exigía una lista en cinco tantos que debía sellarse en la oficina de entrada.

Es sorprendente el cambio que ha sufrido la situación de la mujer en unos años, en 1932 persistía la discriminación femenina, encontré entre los requisitos para internación al territorio nacional los que señala el artículo 85, siendo en mayor número los que se pedían a las mujeres que viajaban solas, en caso contrario existían presunciones en contra de su buena conducta; el hecho de

que hubiera cabida para la presunción, podría tomarse como facultad discrecional de la autoridad migratoria, puesto que resolver en estos casos quedaba a criterio de la Secretaría de Gobernación.

Por supuesto, otro requisito para los inmigrantes lo constituía el que contaran con elementos económicos suficientes, volvemos a encontrar que la apreciación de estos elementos es subjetiva, y cada funcionario podía fijar el monto requerido para su categoría social y el tiempo que permanecería en el país. Independientemente de que siempre han existido circulares que tratan de unificar criterios, sin embargo, se insiste estas circulares las elaboraba el funcionario en turno y nunca llegaron a ser publicadas en el Diario Oficial de la Federación para hacer pública su observancia y su conocimiento.

Asimismo, el artículo 98 de este Ordenamiento, señalaba que los extranjeros que contaran con un contrato de trabajo, debían probar su capacidad para contratar, debiendo el patrono garantizar el cumplimiento de éste. Siendo calificada la suficiencia del salario por la Secretaría de Gobernación.

En todos los artículos en los que se expresa "podrán", se esta dando a la autoridad el poder de decidir si se concede o no la autorización solicitada. Aun cuando debe entenderse que la autoridad al emitir su resolución tiene la obligación de fundarla y motivarla en forma suficiente para que no se considere que se violan las garantías individuales de los extranjeros.

Las restricciones para dedicarse a una actividad distinta a la autorizada en su permiso de internación, se encuentran en diversos numerales. Esto sucede en la actualidad y es motivo de muchos juicios de amparo.

Debido a la gran extensión territorial que componia la República Mexicana, se puede explicar el que se aceptaran colonos, que vinieran con sus implementos de labranza y que trajeran a su familia.

Se establecía un plazo de 5 años de residencia en el país, para obtener la nacionalidad mexicana.

El Capítulo XV "Del Tránsito Marítimo", es sumamente amplio, lo cual se explica porque era el principal medio de transporte.

Se reglamenta sobre el régimen de los extranjeros, sobre el impuesto de migración y algo que considero que estaba incorrecto, era el que en un reglamento se fijaran disposiciones penales, cuando éste no podía ir mas allá de la Ley.

CAPITULO TERCERO

ANTECEDENTES Y CONTENIDO DE LA LEY GENERAL DE POBLACION.

IX.- LEY GENERAL DE POBLACION DE 1934.

En principio señalaba los problemas demográficos fundamentales, entre los cuales destaca "la protección de los nacionales en sus actividades económicas, profesionales, artísticas o intelectuales, mediante disposiciones migratorias".

Desde luego establecía que correspondía al Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de

Gobernación, dictar y promover las medidas necesarias para resolver los problemas demográficos.

La fracción I del artículo 7º de esta Ley, otorga a la Secretaría de Gobernación la facultad para dictar las medidas necesarias para impedir o restringir, en su caso, la emigración de nacionales, a fin de evitar la disminución excesiva de la población, fenómeno que en esa época era sumamente importante, puesto que existían diversas regiones de la República prácticamente sin población.

Se preveía que se se admitieran extranjeros cuya nacionalidad, raza, sexo, edad, estado civil, ocupación, instrucción e ideología se consideraran adecuadas, publicándose en el mes de octubre de cada año tablas en donde se señalaban las condiciones que se juzgaran pertinentes

Contaba asimismo con atribuciones para delimitar sectores o lugares, en donde precisamente habrían de radicar los extranjeros que se admitieran en el país, por lo menos durante 5 años, pasados los cuales podrían mudar su residencia si así les convenía. Para tal efecto, los sectores de inmigración se fijarían teniendo en cuenta las

necesidades Nacionales y la procedencia de los extranjeros, a efecto de que no se constituyeran lugares inadecuados.

Así también, fomentar el turismo del exterior y del interior como un elemento de cultura, como coadyuvante indirecto al desarrollo de la política demográfica; y dar facilidades a los extranjeros asimilables y cuya fusión fuera mas conveniente para las razas del país.

En el capítulo segundo se creó la Dirección General de Población, que tendría a su cargo el estudio y tramitación de las cuestiones relativas al movimiento de población y al Registro de Nacionales y Extranjeros.

Ahora bien, en materia de migración dividió a los servicios de esa Dirección en: Central e Interior: de Puertos y Fronteras, y Exterior. Teniendo a su cargo entrada y salida de extranjeros; el estudio de casos particulares que consultaran las oficinas del ramo sobre admisión, no admisión de extranjeros, modalidades del tráfico internacional y otros que pudieran presentarse, la documentación de extranjeros que pretendían salir del país; vigilar el cumplimiento de las disposiciones de la Secretaría de Gobernación respecto a la Residencia y a las actividades de los extranjeros, entre otros.

En su artículo 15, establecía que el servicio de migración sería de carrera, quedando fuera de esta: los jefes superiores de migración, los jefes del servicio y los visitadores que especialmente se designaran.

Una idea que de aplicarse correctamente, acarrearía beneficios en la atención al público y la simplificación administrativa, en cambio en la práctica se aprecia que las personas que tienen una base en el gobierno y cuentan con la experiencia de años, se vuelven apáticas, porque generalmente perciben un salario muy bajo.

Brindaba facilidades para su arraigo, a los extranjeros que hubieran contraído matrimonio con mujer mexicana por nacimiento.

Las calidades que contemplaba eran: turista, transmigrante, visitante local, visitante, inmigrante o inmigrado, siendo ya similares a las características actuales.

El artículo 70, resulta ser el antecedente del 126 de la Ley General de Población vigente, mismo que estipula que se requiere de autorización expresa del Secretario o Subsecretario de Gobernación, en el caso en

que un extranjero sea expulsado del país, para que éste tenga el permiso de volverse a internar.

Por lo que hace a la facultad discrecional, esta se manifiesta en el numeral 74 que establecía que aun cuando se llenaran todos los requisitos señalados en dicha Ley, la Secretaría de Gobernación podía impedir la internación de determinados extranjeros considerados como indeseables.

Existía la obligación de garantizar por medio de fianza o depósito, el pago de los gastos de repatriación o sanciones a que se hiciera acreedor el extranjero. Quedando exceptuados de esta obligación los turistas, transmigrantes y visitantes locales.

La calidad de visitante sólo autorizaba a dedicarse a las actividades expresamente permitidas.

Referente al artículo 83 que habla del matrimonio, el esposo tenía los mismos derechos que el residente, en el caso de que el matrimonio se realizara después de la internación, sólo se autorizaría al cónyuge de nueva aceptación como inmigrante sujeto a garantía, con impedimento expreso para realizar actividades remuneradas.

En caso de divorcio antes de 5 años, a partir de la fecha de internación del segundo, se procedía a repatriarlos, a menos que cubrieran los requisitos de la inmigración ordinaria.

Se prohibía por tiempo indefinido la entrada de trabajadores inmigrantes, relacionado con el tema, las empresas debían cerciorarse de la legal estancia de los extranjeros que contrataran, sin establecerse que debieran solicitar permiso a la Secretaría de Gobernación. Con la restricción de que los inmigrantes estaban impedidos para ejercer el comercio con la excepción del de mera exportación, pudiendo sólo admitirse con esta calidad si se dedicaban a la agricultura o a la industria.

De conformidad al artículo 89, se adquiría el carácter de inmigrado después de permanecer legalmente en el país durante los cinco años próximos anteriores, sin haberse ausentado por mas de dos años consecutivos o con intermitencias.

En el supuesto de que los extranjeros no llenaran los requisitos legales, serían autorizados como inmigrados si comprobaban haber residido en el país durante los diez años, sin que se hubieran ausentado del

territorio nacional lapsos que sumados excedieran de dos años.

Se establecía que las oficinas federales, las de los Estados y Municipios, así como los notarios públicos y corredores de comercio estaban obligados a exigir a los extranjeros que tramitaran ante ellos asuntos de su competencia, que previamente comprobaran su legal residencia como visitantes, inmigrantes o inmigrados, tendiendo solamente la obligación de dar a aviso a al Secretaría en el caso de que los extranjeros no satisficieran ese requisito.

Las empresas eran responsables por sus tripulantes o pasajeros que por su culpa, permanecieran en el territorio nacional sin haber sido admitidos por las autoridades de Migración. Respondiendo pecuniariamente de las infracciones que cometieran sus empleados a la Ley o su Reglamento. Haciéndose extensivas las sanciones a las empresas de transporte y aéreas.

El título cuarto se refiere a los turistas, que contaban con una temporalidad de hasta 6 meses, no pudiendo dedicarse a ninguna actividad remunerada o lucrativa.

La Agencias de Turismo tenían la obligación de registrarse en la Dirección General de Población

Esta ley ya contaba con disposiciones penales, señalando que las infracciones que constituyeran delitos, se sancionarían con arreglo al Código Penal, a diferencia de la ley actual las infracciones no previstas en este capítulo solo se sancionaban con multa o arresto, y las únicas infracciones previstas eran el extranjero que se internara ilegalmente al país, el cual se hacía acreedor a la deportación; siguen diversas disposiciones por infracciones cometidas por empresas; el artículo 198 que se refería a los individuos que auxiliaran o aconsejaran a cualquiera persona para violar las disposiciones o reglamentos respectivos, en materias que no constituyeran delito; los que no se inscribieran en el Registro General de Identificación; los que se registraran o pretendieran registrar con documentos falsos o ministraran informes falsos.

A los que falsificaran o utilizaran cédulas de identidad ajenas se les sancionaría con la dispuesto para el delito de falsedad.

X.- LEY GENERAL DE POBLACION DEL AÑO DE 1947.

El artículo primero difiere del de la ley actual en que no se manifestaba que fuera una ley de orden público, ni de observancia general, únicamente establecía que correspondía al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Gobernación, dictar las medidas adecuadas para resolver los problemas demográficos nacionales.

Aún entonces, esta ley preveía la necesidad de promover el aumento de la población, por medio del crecimiento natural y por la inmigración.

De conformidad con el artículo 7º, dicha inmigración quedaría sujeta a las disposiciones que en cada caso dictara la Secretaría de Gobernación, asimismo, otorgaba competencia a la Secretaría para dictar las medidas necesarias para restringir la emigración de nacionales cuando el interés público así lo exigiera y para sujetar a las modalidades que juzgara pertinentes la inmigración de extranjeros según su mayor o menor facilidad de asimilación a nuestro medio.

En caso de que existieran causas de interés público, contaba con atribuciones incluso de suspender o cancelar definitivamente la admisión de extranjeros cuya

internación pudiera poner en peligro el equilibrio económico o social de la República.

Ya se ordenaba la organización de las Oficinas del Registro de Población e Identificación Personal que fueran necesarias.

Para la realización de sus funciones la Secretaría de Gobernación contaba con el auxilio de las autoridades de la Federación, de los Estados, Territorios y Representantes Consulares en el extranjero.

Los extranjeros que se internaran al país en la calidad de inmigrantes, estaban obligados a inscribirse en el registro de extranjeros dentro de los 30 días siguientes a la fecha de su internación. Asimismo los inmigrados ya residentes tenían la misma obligación.

Como requisito para su inscripción debían comprobar su legal internación y permanencia, debiendo también informar al servicio de registro sus cambios de domicilio.

El artículo 31 estipulaba que las personas que pretendieran entrar o salir del territorio nacional,

deberían llenar los requisitos exigidos por la Ley y su reglamento.

Ahora bien, en el artículo 34 se facultaba a la Secretaría de Gobernación para que reglamentara, de acuerdo con las necesidades de cada región, las visitas de extranjeros a las poblaciones marítimas y fronterizas, así como su tránsito diario, respetando en todo caso los tratados y convenios internacionales sobre la materia.

La facultad discrecional se manifiesta en cada precepto que permite a la autoridad migratoria elegir una opción. Así, al señalar que la Secretaría de Gobernación podría cerrar las entradas marítimas y fronterizas y prohibir la entrada y salida de nacionales y extranjeros, cuando lo estimara necesario, le concedía libre albedrío para ese efecto.

Existía la figura del refugiado, aún cuando no se le llamará así, pues el artículo 41 preveía la posibilidad de que los extranjeros que vinieran huyendo de persecuciones políticas fuesen admitidos provisionalmente, debiendo permanecer en el puerto de entrada en tanto se resolvía su situación migratoria.

Las calidades migratorias eran inmigrante y no inmigrante.

Inmigrante era el extranjero que se internaba legal y condicionalmente en el país con el propósito de radicarse en él, teniendo la oportunidad de obtener la calidad de inmigrado.

Un precepto muy importante lo era el 44 que señalaba que la admisión como inmigrante implicaba la obligación del extranjero, de cumplir estrictamente con las condiciones que se le fijaran en su permiso de internación, actualmente se establece que todo extranjero tiene esa obligación.

El término de la autorización de ingreso con la calidad de inmigrante era de cinco años, debiendo el extranjero durante ese lapso comprobar anualmente que cumplía con las condiciones que le habían impuesto en su permiso de internación.

Con la limitación de no permanecer fuera del país dieciocho meses en forma continua, pues en caso contrario perderían su calidad, ni más de noventa días por año durante los dos primeros años.

El artículo 47 estipulaba que los mexicanos que perdieran su nacionalidad, tendrían que cubrir los mismos requisitos que los extranjeros.

Las características del inmigrante eran las siguientes:

Aquel que se internara para disfrutar de sus rentas, pensiones, depósitos, cuentas bancarias o cualquier otro ingreso permanente y lícito.

Para invertir su capital en cualquier ramo de la industria, la agricultura o el comercio de exportación, en forma estable y distinta a la de sociedades por acciones.

Para invertir su capital en certificados, títulos o bonos del Estado o de las Instituciones nacionales de crédito.

Profesionistas en casos excepcionales y de acuerdo con las leyes vigentes en esa época.

Para asumir la administración u otro cargo de responsabilidad y absoluta confianza al servicio de

empresas o instituciones establecidas en la República, siempre y cuando no hubiera duplicidad en el cargo.

Para prestar servicios técnicos o especializados que no pudieran ser prestados por residentes en el país.

Para iniciar, terminar o perfeccionar sus estudios en planteles educativos oficiales o particulares incorporados.

Para vivir bajo la dependencia económica del cónyuge o de un pariente consanguíneo dentro del tercer grado, inmigrante, inmigrado o mexicano. Los hijos, hermanos o sobrinos varones, sólo cuando fueran menores de edad o con un impedimento debidamente comprobado, a juicio de la Secretaría, para trabajar.

Conforme al artículo 49 el no inmigrante que contrajera matrimonio con mexicano por nacimiento, podría adquirir la calidad de inmigrante, la cual conservaría mientras subsistiera el vínculo matrimonial. Llama la atención el hecho de que se podía adquirir dicha calidad cuando se tuvieran hijos nacidos en el territorio nacional,

pero únicamente hasta en tanto los hijos cumplieran la mayoría de edad.

Ahora bien, el no inmigrante era el extranjero que se internaba al país temporalmente: con móviles de recreo, en tránsito para otro país, para dedicarse al ejercicio de alguna actividad artística o deportiva o cualquiera otra temporal, lícita y honesta y para proteger su libertad o su vida de persecuciones políticas.

Tampoco se cambiaba la calidad migratoria a los transmigrantes, éste artículo es similar al de la ley actual, pues dejaba a juicio de la Secretaría hacerlo cuando se llenaran los requisitos.

Se establecía que entratándose de periodistas o personas prominentes la Secretaría de Gobernación podía otorgar permisos de cortesía para internarse y residir en el país hasta por 6 meses.

Nuevamente se concede a la Secretaría la facultad de autorizar o no el ingreso al país de los extranjeros, que desearan permanecer en puertos marítimos o fronterizos, para visitar las ciudades por el término de tres días.

Las empresas de transportes tenían la obligación de regresar a su país de origen a los polizones extranjeros que hubieran traído.

El artículo 56 estipulaba que la Secretaría podía fijarles las condiciones que estimara convenientes respecto de las actividades que habrían de desarrollar y lugar de residencia.

Un artículo que considero sumamente amplio, era el que facultaba a la Secretaría a fijar las cuotas de internación de extranjeros, bien por nacionalidades, por calidades migratorias o por actividades, puesto que expresa que podría hacerlo cuando lo juzgara conveniente.

Por una parte fijaba una serie de requisitos a los extranjeros para internarse en la República y por la otra establecía que la Secretaría podría negar la entrada al país a los extranjeros o su cambio de calidad migratoria, aunque cumplieran con todos los requisitos señalados por la Ley.

Se señalaba que nadie podía dar ocupación a extranjeros, sin que éstos comprobaran su legal estancia en

el país, debiendo contar con la autorización para desarrollar esa determinada actividad.

Ahora bien, la calidad de inmigrado permitía al extranjero que desarrollara cualquier actividad lícita, para obtener esta calidad se requería de la declaración expresa de la Secretaría.

Ya aparecen artículos mediante los cuales se obligaba a los oficiales del Registro Civil y autoridades Judiciales a notificar a la Secretaría, cualquier cambio del estado civil, así como cualquier procedimiento que se ventilara en contra de algún extranjero.

Aunque con una redacción diferente el artículo 73 se mantiene a la fecha, señalando la obligación de la fuerza pública, ya fuera federal o local, de prestar auxilio a los funcionarios de Migración.

Contaba con el capítulo de sanciones que ya son muy similares a las de la Ley actual.

**XI.- LEY GENERAL DE POBLACION PUBLICADA EN EL
DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION DE FECHA 7 DE
ENERO DE 1974 Y SU REGLAMENTO.**

Esta Ley que abroga a la Ley de Población del 23 de diciembre de 1947, ha sufrido diversas reformas: la primera de ellas el 31 de diciembre de 1974, reformándose las fracciones V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIII del Artículo 3; adicionándose la fracción XIV; éste señala las medidas que deberá dictar la Secretaría de Gobernación para la debida ejecución de sus fines, esta reforma se efectuó con la finalidad de adecuar esta Ley lo más posible a la realidad.

La segunda el 3 de enero de 1975, que reforma el artículo 6 en su primer párrafo y el artículo 83; la primera reforma es respecto del Consejo Nacional de Población y la segunda en relación con la cooperación que brindará a la Secretaría de la Reforma Agraria, para redistribuir en los centros de población existentes y en los que se creen, a los contingentes de repatriados.

La tercera el 31 de diciembre de 1979, que reforma los artículos 59 y 70; en el artículo 59 se establece

que la característica de transmigrante no admite cambio ni de calidad ni de característica, el artículo 70 era relativo a la coordinación de los métodos de identificación y registro de las dependencias administrativas.

La cuarta el 31 de diciembre de 1981, que reforma los artículos 59 primer párrafo y 92 deroga el artículo 70; el artículo 59 que también se refiere a la facultad discrecional con que cuenta la Secretaría para conceder o no, los cambios solicitados por los extranjeros que tengan calidades y características migratorias distintas de la de transmigrante, se reformó para quedar comprendido en un sólo párrafo; el artículo 92 que se encuentra comprendido dentro del Capítulo VI del Registro Nacional de Población derogó al artículo 70.

La quinta de fecha 17 de julio de 1990, reforma los artículos 6º primer párrafo, 42 fracciones III y IV; 47, 48 fracciones I, II, III, IV, adicionándole una fracción VIII, 56, 63, 64, 67, 106 y 121; Es conveniente reiterar que los preceptos referentes al Consejo han venido reformándose tratando de adecuarlos a la realidad, así en ese año se reformó el artículo 6º; el artículo 42 que se refiere a la calidad de no inmigrante fué reformado en sus fracciones que prevén las características de visitante y

consejero; el 47 establece la temporalidad que puede abandonar el país un extranjero que haya obtenido la calidad de inmigrante, sin que pierda sus derechos para solicitar la calidad de inmigrado; el artículo 48 señala la calidad de inmigrante, las fracciones reformadas fueron las relativas a las características de rentista, inversionista, profesional, cargos de confianza y se adicionó la fracción VIII que se refiere a los familiares para el exclusivo objeto de vivir bajo la dependencia económica del cónyuge; el 56 señala que el inmigrado podrá salir e internarse libremente al país, siempre y cuando sus ausencias no excedan de los términos señalados; el artículo 63 fija la obligación de inscribirse en el Registro Nacional de Extranjeros; el numeral 64 indica la obligación de los extranjeros de comprobar su legal internación siempre que sean requeridos por la Secretaría de Gobernación; por lo que hace al 67, en éste se estipula la obligación de las Autoridades Federales, Locales o Municipales de exigir a los extranjeros que soliciten algún trámite ante ellos, que comprueben su legal estancia en el país; la modificación del artículo 106 no guarda relación con el tema de esta tesis, toda vez que se refiere a la Cédula de Identificación Ciudadana; por último el artículo 121 reformado fija la sanción para el caso en que un extranjero realice actividades ilícitas o deshonestas.

La sexta de 6 de diciembre de 1990, la cual adiciona el artículo 124; este precepto no señala sanción específica que deberá imponerse al extranjero que proporcione datos falsos en relación con su situación migratoria, sino que remite al Código Penal, por lo que el que incurra en esta hipótesis deberá ser puesto a disposición del Ministerio Público, a efecto de que se inicie la indagatoria correspondiente, señalando además que puede aplicarse lo dispuesto por el artículo 125 que faculta a la autoridad migratoria para expulsar del país al extranjero. En este mismo año el 17 de julio se publicó el Decreto por medio del cual se establece que el monto de las sanciones pecuniarias previstas en la Ley General de Población se calcularán de acuerdo al salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, al momento de aplicar la multa.

La más reciente reforma fue la publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de julio de 1992, reformándose los artículos 85 al 92, relativos al Registro Nacional de Población; recorriéndose en su orden el capítulo VII y sus artículos 93 a 124, para pasar a ser capítulo VIII y artículos 133 a 144 respectivamente, reformándose el artículo 125 en lo conducente; para incluir en esta Ley un Capítulo VII intitulado Registro Nacional de Ciudadanos y Cédula de Identidad Ciudadana, adicionándose al efecto los

artículos 93 al 122; en consecuencia se reforma la denominación del capítulo VII que comprende los artículos del 97 al 112.

La reforma que considero de mayor importancia es la señalada en Artículo Segundo Transitorio del Decreto publicado en el Diario Oficial de la federación el día 17 de julio de 1990, que establece lo siguiente: "para la fijación del monto de las sanciones pecuniarias que resulten aplicables según el Capítulo VIII de la Ley General de Población los importes establecidos se convertirán a días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal a la fecha en que se cometa el delito o la infracción a razón de un día por cada diez pesos", puesto que las sanciones que se fijan aún en la Ley vigente, resultan fuera de contexto, ya que la multa máxima es de diez mil pesos, que serían diez nuevos pesos.

Ahora bien, su Reglamento consta de once Capítulos, de los cuales el Segundo, Tercero y Décimo Primero no se relacionan con la materia migratoria.

En el Capítulo Cuarto se establece la organización de los servicios migratorios así como las

facultades con que cuenta la Autoridad para proporcionar estos servicios.

El Capítulo Sexto denominado Movimiento Migratorio se indica que se considera por movimiento migratorio, señala el procedimiento a seguir para establecer lugares destinados al tránsito internacional de personas.

Conforme al artículo 53 los extranjeros que se internen al territorio nacional deberán acreditar su calidad migratoria, teniendo la misma obligación para salir del país, por otra parte las oficinas de migración tienen que impedir la entrada de extranjeros que pretendan internarse sin documentación migratoria o que tengan algún impedimento para ser admitidos.

Los artículos 56 y 57 otorgan facultad discrecional a la Autoridad migratoria para negar la internación o el cambio de calidad o característica migratoria, que se analizarán en el Capítulo Cuarto de este Trabajo de Tesis; asimismo se establecen las atribuciones para la investigación de los extranjeros, para fijar plazo para abandonar el país y las formalidades que deberán seguirse.

El Capítulo Sexto se relaciona con las obligaciones de las empresas que transportan extranjeros, ya sean marítimas, terrestres o aéreas.

La calidad migratoria de no inmigrante se encuentra comprendida dentro del Capítulo Séptimo, estableciéndose en éste con mayor amplitud los requisitos que deberán reunir los extranjeros en cada una de las características. Refiriéndose el Capítulo Octavo a las calidades de Inmigrantes e Inmigrados.

El Capítulo Noveno señala las disposiciones comunes a todas las calidades, y por último el Capítulo Décimo estipula que los extranjeros están en posibilidad de realizar toda clase de actos y contratos

XII. CALIDADES Y CARACTERÍSTICAS MIGRATORIAS CONTEMPLADAS EN LA LEY GENERAL DE POBLACION.

Para una mejor comprensión del tema, se considera pertinente expresar brevemente cuáles son las características migratorias que prevé la Ley General de Población:

El artículo 41 señala dos calidades migratorias mediante las cuales los extranjeros podrán internarse legalmente en el país. Y la Ley preve una tercera calidad con la cual pueden permanecer en él.

NO INMIGRANTE
INMIGRANTE
INMIGRADO

a) NO INMIGRANTE

La calidad de no inmigrante se encuentra regulada en el artículo 42, que en sus diferentes fracciones especifica características las cuales tienen diversa temporalidad y requisitos.

Fracción I, Turista.- Debe internarse con fines de recreo o salud, para actividades culturales o deportivas, no remuneradas, ni lucrativas, dispone de una temporalidad máxima de seis meses improrrogables.

Fracción II, Transmigrante.- En tránsito hacia otro país y que podrá permanecer en territorio nacional hasta por treinta días. No pudiendo cambiar calidad ni característica migratoria de conformidad con el artículo 59.

Fracción III, Visitante.- Para dedicarse al ejercicio de alguna actividad o no, siempre que sea lícita y honesta, con autorización para permanecer en el país hasta por un año. Cuando el extranjero visitante, durante su estancia viva de sus recursos traídos del extranjero, de las rentas que éstos produzcan o de cualquier ingreso proveniente del exterior; o su internación tenga como propósito conocer alternativas de inversión o para realizar éstas; o se dedique a actividades científicas, técnicas, de asesoría, artísticas, deportivas o similares; o para ocupar cargos de confianza, podrán concederse hasta cuatro prórrogas máximas por igual temporalidad cada una, con entradas y salidas múltiples.

Fracción IV, Consejero.- Para asistir a asambleas y sesiones del consejo de administración de empresas, con una temporalidad de un año, prorrogable hasta por cuatro veces más por igual temporalidad cada una, con entradas y salidas múltiples y en cada ocasión con estancias máximas de 30 días improrrogables dentro del país.

Fracción V, Asilado Político.- Se introduce al territorio nacional para proteger su libertad o su vida de persecuciones políticas en su país de origen, autorizado por

el tiempo que la Secretaría de Gobernación juzgue conveniente, atendiendo a las circunstancias que en cada caso concurran. Si el asilado político viola las leyes nacionales, sin perjuicio de las sanciones que por ello le sean aplicables, perderá su característica migratoria, y la misma Secretaría le podrá otorgar la calidad que juzgue conveniente para continuar su legal estancia en el país. Asimismo, si el asilado político se ausenta del país, perderá todo el derecho a regresar en esta calidad migratoria, salvo que haya salido con permiso de la propia Dependencia.

Fracción VI, Refugiado.- Como el caso anterior se introduce para proteger su vida, seguridad o libertad cuando hayan sido amenazadas por violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público en su país de origen, que lo hayan obligado a huir a otro país. No quedan comprendidos en la presente característica migratoria aquellas personas que son objeto de la persecución política prevista en la fracción anterior. La Secretaría de Gobernación renovará su permiso de estancia en el país, cuantas veces lo estime necesario. Si el refugiado viola las leyes nacionales, sin perjuicio de las sanciones que por ello le sean aplicables perderá su

característica migratoria y la misma Secretaría le podrá otorgar la calidad que juzgue procedente para continuar su legal estancia en el país. Con la restricción para la autoridad migratoria de que el refugiado no podrá ser devuelto a su país de origen, ni enviado a ningún otro, en donde su vida, libertad o seguridad se vean amenazadas; sin embargo, si el refugiado se ausenta del país, perderá todo derecho a regresar en esta calidad migratoria, salvo que haya salido con permiso de la propia Secretaría.

Fracción VII, Estudiante.- Para iniciar, completar o perfeccionar estudios en planteles educativos o instituciones oficiales o particulares incorporados o con autorización oficial, con prórrogas anuales y con autorización para permanecer en el país sólo el tiempo que duren sus estudios y el que sea necesario para obtener la documentación final escolar respectiva, pudiendo ausentarse del país, cada año, hasta por 120 días en total.

Fracción VIII, Visitante distinguido.- En casos especiales, de manera excepcional, podrán otorgarse permisos de cortesía para internarse y residir en el país, hasta por seis meses, a investigadores, científicos o humanistas de prestigio internacional, periodistas o a otras

personas prominentes. La Secretaría de Gobernación podrá renovar estos permisos cuando lo estime pertinente.

Fracción IX, Visitantes locales.- Las autoridades de Migración podrán autorizar a los extranjeros a que visiten puertos marítimos o ciudades fronterizas sin que su permanencia exceda de tres días. Para lo cual en la práctica, se les otorga un permiso provisional, sin necesidad de que se les extienda una forma migratoria en virtud de la breve temporalidad.

Fracción X, Visitante Provisional.- La Secretaría de Gobernación podrá autorizar como excepción hasta por 30 días, el desembarco provisional de extranjeros que lleguen a puertos de mar o aeropuertos con servicio internacional, cuya documentación carezca de algún requisito secundario. En estos casos deberán constituir depósito o fianza que garantice su regreso al país de procedencia, de su nacionalidad o de su origen, si no cumplen el requisito en el plazo concedido. Otorgándoseles el mismo permiso que para la característica anterior.

De conformidad con el artículo 43, la admisión de un extranjero al país lo obliga a cumplir estrictamente con las condiciones que se le fijen en el

permiso de internación y las disposiciones que establecen las leyes respectivas.

b) INMIGRANTE.

La calidad de inmigrante se otorga a los extranjeros que se internan legalmente al país con el propósito de radicarse en él, en tanto adquieren su calidad de inmigrado. Se aceptarán hasta por cinco años, debiendo cumplir con las condiciones que les fueron señaladas al autorizar su internación, para que sea refrendada su documentación migratoria, anualmente.

El artículo 46 señala: "En caso de que durante la temporalidad concedida dejare de satisfacerse la condición a que está supeditada la estancia en el país de un inmigrante, éste deberá comunicarlo a la Secretaría de Gobernación dentro de los quince días siguientes, a fin de que se proceda a la cancelación de su documentación migratoria y se le señale plazo para abandonar el país o se le conceda término para su regularización, a juicio de la propia Secretaría."

El plazo de los cinco años, se interrumpe si el inmigrante permaneciera fuera del país más de dieciocho

meses en forma continua o con intermitencias, por lo que deberá transcurrir ese lapso nuevamente a partir de entonces.

Las características de inmigrante son:

Fracción I, Rentista.- Se interna al territorio nacional para vivir de sus recursos traídos del extranjero; de los intereses que le produzca la inversión de su capital en certificados, títulos y bonos del Estado o de las Instituciones Nacionales de Crédito u otras que determine la Secretaría de Gobernación o de cualquier ingreso permanente que proceda del exterior. El monto mínimo requerido será el suficiente para que produzca un ingreso mensual de 400 días de salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal, debiendo aumentarse en la cantidad equivalente a 200 días de salario mínimo por cada familiar que se interne con él, como se establece en el Reglamento de esta Ley. La Secretaría de Gobernación podrá autorizar a los rentistas para que presten servicios como profesores, científicos, investigadores científicos o técnicos, cuando estime que dichas actividades resulten benéficas para el país.

Fracción II, Inversionistas.- Para invertir su capital en la industria, comercio y servicios, de conformidad con las leyes nacionales, siempre que contribuya al desarrollo económico y social del país y que se mantenga durante el tiempo de residencia del extranjero el monto mínimo de inversión que fija el reglamento de esta ley y que en este caso es el equivalente a 40,000 días de salario mínimo diario vigente en el Distrito federal.

Para conservar esta característica el inversionista deberá acreditar que mantiene el monto mínimo de inversión a que se refiere el párrafo anterior.

Fracción III, Profesional.- Como su nombre lo indica el objetivo del extranjero solicitante de esta característica es ejercer una profesión. En el caso de que se trate de profesiones que requieran título, para su ejercicio se deberá cumplir con lo ordenado por las disposiciones reglamentarias del artículo 5º Constitucional en materia de profesiones.

Fracción IV, Cargos de confianza.- Para asumir cargos de dirección, de administrador único u otros de absoluta confianza en empresas o instituciones establecidas en la República, siempre que a juicio de la

Secretaría de Gobernación no haya duplicidad de cargos y que el servicio de que se trate amerite la internación al país.

Fracción V, Científico.- Para dirigir o realizar investigaciones científicas, para difundir sus conocimientos científicos, preparar investigadores 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.

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

Fracción VII, Familiares.- 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.

Los hijos y hermanos de los solicitantes sólo podrán admitirse dentro de esta característica cuando sean

menores de edad, salvo que tengan impedimento debidamente comprobado para trabajar o estén estudiando en forma estable.

Fracción VIII, Artistas y Deportistas.- Para realizar actividades artísticas, deportivas o análogas, siempre que a juicio de la Secretaría dichas actividades resulten benéficas para el país.

Ahora bien, la internación y permanencia en el país de científicos o técnicos extranjeros, se condiciona a que instruyan en su especialidad cuando menos a tres mexicanos. Debiendo asimismo entregar a la Secretaría de Gobernación un ejemplar de investigaciones o estudios técnicos que realicen.

c) INMIGRADO.

La última calidad migratoria es la de inmigrado, en este caso el extranjero adquiere derechos de residencia definitiva en el país. Los únicos requisitos para adquirir esta calidad lo son que haya residido legalmente en el país durante cinco años como inmigrante, y solicitarlo a la Secretaría, quien en su oportunidad resolverá lo conducente.

Si el inmigrante vencida su temporalidad de 5 años, no solicita en los plazos señalados por el Reglamento su calidad de inmigrado o no se le concede, se le cancelará su documentación migratoria, debiendo salir del país en el plazo que se le señale. Pudiendo solicitar una nueva calidad migratoria. Es conveniente aclarar que se requiere declaración expresa de la Secretaría de Gobernación para que se obtenga la calidad de inmigrado, ésta no se consigue con el simple transcurso del tiempo.

El inmigrado puede dedicarse a la actividad lícita que desee, sólo con las restricciones que imponga la Secretaría, podrá salir y entrar al país cuantas veces lo disponga, con la limitación de no permanecer mas de tres años consecutivos fuera del país puesto que se haría acreedor a la pérdida de su calidad migratoria, o en el caso de que estuviera mas de cinco años fuera en un lapso de 10.

CAPITULO CUARTO
ANALISIS DEL ARTICULO 33 CONSTITUCIONAL.

XIII.- ARTICULO 33 CONSTITUCIONAL.

Como ya se manifestó en el apartado relativo a la condición jurídica de los extranjeros, en el siglo pasado y aún a principios de éste la política migratoria estaba dirigida a buscar la debida integración de los mismos a la vida nacional.

Lo que puede apreciarse en el punto 19 de los elementos Constitucionales elaborados por Ignacio López Rayón en 1811, que otorgaba garantías a los extranjeros tal y como lo hace el actual Artículo 33 Constitucional.

En la Constitución de Apatzingán de 1814, en su artículo 17 se concedía la garantía de seguridad a los inmigrantes, pero no sin ciertas limitaciones, las cuales consistían en que no podían instituir las leyes y deberían reconocer la soberanía e independencia de la Nación, así como respetar la religión católica, apostólica y romana. Siendo totalmente comprensible este hecho por la época y tomando en cuenta que el movimiento de Independencia fué

encabezado por un cura, y quién dictó esta Constitución fué otro sacerdote.

Ahora bien, el artículo 12 del Plan de Iguala, en 1821, establecía que todos los habitantes del país, sin hacer una distinción entre nacionales o extranjeros, podrían optar por cualquier clase de empleo.

En Congreso Mexicano instalado el 24 de febrero de 1822, fijó diversas bases constitucionales, entre ellas la que señalaba la igualdad de derechos civiles a todos los habitantes libres del Imperio, fuera cual fuere su origen.

Para el Reglamento político del Imperio Mexicano estatuido provisionalmente en el año de 1823, (artículos 7º y 8º), eran mexicanos los habitantes del Imperio y los extranjeros que previo conocimiento y aprobación del gobierno se presentaran al ayuntamiento del pueblo que hubieran elegido para su residencia, con la única condición de que juraran fidelidad al Emperador y sus leyes.

Contrariamente al uso actual, se expresaba que los extranjeros que hubieran aportado servicios importantes al Imperio; los que le pudieran ser útiles por su talento, inversiones o industrias, y los que formaran

grandes establecimientos o adquirieran propiedad territorial por la cual pagarán contribuciones podría permitírseles emitir su sufragio.

Resulta innegable la influencia que se recibió en México de la legislación Española, aún cuando ya se buscaba la total independencia de la Península Ibérica; son de señalarse los criterios previstos en los numerales 15 y 16 de los Tratados de Córdoba, suscritos el 24 de agosto de 1821, refiriéndose el primero de ellos a los movimientos de independencia que se venían dando en toda América, al señalar que toda persona perteneciente a una sociedad, cuando el país hubiese pasado al poder de otro príncipe, quedaba en libertad natural para trasladarse a donde le conviniera, a menos que tuviese alguna deuda contraída con ese país, con la única condición de que cubriera los derechos de exportación.

El segundo artículo citado negaba ese derecho a los empleados públicos o militares que no estuvieran de acuerdo con la Independencia Mexicana, teniendo éstos la obligación de salir del territorio nacional.

Al respecto, se promulgó un decreto con fecha 10 de marzo de 1829, con el objeto de regular la expulsión de los extranjeros:

Estableciendo en su artículo 1º que los españoles capitulados y los señalados en el artículo 16 de los Tratados de Córdoba, deberían salir del país dentro de un término no mayor de 6 meses.

Asimismo, debían abandonar el territorio nacional, los españoles que se hubieren internado después de 1821.

Otorgando facultad de decisión al Gobierno, para permitir la permanencia de aquellos que se hubiesen casado con mexicana; que tuviesen hijos no españoles; que fueran mayores de 60 años y a los que estuvieran impedidos físicamente.

Tanto los solteros que no tuvieron hogar conocido por lo menos de 2 años, como los que fueran calificados como vagos por las leyes del lugar en donde residieran, deberían salir del país, sin tener la oportunidad de permanecer en el mismo por ninguna causa.

El gobierno podría exceptuar de las clases de españoles que deberían abandonar el país, a los que hubieran prestado servicios distinguidos y que hubieran acreditado su "afección" a las Instituciones de la República; ampliándose este beneficio a sus hijos en caso de que hubieran continuado la trayectoria de sus padres, y a los profesores de alguna ciencia, arte o industria útil.

Por otra parte, el artículo 15 aseveraba que la separación de los Españoles mencionados, solamente sería en tanto España no reconociera la Independencia.

En las bases constitucionales de 1835, se señalaba que tanto a los transeúntes como los habitantes del territorio mexicano, mientras respetaran la religión y las leyes del país, les serían concedidos los derechos que legítimamente les correspondieran, conforme el derecho de gentes y el internacional para los extranjeros y una ley constitucional para los ciudadanos.

En la primera de las leyes Constitucionales, suscritas el 29 de diciembre de 1836, se establecía que los extranjeros que se hubiesen internado legalmente en la República gozaban de todos los derechos naturales y aquellos que se estipularan en los tratados para los súbditos

de sus respectivas naciones, con la obligación de respetar la religión y sujetarse a las leyes del país. Haciéndose notoria la influencia de la iglesia en la política del Estado.

Posteriormente en el Proyecto de Reformas de 30 de junio de 1940, se otorgaban las garantías siguientes a los extranjeros que estuvieran legalmente en el país: de seguridad de igual forma que a los mexicanos, de gozar de los derechos que les concedieran los tratados para los súbditos de sus respectivas naciones; de libertad para trasladar sus propiedades mobiliarias pagando las cuotas fijadas al efecto; libertad de adquirir en la República Mexicana propiedades raíces, con las condiciones de que se hubieran naturalizado, se casaran con mexicana y respetando los preceptos de la Ley relativa a esas adquisiciones; distinto de lo previsto por la Ley General de Población vigente que prácticamente no impone condiciones al extranjero para adquirir bienes inmuebles.

Hubo dos proyectos de Constitución Política de la República Mexicana, el primero de ellos de fecha el 25 de Agosto de 1842, en éste también se otorgaban a los extranjeros las garantías de libertad, igualdad, seguridad y propiedad previstas en ella, así como las que estipularan los tratados celebrados con las respectivas naciones,

señalándoseles como obligaciones el respetar la religión, sujetarse a los fallos de sus Tribunales, sin tener más recursos que los previstos por las leyes mexicanas y cooperar a los gastos del Estado.

Cabía la posibilidad de que las leyes de la República otorgaran privativamente a los mexicanos ciertos derechos, quedando impedidos los extranjeros de reclamar a la Nación, excepto cuando el Gobierno les hubiera impedido demandar sus derechos en la forma legal o se rehusara la ejecución de aquellos que la Autoridad competente les hubiere concedido, para tal efecto deberían obtener una carta de seguridad.

Es importante hacer mención de que en el artículo 3º del voto particular de la Minoría de la Comisión Constituyente de 1842, se estipulaba que una Ley General arreglaría la condición de los extranjeros, dando entrada a la elaboración de las leyes migratorias.

En el segundo proyecto de Constitución Política de fecha 2 de noviembre de 1842, se estableció ya oficialmente que una ley arreglaría la condición de los extranjeros.

Conforme al artículo 10 de las Bases Orgánicas de la República Mexicana, acordadas por la Junta Legislativa establecida de acuerdo con los decretos de 19 y 23 de diciembre de 1842, los extranjeros gozarían de los derechos que les concedieran las leyes y sus respectivos tratados.

En tanto que el artículo 86 fracción XXIV de dichas Bases, señalaba como una obligación del Presidente la de expeler de la República a los extranjeros no naturalizados, perniciosos a ella.

En el año de 1856, el 15 de mayo se promulgó un Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, en el que se establecía que los derechos civiles eran independientes de la calidad de ciudadanos, gozando en consecuencia de los derechos civiles y garantías todos los habitantes del territorio nacional; que los extranjeros que residieran en el país durante un año, se tendrían como domiciliados para los efectos legales; estando obligados los extranjeros domiciliados a prestar su servicio militar en caso de guerra con el exterior, siempre que no se tratara de su gobierno y estaban obligados también al pago de contribuciones; únicamente no gozarían de derechos políticos, ni podría obtener beneficios eclesiásticos.

José María Lafragua comunicó, el 20 de mayo de 1856, a los Gobiernos de los Estados que el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, solamente regiría el tiempo en que tardara en sancionarse la Constitución, comprendiendo la organización provisional del Gobierno Federal, así como todo lo relativo a derechos y obligaciones de los habitantes de la República, en particular en relación a los extranjeros.

Este estatuto había sido tomado de la Constitución de 1824, introduciendo pensamientos nuevos, y en virtud de las ideas de progreso del programa de Gobierno, se exigían mayores concesiones en favor de los extranjeros.

Un antecedente del artículo 33 actual, lo es el numeral 38 del Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana de 16 de junio de 1856, que señalaba que, extranjeros eran los que no poseían la calidad de mexicanos y tenían derecho a las garantías otorgadas en la sección primera del título primero de la Constitución, así como sus obligaciones contemplando el impedimento expreso para intentar reclamación contra la nación; sin

referirse a la facultad de hacerlos abandonar el territorio nacional.

El antecedente inmediato anterior lo constituye el artículo 33 de la Constitución Política de la República Mexicana, de 5 de febrero de 1857, que no establecía la limitación para los extranjeros en materia política, pero si expresaba la prohibición de intentar otros recursos, que las leyes concedieran a los mexicanos, otra diferencia consiste en que se concedía al Gobierno la facultad de expeler al extranjero pernicioso, cuando actualmente se otorga al Ejecutivo de la Unión la facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional inmediatamente y sin necesidad de juicio previo a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente, así como la atribución para evitar que el extranjero participe de la vida política del país.

Ahora bien, el artículo 33 Constitucional en cita faculta al Ejecutivo Federal para hacer abandonar el territorio nacional a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente, sin referirse en ningún momento a las demás funciones que realiza el Instituto Nacional de Migración y en virtud de que de acuerdo con el artículo 1º de este Ordenamiento, las garantías que la Constitución

otorga sólo serán restringidas o suspendidas en los casos en que ella misma establece, nos remitimos al numeral 11 de nuestra Carta Magna, el cual limita la libertad de tránsito a las condiciones que fijen las leyes en materia de emigración, inmigración y salubridad general de la República o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país, resultando éste el fundamento constitucional de la Ley General de Población que regla la actividad del Instituto Nacional de Migración.

XIV.- ARTICULO 27 FRACCION XXXII DE LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.

Siguiendo con la delegación de facultades, encontramos que aún cuando en la Constitución se habla del Ejecutivo Federal, éste no puede realizar todas las funciones necesarias para prestar los servicios a los gobernados, por lo tanto deben delegarse atribuciones a las diferentes Secretarías de Estado, lo cual se lleva a cabo precisamente en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Voy a mencionar la fracción VI de el artículo en comento, que otorga la facultad a la Secretaría de Gobernación de aplicar el artículo 33 de la Constitución, que

como ya se señaló en el tema anterior, subsume la atribución del Ejecutivo Federal para hacer abandonar el país al extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente y el impedirle que participe en la vida política.

La fracción citada en relación con la fracción XXXII, que estipula que tiene además las atribuciones que le concedan expresamente las leyes y reglamentos, dan directo acceso a la aplicación de la Ley General de Población y su Reglamento.

No obstante antes de iniciar el análisis de la Ley, es necesario acudir al Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, el cual a su vez, distribuye las facultades a los diferentes funcionarios que en ella laboran.

XV.- ARTICULO 28 DEL REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE GOBERNACION.

Con anterioridad a la creación del Instituto Nacional de Migración como un Organó Técnico Desconcentrado, la Dirección General de Servicios Migratorios ejercía las funciones inherentes a inmigración de los extranjeros, de ahí que la Ley General de Población y su Reglamento hagan referencia a esa Dirección.

El día 19 de octubre de 1993, al mismo tiempo que era publicado el Decreto que creó el Instituto, se reformó el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación en lo conducente.

Se modificó el artículo 2º para excluir a la Dirección General de Servicios Migratorios, así también se derogó el artículo 18 que señalaba sus atribuciones, modificándose el numeral 28 para incluir al Instituto.

El artículo 28 a la letra dice: "El Consejo Nacional de Radio y Televisión, la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas, el Consejo Nacional, el Archivo General de la Nación, El Consejo de menores, El Patronato para la reincorporación por el empleo en el Distrito federal, El Centro Nacional de Desarrollo Municipal, La Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, El Centro Nacional de Prevención de Desastres, El Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana y el Instituto Nacional de Migración, tendrán la organización y las atribuciones que establezcan los ordenamientos legales y reglamentarios por los que fueron creados."

Desprendiéndose de su lectura la delegación de facultades, las cuales se detallan en el Decreto de creación del Instituto como una autoridad autónoma técnicamente.

XVI.- ARTICULO 3º EN TODAS SUS FRACCIONES DEL DECRETO QUE CREO EL INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACION, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 19 DE OCTUBRE DE 1993.

Se mencionó principalmente el artículo 3º, puesto que es en éste en donde se establecen las atribuciones con que cuenta el Instituto, mismas que a continuación se transcriben:

"Artículo 3º.- A fin de alcanzar sus objetivos el Instituto tiene las siguientes atribuciones:

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

II.- Coordinar y orientar, con base en las instrucciones y lineamientos que expida el Secretario de

Gobernación, la instrumentación de las políticas en materia migratoria;

III.- Tramitar y resolver sobre la internación, legal estancia y salida del país de los extranjeros, así como la cancelación, cuando el caso lo amerite, de las calidades migratorias otorgadas;

IV.- Tramitar y resolver sobre el otorgamiento y cambio de calidades y características de no inmigrantes y de inmigrantes, así como la declaratoria de inmigrado;

V.- Tramitar y resolver lo relativo a los refrendos, revalidaciones, reposiciones, ampliaciones y prórrogas de la documentación migratoria de los extranjeros;

VI.- Tramitar y resolver sobre la devolución de los depósitos que los extranjeros efectuen para garantizar las obligaciones que les señale la Ley General de Población y su Reglamento.

VII.- Tramitar y resolver lo relativo a las solicitudes de matrimonio de extranjeros con mexicanos e

intervenir en los demás actos del Estado Civil en los cuales participen extranjeros;

VIII.- Expedir certificados de legal estancia en el país para los efectos de matrimonio, divorcio o nulidad de matrimonio referentes a los extranjeros.

IX.- Tramitar, acordar y ejecutar la expulsión de extranjeros que lo ameriten y girar las circulares de impedimento de internación, a la Secretaría de Relaciones Exteriores y a las Delegaciones Regionales del Instituto;

X.- Imponer las sanciones previstas por la Ley General de Población y su Reglamento;

XI.- Instruir lo necesario para el cumplimiento de arraigos judiciales ordenados respecto a nacionales o extranjeros;

XII.- Elaborar, aplicar y controlar los cuestionarios estadísticos de entrada y salida del país de nacionales y extranjeros residentes en el territorio nacional;

XIII.- Llevar el control del movimiento migratorio de las Delegaciones Regionales del Instituto.

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

XV.- Proporcionar los informes que solicite la Secretaría de Relaciones Exteriores para expedir las Cartas de Naturalización y los Certificados de Nacionalidad Mexicana;

XVI.- Llevar el registro de las Cartas de Naturalización y de los Certificados de Nacionalidad Mexicana que conceda la Secretaría de Relaciones Exteriores y expedir el documento de Registro correspondiente;

XVII.- Llevar y mantener actualizado el Registro Nacional de Extranjeros;

XVIII.- Llevar el registro de los cambios de estado civil, domicilio, actividad y demás características relacionadas con los extranjeros y hacer las anotaciones procedentes en los documentos migratorios;

XIX.- Investigar si los extranjeros cumplen con las obligaciones migratorias establecidas, y en caso de violación a las disposiciones sobre la materia, presentarlos ante las autoridades competentes;

XX.- Asegurar en las estaciones migratorias a los extranjeros que violen la Ley General de Población, cuando el caso lo amerite;

XXI.- Intervenir en el trámite y ejecutar el acuerdo que dicte el Titular del Ramo, por el que se establezca o suprima un lugar destinado al tránsito internacional de personas;

XXII.- Operar y controlar los archivos de la documentación migratoria;

XXIII.- Formular en nombre del Instituto las denuncias y querellas que legalmente procedan y otorgar el perdón en aquellos delitos que se persiguen por querrela;

XXIV.- Intervenir, rendir informes previos y justificados en materia de amparo; interponer recursos y contestar cualquier demanda, así como dar seguimiento y

atender toda clase de procedimientos judiciales o contenciosos administrativos que competan al instituto;

XXV.- Asesorar en materia jurídica a las Delegaciones Regionales del Instituto, así como establecer y difundir los criterios de interpretación y aplicación de las disposiciones jurídicas aplicables;

XXVI.- Elaborar y dictaminar convenios, acuerdos y bases de coordinación con entidades gubernamentales y organismos no gubernamentales;

XXVII.- Elaborar, diseñar, instrumentar y evaluar el programa integral de capacitación y desarrollo de los servidores públicos y del personal adscrito a la policía federal de migración;

XVIII.- Diseñar y aplicar el procedimiento de reclutamiento y selección de personal;

XXIX.- Diseñar, instrumentar, controlar y evaluar los programas en materia e informática, estadística y comunicaciones;

XXXI.- Las demás funciones que las disposiciones legales y reglamentarias le atribuyan, así como aquellas que le confiera el Titular del Ramo".

La primera de estas fracciones vincula las facultades que se otorgan por este Decreto con las que se establecen en la Ley General de Población y su Reglamento, las señaladas con los números III, IV, V y VII se refieren a las atribuciones para autorizar o negar tanto la internación de los extranjeros, como sus cambios de calidad o característica migratoria, las solicitudes de autorización para contraer matrimonio con mexicana(o), y las fracciones IX y X expresan las atribuciones para aplicar lo relativo al capítulo de sanciones de la Ley General de Población.

Asimismo en su Artículo Quinto Transitorio se estipula que todas las menciones hechas a la Dirección General de Servicios Migratorios, se entenderán conferidas al Instituto y su Comisionado.

XVII.- ARTICULOS 32, 34, 37 Y 38 DE LA LEY GENERAL DE POBLACION.

El artículo 32 de la Ley General de Población establece que la Secretaría de Gobernación fijará, previos los estudios demográficos, el número de extranjeros cuya internación podrá permitirse al país y sujetará a las modalidades que juzgue pertinentes la inmigración de extranjeros; en éste precepto no se señalan parámetros a los que deba someterse la autoridad para fijar el número de extranjeros, solamente la condiciona a que realice los estudios, lo cual resulta en suma subjetivo y al indicar "modalidades que juzgue pertinentes" da lugar a que se aplique la discreción de la autoridad.

Por otra parte, el artículo 33 de esta Ley, manifiesta que los permisos de internación se otorgarán preferentemente a científicos, técnicos, inversionistas, sin que constituya una obligación para la autoridad el conceder dichos permisos.

En lo que respecta a las actividades que expresamente se permite desarrollar a los extranjeros y el lugar de residencia, el artículo 34 estipula que la Secretaría podrá fijar a los extranjeros las condiciones que estime convenientes, nuevamente sin aclarar en que debe basar su consideración.

Por lo que hace al artículo 37, que consta de VII fracciones, éste también deja a la Secretaría que decida sobre la negativa de entrada al país o cambio de calidad o característica migratoria, solamente que en este caso si establece siete diferentes causas en las cuales ha de fundarse la autoridad migratoria, siendo incorrecto que se señale en una resolución exclusivamente el numeral sin especificar en que fracción encuadra la conducta del extranjero.

En relación con el artículo 38 de la Ley de la Materia, es difícil fundar en él alguna resolución porque no es posible determinar con precisión qué es el interés nacional.

Además de estos artículos, existen otros que permiten a la autoridad migratoria libertad en la decisión de actuar o no, como son el 39 de la Ley que expresamente señala que cuando los extranjeros contraigan matrimonio con mexicanos o tengan hijos nacidos en el país, la Secretaría podrá autorizar su internación o permanencia legal en el mismo, es importante hacer hincapié en que no obliga a la autoridad a conceder autorización alguna por el simple hecho de que se actualicen los supuestos citados,

como muchos extranjeros pretenden hacer valer invocando incluso el artículo 30 de la Constitución, que ya fué materia de estudio del primer capítulo de este Trabajo.

Otro precepto que de igual forma concede libertad al funcionario para autorizar o no el cambio de calidad o característica migratoria, lo es el artículo 59, mismo que encuentra apoyo en la Jurisprudencia visible a fojas 1000, del Tomo CII, Quinta Epoca, del Semanario Judicial de la Federación, Materia Administrativa.

"EXTRANJEROS, CALIDAD DE INMIGRANTES.- La calidad de inmigrante no se adquiere automáticamente por el sólo hecho de satisfacer determinados requisitos legales, sino mediante declaración que haga al efecto la Secretaría de Gobernación, máxime que dicha Secretaría esta facultada para negar la entrada al país a los extranjeros, o el cambio de característica migratoria, aunque cumplan con todos los requisitos señalados por la Ley cuando así lo estime conveniente."

XVIII.- ARTICULO 40 FRACCION I, INCISO A, SUBINCISOS a) y d), 57, 58, 62 Y 64 DEL REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DE POBLACION.

Estos artículos establecen facultades a la autoridad migratoria, mismas que no se constriñen necesariamente a hipótesis señaladas, sino que por el contrario queda a su juicio ejercerlas.

El artículo 40 fracción I, inciso A), subincisos a) y d) otorga al Servicio Interior, Sector Central, la atribución de regular el flujo y la estancia migratoria de los extranjeros, así como la imposición de las sanciones fijadas en la Ley.

Los artículos 56 y 57 se relacionan con el 37 de la Ley y de nueva cuenta, se señalan supuestos por los cuales la autoridad podrá negar a los particulares la entrada, el regreso o el cambio de calidad o característica migratoria, en este caso la discrecionalidad se aplica para negar o aceptar las solicitudes, exclusivamente cuando la conducta de los extranjeros se adecue a las hipótesis previstas en sus fracciones.

Requiriéndose del acuerdo expreso del Secretario o Subsecretario para aceptar las solicitudes de extranjeros cuya situación encuadre en los supuestos mencionados en los artículos 37 de la Ley, 56 y 57 de su Reglamento.

En el artículo 62 de establece que se podrá modificar la calidad o la característica migratoria, o las condiciones a que esté sujeta la estancia de un extranjero en el país, previa audiencia del interesado o a petición de éste, y aún cuando señala que en el caso de que existan causas supervenientes que lo justifiquen, esta presente la facultad discrecional, puesto que no le obliga a modificar la calidad o característica migratoria solicitada por el interesado, sino que le da la posibilidad de concederla o no.

A tal grado se concede la facultad discrecional, que de conformidad con el artículo 64 los extranjeros o familiares de quienes dependan, están obligados a comunicar a la Secretaría en un término de 15 días, cuando se dejen de satisfacer las condiciones a que está sujeta su estancia en el país, teniendo la autoridad la opción de concederles un plazo ya sea para abandonar el país o para regularizar su situación.

Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones. XLVI Legislatura del Congreso. Págs. 216 a 220.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación.

Decreto que creó el Instituto Nacional de Migración, publicado en el Diario Oficial de la Federación con fecha 19 de octubre de 1993.

Ley General de Población.

Reglamento de la Ley General de Población.

XIX.- DOCTRINA.

La actividad del estado es el conjunto de actos materiales y jurídicos, operaciones y tareas que realiza en virtud de las atribuciones que la legislación positiva le otorga. El otorgamiento de dichas atribuciones obedece a la necesidad de crear jurídicamente los medios adecuados para alcanzar los fines estatales.

Una facultad del Estado es reglamentar la actividad privada, si el Estado interviene regulando

jurídicamente esa actividad es porque los intereses individuales necesitan ser coordinados a fin de mantener el orden jurídico.

Intimamente relacionado con el concepto de atribuciones del Estado, encontramos el de las funciones del mismo.- El concepto de atribuciones comprende el contenido de la actividad del Estado; es lo que el Estado puede o debe hacer. El concepto de función se refiere a la forma de la actividad del mismo.

La función administrativa se realiza bajo un orden jurídico. Un elemento es la delimitación de los efectos que produce el acto administrativo, tanto en el acto subjetivo o creador de situaciones jurídicas individuales, como en las personas a que se refiere, la extensión de las obligaciones que a consecuencia de él nacen y el objeto de él mismo, los cuales se determinan concretamente por el autor del acto, de la misma manera, el acto-condición significa la aplicación de una norma general a un caso individual.

Podríamos definir a la función administrativa como la que el estado realiza bajo un orden jurídico y que

consiste en la ejecución de actos materiales o de actos que determinan situaciones jurídicas individuales.

Se exigen al Estado cada vez con más fuerza prestaciones y seguridad, porque el individuo se ve acuciado por las circunstancias, habiéndose desplazado como tema central político el problema de la libertad, para ser sustituido por el problema de la seguridad social.

Por la exigencia de las propias ideas sobre las que se monta el estado constitucionalista, en su primera etapa, da lugar a una administración pública auténticamente abstencionista. Por vía de excepción se justifican una serie de intervencionismos administrativos que en determinadas materias vienen a significar la quiebra de la tesis abstencionista. El estado se encuentra impelido a subrogarse en las atenciones que con anterioridad habían estado a cargo de la iglesia, de donde surgen nuevos servicios públicos que eran antes innecesarios.

Durante el siglo XIX la intervención administrativa o el servicio público se justifican únicamente en cuanto que falla la iniciativa particular en orden a la satisfacción de una determinada necesidad pública. En el siglo actual el estado intentó configurar la sociedad de

acuerdo con una previa idea de justicia, por lo que en primer término, la finalidad de la actuación administrativa se hizo social. Este es el sentido que habría que asignar a la hoy tan traída y llevada "justicia social". No obstante, como hemos podido apreciar la evolución a llevado al quehacer del estado hacia la economía, por lo que escuchamos términos como libre mercado, oferta y demanda, etc.

♥ En relación con el sentido de la libertad de los ciudadanos, se han adoptado dos posturas en cuanto a los peligros en contra de la libertad. En primer lugar, una actitud de radical desprecio hacia los valores que la libertad entraña, la libertad es entonces un valor político cuya única virtud operativa ha consistido en provocar los graves desajustes sociales y económicos que conocemos desde el siglo XIX. Las condiciones económico-sociales del mundo exigen un definitivo arrinconamiento de la libertad y su sustitución por un sistema de seguridad social.

Frente a la anterior, hay un sector de la doctrina que deplora el indiscutible atentado que para la libertad de los ciudadanos supone el nuevo concepto de la Administración Pública. Hasta tal punto se concibe como

peligrosa la nueva forma de injerencia estatal que se llega a diagnosticar una palabra, un "declinar del derecho".

Finalmente Mannheim rechaza como inadecuado todo planteamiento de la cuestión que signifique una necesidad de elegir entre intervencionismo o planificación y libertad, como posibilidades antiéticas; siendo la planificación un hecho que imponen los tiempos, lo único que cabe es elegir entre una buena planificación (donde la libertad siga teniendo un lugar) y mala planificación.

La experiencia del laborismo inglés con sus efectos socializantes han debido conseguirse sin atentar contra las esencias liberales, el resultado distinción entre libertades primarias y secundarias. Las primeras las que inmediatamente se derivan de la constitución y exigencias de la personalidad humana, cualquier ataque a las mismas so pretexto de las prestaciones estatales debe considerarse como no lícito; en cambio el sacrificio de las libertades secundarias puede justificarse, eventualmente, en función del resultado deseable que se trata de obtener.

Al Ejecutivo, como representante del estado corresponde realizar los actos de alta dirección y de impulso

necesarios para asegurar la existencia y mantenimiento del propio estado y orientar su desarrollo de acuerdo con cierto programa que tienda a la consecución de una finalidad determinada de orden público, económico o en general de orden social. Los actos que con tal finalidad realiza el poder Ejecutivo son los que constituyen los actos de gobierno.

El derecho constitucional encierra todas las normas que se refieren a la estructura misma del Estado, a la organización y relaciones entre los Poderes Públicos y a los derechos fundamentales de los individuos en tanto que constituyen una limitación o una obligación positiva para el mismo estado.

La acción administrativa se funda en estos principios: a) El principio de cambio que autoriza a la constante modificación del servicio, de acuerdo con sus propias exigencias; b) El principio de continuidad, para proporcionar sin interrupción el servicio de acuerdo con las necesidades públicas; c) El principio de igualdad, los beneficiarios o usuarios de un servicio están en un plano de igualdad; d) El principio de seguridad que limita la acción de los particulares con el empleo de la coacción en su caso.

El campo de los derechos de la sociedad, cada día es mayor y suscita numerosos problemas, por las restricciones que el estado impone a los particulares.

Se tiene que considerar que los deberes del estado, el cual a través de sus órganos, tiene a su cargo la protección de la sociedad y velar que las actividades individuales, no lesionen los derechos sociales de la comunidad.

Las obligaciones de los particulares de hacer y no hacer, hasta ayer encerradas en el marco de los principios de liberalismo del siglo pasado, que alejaba la libre determinación de la conducta a los propios interesados, en el mas notorio de los egoísmos: aquel que se desentiende de los problemas sociales que le rodean.

El particular tiene plena libertad para actuar como lo juzgue conveniente, gobernado siempre por su interés, siempre y cuando, la actuación del particular no origine molestias y perjuicios a los demás, a la sociedad y al estado, o se niegue a cumplir con sus obligaciones sociales, es decir, el Orden Público.

Pretender regir la vida del estado por las normas que rigen relaciones entre particulares, es subordinarlo al cumplimiento de condiciones que son un obstáculo para la eficaz satisfacción de las necesidades colectivas.

El principio de legalidad se puede entender desde un punto de vista material, en cuyo caso su alcance es el de que la norma en la que se funde cualquiera decisión individual tiene que ser una norma de carácter abstracto e impersonal. Puede también ser tomado en su sentido formal, significándose entonces que además de ser una ley desde el punto de vista material, la norma bajo la cual se realice el acto individual debe también tener los caracteres de una ley desde el punto de vista formal, es decir, que debe ser una disposición expedida por el Poder que conforme al régimen constitucional esté normalmente encargado de la formación de las leyes.

Asimismo, el principio de que ningún órgano del estado puede realizar actos individuales que no estén previstos o autorizados por disposición general anterior, tiene en todos los estados modernos un carácter casi absoluto; pues salvo el caso de facultad discrecional, en ningún otro y por ningún motivo es posible hacer excepción

a este principio fundamental. (Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia. 1917-1975. Pleno y Salas. Tesis 46. Pág. 59).

Dentro del régimen constitucional de los estados contemporáneos basta que la disposición sea materialmente legislativa para que el acto individual pueda realizarse a su amparo, cualquiera que sea el órgano de donde proviene aquella disposición y siempre, por supuesto, que el órgano tenga competencia para dictar la norma.

La única excepción al principio material de la legalidad ocurre en los casos en que la Administración se encuentra revestida con la llamada facultad discrecional. Por ello, es necesario precisar su naturaleza, campo de aplicación y límites.

Según Bonnard, cuando la ley o reglamento prevee cierta competencia para la Administración en ocasión de una relación de derecho con un particular, deja a la Administración un poder libre de apreciación para decidir si debe obrar o abstenerse, en qué momento debe obrar, cómo debe obrar y que contenido va a dar a su actuación. El poder discrecional consiste pues, en la libre apreciación

dejada a la administración para decidir lo que es oportuno hacer o no hacer.

Se distingue del poder arbitrario, pues mientras éste representa la voluntad personal del titular de un órgano administrativo que obra impulsado por sus pasiones, sus caprichos o sus preferencias, aquella, aunque constituye la esfera libre de la actuación de una autoridad, tiene un origen legítimo, como lo es la autorización legislativa y un límite que en el caso extremo en que no esté señalado en la misma ley o implícito en el sistema que ésta adopta, existe siempre en el límite general que constituye la única finalidad que pueden perseguir las autoridades administrativas.

Si bien es cierto, como ya hemos indicado, la acción de la administración pública esta regulada por el sistema jurídico vigente, ello no implica que los órganos gubernamentales no posean ocasionalmente un relativo margen de movimiento para determinar el contenido y la orientación de su actividad, es decir, para la emisión del acto administrativo.

Existen casos en que la ley permite al funcionario decidir con amplio margen, sobre el alcance de

aplicación de una norma. Es esto lo que se denomina la facultad discrecional o poder discrecional.

Cuando la ley permite al servidor la actuación dentro de determinados límites ponderando las motivaciones, los fines y la oportunidad, estamos ante facultades de carácter discrecional en el ejercicio de la función administrativa. Se habla de que, en derecho administrativo, es precisamente mediante facultades discrecionales como se actúa en la mayoría de las veces, ya que la ley no puede prever la oportunidad para la emisión del acto jurídico subjetivo, sino que es la autoridad la que ha de valorar el momento, la medida y los alcances de la declaración concreta que habrá de producir consecuencias de derecho.

Una facultad será discrecional cuando el ordenamiento jurídico no establezca cuando, como y en que sentido deba ejercitarse, pudiendo ser que no exista ley que regule los tres aspectos o que existiendo, en aras de la eficacia administrativa se permita la decisión de la autoridad.

Se reconoce en la doctrina una facultad discrecional libre, en la cual el órgano puede o no realizar la

actividad que le está permitiendo la ley, es decir, existe una total libertad para actuar o no y también para determinar el sentido y alcance de la declaración unilateral de voluntad. Este tipo de facultades y los actos derivados de su ejercicio son llamados discrecionales absolutos o totales, los requisitos para que pueda llevarse a cabo son: que se debe actualizar el supuesto contemplado en la ley que permita realizar esa determinada función pública, que sea un asunto de su competencia y que se ejecute conforme a la ley.

Existe también, una facultad discrecional obligatoria, en la que el funcionario o empleado público tiene que actuar en uno o en otro sentido y dentro de los límites que contempla la ley, en este caso no puede abstenerse de emitir el acto, con lo que cuenta es con cierta movilidad entre varias opciones preestablecidas como en el caso de las sanciones pecuniarias (multas), las cuales siempre deben imponerse dentro de los límites que establezca el precepto correspondiente.

La orden dictada en uso de la facultad discrecional deberá satisfacer los requisitos del artículo 16 Constitucional, de fundar y motivar la causa legal del procedimiento.

La autoridad debe tener una competencia ligada por la ley y no un poder discrecional en todos aquellos casos referidos a las garantías individuales, en que la Constitución exige que dichas garantías sólo puedan afectarse por mandatos de la ley. Si se otorgara una facultad discrecional se produciría el resultado de que la Administración sustituiría al Poder Legislativo, violándose así el principio de "reserva de la ley".

Respecto a la función que desempeña la facultad discrecional, dicha función consiste en dar flexibilidad a la ley para adaptarla a circunstancias imprevistas o para permitir que la administración haga una apreciación técnica de los elementos que concurren en un caso determinado o pueda, por último, hacer equitativa la aplicación de la ley, el dominio de dicha facultad debe extenderse a aquellos casos en los cuales exista la posibilidad de muy variadas ocurrencias, en que realmente concurren elementos cuya apreciación técnica no pueda ser regulada de antemano, o en que, por último el principio de igualdad entre la ley queda mejor protegido por una estimación de cada caso individual.

Debe conservarse un mínimo de competencia ligada que sea la salvaguarda de los derechos de los

particulares al lado de la competencia discrecional que sea estrictamente necesaria para evitar un sacrificio de los intereses públicos esenciales.

Se considera inadmisibles, dentro de un régimen de legalidad la facultad que en una ley se concediera a la administración, para resolver todos los casos de acuerdo con las circunstancias particulares de cada uno de ellos, pues esa amplitud de discreción sería incompatible con la idea de una verdadera regulación de la materia por el Poder Legislativo; podría degenerar en el ejercicio del poder arbitrario.

Ahora bien, el Estado, según opinión de los tratadistas, es una gran organización cuya complejidad rebasa, en mucho, a la que se observa en las emprendidas por los particulares, por muy grandes que éstas sean.

Pareciera entonces que la actividad del estado no tuviera más límites que los que él mismo se impone, debido a que crea y extingue las estructuras administrativas que considera necesarias para el cumplimiento de sus fines.

Es indispensable distinguir entre discrecionalidad y arbitrariedad, esta segunda se presenta cuando el servidor público actúa de manera incorrecta al ejercer facultades discrecionales, también se le llama desvío de poder; vendría a ser un uso exorbitante de las facultades que la ley le otorga, al no ponderar adecuadamente los factores que determinan el origen y la finalidad de la actuación.

El funcionario público esta obligado a actuar de acuerdo con los mandamientos de la ley. La norma es el punto de partida y la fundamentación de todos sus actos, al mismo tiempo que constituye una sólida garantía para los particulares. Es esto lo que se denomina la administración reglada o vinculada y tiende a eliminar las arbitrariedades del poder público, según Fleiner "la Administración recibe de la ley el impulso para obrar, todo acto administrativo precisa de un fundamento legal".

La actuación sin norma conduce a un régimen de arbitrariedad y despotismo. La ley circunscribe en forma estricta la actuación del funcionario, para que se limite a sus términos. Este es el fundamento del principio de legalidad.

Al respecto, el legislador se limita a trazar el marco legal dentro del cual la autoridad administrativa puede actuar libremente en cada caso. El motivo para esto no estriba solamente en el intento de tener en cuenta las particularidades del caso concreto, y de hacer justicia como sucedería con el arbitrio judicial. El legislador procede de esta suerte, considerando que la autoridad administrativa tiene la experiencia necesaria para dictar disposiciones en sentido favorable al interés público. La autoridad administrativa encargada de la ejecución de la norma jurídica, ha de expresar cómo debe basarse en su manera de ver la realidad, debido a sus conocimientos científicos y a su experiencia práctica de la técnica administrativa.

Basándose en:

a) La disposiciones legales que permiten al funcionario un elemento móvil en su actuación, para actuar de acuerdo con las circunstancias. La facultad discrecional debe estar consignada en forma expresa en la ley. En algunos casos se desprende de los mismos términos legales.

b) El funcionario debe ser competente para realizar el acto administrativo.

c) La ley debe autorizar al funcionario para actuar con cierta libertad o abstenerse si así lo estima conveniente. Estos actos no escapan a la crítica y al control de legalidad y pueden ser anulados jurisdiccionalmente.

d) Es el propio funcionario el que esta autorizado para fijar las diversas modalidades de su actuación. Bonnard dice: "El poder discrecional no es susceptible de más o menos, es él o no es." Se quiere indicar con esto, que el poder discrecional aunque subordinado a la ley, no es susceptible de límites o restricciones.

No obstante, al crear nuevas estructuras se deben seguir lineamientos previamente establecidos, como es el caso del Instituto Nacional de Migración, que anteriormente era la Dirección General de Servicios Migratorios dependiente de la Secretaría de Gobernación, actualmente órgano técnico desconcentrado de la propia Secretaría.

Con el fin de lograr una mejor comprensión de las funciones y competencia de este Instituto, que ya se

han vertido en otros capítulos, señalaré algunos conceptos relativos a la desconcentración administrativa.

Se llama desconcentración administrativa a la transferencia a un órgano inferior o agente de la administración central, de una competencia exclusiva, o un poder de trámite, de decisión, ejercido por los órganos superiores, disminuyendo relativamente la relación de jerarquía y subordinación.

Estos órganos no se desligan, ni destruyen la relación jerárquica, ni pierden su carácter de ente centralizado, pero adquieren facultades o poderes exclusivos que en buena parte significan una limitada y precaria autonomía que es libertad restringida o condicionada, más no autonomía.

Caracteres y elementos de la Desconcentración Administrativa:

a) Es una forma que se sitúa dentro de la centralización administrativa.

b) La relación jerárquica se atenúa, pero no se elimina para limitar su labor, pero el poder central se

reserva amplias facultades de mando, de decisión, de vigilancia y competencia.

c) No gozan de autonomía económica, aun cuando se señalan casos de excepción.

d) La autonomía técnica es la verdadera justificación de la desconcentración.

e) La competencia se ejerce dentro de las facultades del Gobierno Federal, y se origina entre órganos superiores de la Administración Pública y órganos inferiores que ven aumentada su competencia a costa de los anteriores.

f) El órgano desconcentrado tiene su régimen por una ley, un Decreto, un Acuerdo del Ejecutivo Federal o el régimen general de una Secretaría de Estado.

g) El ejercicio de facultades exclusivas, no es obstáculo para que las relaciones entre el órgano desconcentrado y el Poder Central, sean directas normalmente a través del órgano correspondiente.

En este caso se trata de desconcentración vertical o central, puesto que el órgano central superior cede su competencia, en forma limitada y exclusiva, a un órgano inferior, que forma parte de él.

Se considera un elemento útil para aligerar la acumulación de asuntos en el poder central.

Aún cuando la expresión delegación de competencia es inexacta, pues parecería que existiera un mandato por el cual un funcionario encargara a otro el ejercicio, en su lugar, de su derecho de competencia, podríamos expresar que la delegación de competencia que ejerce el Instituto se funda en los siguientes preceptos:

El artículo 28 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, posteriormente su régimen se establece en el Decreto que lo creó, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de octubre de 1993, que en su Artículo Quinto Transitorio señala que todas las menciones hechas a la Dirección General de Servicios Migratorios, tanto en la Ley General de Población como en su Reglamento, se entenderán conferidas al Instituto Nacional de Migración y su Comisionado, funcionario que ejercerá las atribuciones inherentes a su cargo, no siendo

importante quien sea ese servidor público. Ahora bien, como ya se indicó en otros puntos de este trabajo, las funciones de la Autoridad Migratoria, llámese Director de Servicios Migratorios hasta el año de 1993 o Instituto Nacional de Migración a partir de esa fecha, son sumamente amplias y entrañan cuestiones de carácter de orden público y de beneficio general para los gobernados, lo que debe tomarse en cuenta al autorizar la internación o permanencia en el país de cualquier extranjero que en determinado momento pudiera ocasionar un perjuicio a los nacionales, debido a lo anterior y en aras de la funcionabilidad requiere de ciertas facultades discrecionales.

A continuación transcribiré Jurisprudencias relativas tanto a la facultad discrecional en general, como a la actividad migratoria en particular.

Criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible a páginas 120, del Apéndice, Sexta Epoca, Volumen IV, Tercera parte, Amparo en Revisión 6489/55, que dice: "**FACULTADES DISCRECIONALES. SU CONTROL EN EL AMPARO.** El ejercicio de la facultad discrecional está subordinada a la regla del Artículo 16 de la Constitución federal, en cuanto este precepto impone a las autoridades la obligación de fundar y motivar los actos que puedan

traducirse en molestias a la posesión y derechos de los particulares. Aunque dicho ejercicio implica un juicio subjetivo del autor del acto que no puede ni debe sustituirse por el criterio del juez, si está sujeto al control de éste último, por lo menos cuando el juicio subjetivo no es racional, sino arbitrario y caprichoso y cuando es enteramente injusto o contrario a la equidad; y puede añadirse que dicho control es procedente cuando en el aludido juicio no se hayan tomado en cuenta las circunstancias de hecho, o sean alteradas injustificadamente, así como en los casos en que el razonamiento sea ilógico o contrario a los presupuestos generales de derecho."

"FACULTADES DISCRECIONALES Y ARBITRIO. DISTINCION. En nuestro sistema legal, en principio, no existe la facultad discrecional absoluta, que permite a las autoridades actuar o tomar decisiones sin tener que dar ninguna explicación de sus actos, pues la jurisprudencia de la Suprema Corte ha establecido que el uso de las facultades discrecionales deberá ser razonado adecuadamente, y que ese uso puede ser revisado por los tribunales, en cuanto a que los razonamientos que lo apoyan deben invocar correctamente las circunstancias del caso, apreciar debidamente los hechos pertinentes y no

violar las reglas de la lógica. Sin embargo, no se deben confundir las facultades discrecionales con el uso del arbitrio que la ley concede a las autoridades en determinadas condiciones."

Tesis N° 187, visible a página 35 del Volumen 27, Sexta Parte, Tribunales Colegiados.

Amparo Directo DA-529/1969. Francisco Pacheco Hernández. Marzo 30 de 1971. Unanimidad de votos.

Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

"FACULTADES DISCRECIONALES.

APRECIACION DEL USO INDEBIDO DE ELLAS EN EL JUICIO DE AMPARO. El uso del arbitrio o de la facultad discrecional que se concede a la autoridad administrativa puede censurarse en el juicio de amparo cuando se ejercita en forma arbitraria o caprichosa, cuando la decisión no invoca las circunstancias que concretamente se refieren al caso discutido, cuando éstas resultan alteradas o son inexactos los hechos en que se pretende apoyar la resolución, o cuando el razonamiento en que la misma se apoya es contrario a las reglas de la lógica.

Jurisprudencia N° 372, visible a páginas 628-629. 1917-1985. Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, Tercera Parte, Segunda Sala, México 1985.

"FUNDAMENTACION Y MOTIVACION. De acuerdo con el artículo 16 de la Constitución Federal, todo acto de autoridad debe estar adecuada y suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso, y por lo segundo, que también deben señalarse, con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto; siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas."

Jurisprudencia N° 373. Poder Judicial de la Federación. Tesis de Ejecutorias, 1917-1985, Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, Tercera Parte, Segunda Sala, Páginas 636-637.

"FUNDAMENTOS Y MOTIVACION DE LOS MANDAMIENTOS DE LA AUTORIDAD. ARTICULO 16 CONSTITUCIONAL. Por fundar debe entenderse la

expresión de los fundamentos legales o de derechos del acto reclamado: en consecuencia, a una resolución reclamada no queda debidamente fundada sino contiene la expresión de ningún fundamento legal o de derecho. Por motivar debe entenderse el señalamiento de las causas materiales o de hecho que hayan dado lugar al acto reclamado, sin que pueda admitirse que la motivación consista en la expresión general y abstracta: por razones de interés público, ya que la mencionada expresión no señala en principio las causas materiales o de hechos que hubieran dado lugar al acto reclamado."

Sexta Epoca, Tercera Parte: Volumen LII, Página 63. A.R. 2248/61.

Puentes Internacionales, S.A. de C.V. 5 votos. Séptima Epoca: Tercera Parte: Volumen 80, Página 36. R.F. 45/74. Inmobiliaria Sonorense, S.A. y otros. 5 votos.

Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, Tercera Parte, Segunda Sala, México 1985, Página 640.

Por analogía.

"FACULTAD DISCRECIONAL DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA. DEBE EJERCITARLA RAZONANDOLA DENTRO DE LA LEY. Es infundado el argumento de la autoridad responsable de que obra dentro de la ley el conceder o negar licencias para el expendio de bebidas alcohólicas en uso de la facultad discrecional que la misma le confiere, pues aún en ese supuesto, cabe precisar que el hecho de que una autoridad cuente con facultades discrecionales para la realización de determinadas actividades, no la libera de la obligación de fundar y motivar debidamente sus resoluciones, ni la faculta para actuar en forma arbitraria y caprichosa."

Sexta Epoca, Tercera Parte: Volumen CXXXVI, Página 21, A.R. 2282/68. María Dolores Aguilar de Becerra. 5 votos.

"EXTRANJEROS, CALIDAD DE INMIGRANTES.- La calidad de inmigrante no se adquiere automáticamente por el sólo hecho de satisfacer determinados requisitos legales, sino mediante declaración que haga al efecto la Secretaría de Gobernación, máxime que dicha Secretaría esta facultada para negar la entrada al país a los extranjeros, o el cambio de característica migratoria, aunque cumplan con todos los requisitos señalados por la Ley cuando así lo estime conveniente."

Jurisprudencia visible a fojas 1000, del Tomo CII, Quinta Epoca, del Semanario Judicial de la Federación, Materia Administrativa.

XX.- CONTRADICCIÓN ENTRE LOS ARTICULOS 1º, 14 Y 16 CON EL 33 DE LA CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Podría definirse a la facultad discrecional en materia migratoria como aquella otorgada por una Ley a la administración pública, que le permite regular y resolver de acuerdo a sus libres consideraciones la oportunidad y conveniencia, sobre la entrada, la salida, el tránsito interno y la permanencia de extranjeros en la República Mexicana.

Es de citarse que la Ley General de Población no establece lo que es de interés público para el país, dejando la definición de dicho concepto a la Secretaría de Gobernación.

Como se aprecia a simple vista, en los términos en que lo establece la Ley General de Población, la entrada la salida, el tránsito interno y la permanencia en el territorio nacional por parte de extranjeros, va a quedar

sujeta a lo que la Secretaría considere conveniente o necesario, a fin de procurar el beneficio del interés público, siendo contradictorio con lo dispuesto por el artículo 1º de la Constitución, puesto que las garantías que otorga a todo individuo no podrán restringirse, ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.

Ahora bien, del análisis del precepto constitucional 89 fracción I, que establece la facultad y obligación del Presidente de la República de ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, tenemos que, la facultad de las autoridades administrativas, en lo que concierne a las leyes sobre inmigración, se reduce a la simple ejecución de dichas leyes.

Sin embargo, como se puede apreciar la Ley General de Población no sólo no define las limitaciones fijadas en el artículo 11 constitucional, sino que otorgando facultades discrecionales permite que la Secretaría determine las limitaciones, pudiendo equipararse esta actividad con la legislativa, lo cual está prohibido por el artículo 49 de la propia Constitución.

Del análisis del artículo 14 Constitucional se puede observar que "*Nadie* podrá ser privado de la vida, de

la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las *leyes expedidas con anterioridad al hecho*".

No obstante, la Ley General de Población no determina las limitaciones a los derechos de los extranjeros, que deba imponer la Secretaría de Gobernación, sino que le permite que en uso de sus facultades discrecionales defina y establezca esas limitaciones.

En lo que respecta al artículo 16 de nuestra Carta Magna, la autoridad migratoria deberá fundar y motivar todos sus actos, y entendiéndose por fundamentación el señalar con precisión el precepto legal en el cual se basa para emitir su acto, al actuar discrecionalmente tiene la obligación de razonar con mayor amplitud los motivos por los cuales lo emitió.

Derivado de lo anterior y debido a la defectuosa fundamentación y motivación que en muchas ocasiones se realiza por parte de las autoridades migratorias, los extranjeros no saben si han cumplido o no con los requisitos necesarios, ni aún cuando hubieren

cumplido con todos los requisitos si su solicitud de trámite va a ser aprobada o no, quedando sujetos a los cambiantes y subjetivos puntos de vista de los funcionarios de Servicios Migratorios.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. México 1989.

Garrido Falla, Fernando. Tratado de Derecho Administrativo. Volumen I. Parte General. Editorial Tecnos, S.A. Madrid, España. 1989.

Guerrero Orozco, Omar. Introducción a la Administración Pública. Editorial Harla, S.A. de C.V. 1985.

Martínez, Rafael I. Derecho Administrativo. Editorial Harla. 1991

Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S.A. Tomo II. 1988.

CONCLUSIONES

Pensando en el estado como una gran organización que no parece tener más límites que los que él mismo se impone, creando y extinguiendo las estructuras administrativas que considera necesarias para el cumplimiento de sus fines, se podrían considerar perjudicados los intereses de los extranjeros, puesto que al tramitar sus permisos ante la Secretaría de Gobernación, se enfrentan a reglas que, en uso de sus facultades discrecionales, son dictadas de una manera privativa y ex-profeso para sus casos en particular, además de que como ya se manifestó los criterios varían de un funcionario a otro.

Así a manera de ejemplo se cita que la Ley General de Población de 1947, en caso de que existieran causas de interés público, contaba con atribuciones incluso de suspender o cancelar definitivamente la admisión de extranjeros cuya internación pudiera poner en peligro el equilibrio económico o social de la República.

Existen dos ideas respecto de la clase de facultades con que debe contar el servidor público para

realizar su actividad, por una parte se afirma que el exceso de discrecionalidad es una postura de los regímenes de corte autocrático, en los cuales la voluntad del gobernante es la determinante para la emisión del acto; por la otra, el dinamismo de la vida actual y los avances tecnológicos, plantean la necesidad y conveniencia de otorgar mayores márgenes de movimiento y opciones a la actividad de la administración pública, la que no puede someter a los múltiples acontecimientos, a rígidos moldes que suponen las facultades regladas.

Debido a lo anterior, y a efecto de brindar seguridad jurídica a los extranjeros, es necesario que se de legitimidad al acto emitido por la autoridad. ¿Cómo se logrará esto? siguiendo las llamadas condiciones de legitimidad que son las siguientes:

1.- El sujeto emisor debe tener competencia. En este sentido el Ejecutivo ha procurado fundar la competencia del Instituto Nacional de Migración, emitiendo Decretos y Acuerdos por medio de los cuales se delegan facultades a los funcionarios que atienden los asuntos de la rama migratoria, como es el caso del Decreto de creación del Instituto ya mencionado y el Acuerdo Delegatorio de Facultades que fué publicado en el Diario Oficial de la

realizar su actividad, por una parte se afirma que el exceso de discrecionalidad es una postura de los regímenes de corte autocrático, en los cuales la voluntad del gobernante es la determinante para la emisión del acto; por la otra, el dinamismo de la vida actual y los avances tecnológicos, plantean la necesidad y conveniencia de otorgar mayores márgenes de movimiento y opciones a la actividad de la administración pública, la que no puede someter a los múltiples acontecimientos, a rígidos moldes que suponen las facultades regladas.

Debido a lo anterior, y a efecto de brindar seguridad jurídica a los extranjeros, es necesario que se de legitimidad al acto emitido por la autoridad. ¿Cómo se logrará ésto? siguiendo las llamadas condiciones de legitimidad que son las siguientes:

1.- El sujeto emisor debe tener competencia. En este sentido el Ejecutivo ha procurado fundar la competencia del Instituto Nacional de Migración, emitiendo Decretos y Acuerdos por medio de los cuales se delegan facultades a los funcionarios que atienden los asuntos de la rama migratoria, como es el caso del Decreto de creación del Instituto ya mencionado y el Acuerdo Delegatorio de Facultades que fué publicado en el Diario Oficial de la

Federación el 1º de noviembre de 1993, por medio del cual se distribuyen las atribuciones a los diferentes funcionarios del Instituto.

2.- La manifestación externa de la voluntad, debe originarse y expresarse de manera libre, sin vicios, ni error, dentro de un marco competencial y de facultades delimitados y conferidos conforme a la ley.

3.- El objeto, esto es, lo que persigue la autoridad al emitir el acto (crear, reconocer, modificar o extinguir situaciones subjetivas de derecho) debe realizarse con miras a satisfacer el interés de la colectividad; debiendo ser alcanzable y estar dentro de lo que la ley le asigne como competencia.

4.- La forma en materia migratoria forzosamente ha de ser por escrito.

Reiterando, el elemento indispensable en todo acto de autoridad es el que se realice con estricto apego a derecho, lo que puede lograrse capacitando al personal que elabora las resoluciones a efecto de que conozca qué preceptos invocar y como motivar su actuación, evitando de esta manera incurrir en un acto

Federación el 1º de noviembre de 1993, por medio del cual se distribuyen las atribuciones a los diferentes funcionarios del Instituto.

2.- La manifestación externa de la voluntad, debe originarse y expresarse de manera libre, sin vicios, ni error, dentro de un marco competencial y de facultades delimitados y conferidos conforme a la ley.

3.- El objeto, esto es, lo que persigue la autoridad al emitir el acto (crear, reconocer, modificar o extinguir situaciones subjetivas de derecho) debe realizarse con miras a satisfacer el interés de la colectividad; debiendo ser alcanzable y estar dentro de lo que la ley le asigne como competencia.

4.- La forma en materia migratoria forzosamente ha de ser por escrito.

Reiterando, el elemento indispensable en todo acto de autoridad es el que se realice con estricto apego a derecho, lo que puede lograrse capacitando al personal que elabora las resoluciones a efecto de que conozca qué preceptos invocar y como motivar su actuación, evitando de esta manera incurrir en un acto

discrecional defectuoso, lo que sucede cuando el funcionario se excede de su arbitrio y coloca su propia voluntad subjetiva en el lugar de la voluntad objetiva estatal.

Respecto de la tendencia de considerar inconstitucional a la facultad discrecional de las autoridades migratorias, toda vez que no se definen en la ley de la materia las limitaciones señaladas en la Constitución, puede aducirse que sería imposible precisar en ésta de manera detallada o reproducir todas aquellas situaciones que pudieran presentarse en relación con la entrada o salida de extranjeros del territorio nacional, debido a los constantes cambios en la economía y política mundiales.

Cada día las relaciones internacionales se hacen más estrechas, consecuentemente ha ido cambiando la concepción de soberanía, ya que con la idea de libre comercio se han abierto las fronteras de los países.

No obstante, como es del dominio público, no existe país en todo el mundo que no tenga una política migratoria, la cual es esencial para mantener el orden interno y la seguridad de sus fronteras, en lo que se refiere al ingreso indiscriminado de extranjeros, que podrían

provocar mayores problemas económicos y hasta inestabilidad política.

En cualquier agenda de Seguridad Nacional, forzosamente se encuentra el tema de las fronteras, de las cuales México, solamente en lo que se refiere a las terrestres, tiene dos extremadamente complejas, analizadas tanto desde el punto de vista internacional como interno.

Aunado a lo anterior, la situación geográfica del país que lo constituye en un paso hacia los Estados Unidos de Norteamérica, hace necesario que la política migratoria se defina de una manera que no quede posibilidad de que ni las autoridades ni los extranjeros actuen fuera de la ley.

Ahora bien, la dependencia responsable de diseñar e instrumentar la política migratoria es el Instituto Nacional de Migración, dependiente de la Secretaría de Gobernación, Secretaría que cuenta con atribuciones que le permiten conocer en forma amplia, cabal y oportuna la situación prevaleciente en el país, particularmente en los rubros que influyen en forma directa en la política migratoria nacional.

Por lo que he podido percatarme, actualmente no existe una coordinación clara y suficiente para definir a la política migratoria, lo cual se ha debido a diversos motivos como son:

Durante el sexenio pasado, especialmente durante los años 1993 y 1994, ha habido diversos cambios del Titular de la institución migratoria, creándose una inestabilidad en cuanto a los criterios a seguir, puesto que con los consiguientes cambios de funcionarios se impide asimismo, que alguno de ellos tome con la debida seriedad los planes y actividades inherentes a su cargo.

Situación que cambiaría si la administración pública se tomara como una carrera, entonces solamente acudirían a servir al público aquellos que tuvieran vocación para el servicio, redundando en una mejoría tanto de la atención al público como de la Nación y en espera de que su desempeño se viera premiado, por decirlo de alguna manera, con el ascenso que correspondiera.

Como consecuencia de lo expresado, sería conveniente que se implementaran cursos de capacitación para los empleados que tuvieran el deseo de mejorar de puesto.

Asimismo, la guía de requisitos nunca ha sido publicada en el Diario Oficial de la Federación, lo cual motiva que este afectada de falta de legalidad; como ha sucedido en la práctica cuando promueven amparos los extranjeros en contra de los requisitos que se les fijan, y se les concede la protección y amparo de la Justicia de la Unión.

Ante la dificultad de que el Reglamento de la Ley General de Población detalle todos y cada uno de los trámites a realizar, considero pertinente que se publicara debidamente la guía de requisitos o en su defecto se ampliara dicho Reglamento.

Por otra parte, existe el problema de que ni el aseguramiento, ni la expulsión como tales, se contemplan en la Constitución, quedando en ocasiones la autoridad migratoria impedida para asegurar y expulsar en debido cumplimiento de lo dispuesto por la Ley General de Población, a extranjeros que cometieron algún delito o que se encuentran ilegales en el país, puesto que se les reconocen derechos como los señalados por los artículos 1º, 4º, 11 y 30 de nuestra Carta Magna.

En la práctica en cuanto se asegura a los extranjeros, dependiendo del Juzgado de Distrito en Materia Penal que este de guardia, hay abogados que acuden a la estación migratoria a conocer el nombre de ellos y promueven amparo generalmente en contra de "detención, incomunicación, privación ilegal de libertad" y se dan casos en que los Juzgadores equiparan al aseguramiento con la detención, acto para el cual la autoridad migratoria no es competente de conformidad con los artículos 14, 16, 21 y 102 Constitucionales.

También se confunde a la expulsión con la deportación, lo cual se debe a que en el artículo 33 de dicho Ordenamiento, se menciona que el Ejecutivo de la Unión tendrá la facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional al extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente, pudiendo aplicarse cualquiera de los dos términos, estableciéndose la diferencia e incluso la competencia para ejecutarlas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación y Ley General de Población y su Reglamento.

La Ley Orgánica de la Administración Pública en su artículo 27 fracción VI, otorga a la Secretaría de

Gobernación la facultad para aplicar el 33 Constitucional; el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, en su artículo 14 fracción XVI, le concede a la Dirección General de Gobierno la atribución de deportar a los extranjeros; por último la Ley General de Población y su Reglamento asignan al Instituto Nacional de Migración la competencia para expulsar al extranjero que incurra en violaciones a sus preceptos

Podrían subsanarse esta situación, modificando el artículo 19 Constitucional que dice: "Ninguna detención ante autoridad judicial podrá exceder del término de setenta y dos horas a partir de que el indiciado sea puesto a su disposición, sin que se justifique con un auto de formal prisión y siempre que de lo actuado aparezcan datos suficientes que acrediten los elementos del tipo penal del delito que se impute al detenido y hagan probable la responsabilidad de éste.." agregando "...ningún aseguramiento efectuado por la autoridad administrativa, podrá exceder de setenta y dos horas, sin que se haya resuelto la situación migratoria del extranjero, ya sea concediéndole plazo para regularizarla o efectuando su expulsión del territorio nacional".

Cabe hacer mención de que existen varios problemas más que se presentan en la actividad migratoria, los cuales bien podrían ser materia cada uno de ellos de otro trabajo, la intención de esta tesis fué la de tratar de aclarar la aplicación de la facultad discrecional dentro del ámbito migratorio, tarea difícil pues involucra tanto al derecho administrativo como al derecho internacional.

BIBLIOGRAFIA

Accioly Hilbebrando. Tratado de Derecho Internacional Público. Madrid. 1958

Akershurst, Miche. Introducción al Derecho Internacional. Alianza Editorial. Madrid. 1972.

Arce Alberto. Derecho Internacional Privado. Imprenta Universitaria. 1973. Guadalajara.

Antokoletz Daniel, DR. Tratado de Derecho Internacional Público. Librería y Editorial la Facultad. Buenos Aires. 1951.

Arellano García, Carlos. Derecho Internacional Privado. Editorial Porrúa, S.A. 1989. México.

Arellano García, Carlos. Derecho Internacional Público. Editorial Porrúa, S.A. 1983. México.

Barros Jarpa, Ernesto. Derecho Internacional Público. Editorial Jurídica de Chile. 1959.

Barcía Tellez, Camilo. Estudio de Política Internacional y Derecho de Gentes. Madrid. 1948.

Bello Andrés. Principios de Derecho Internacional. Editorial Jurídica Atalaya. Buenos Aires. 1946.

Boggiano, Antonio. Derecho Internacional Privado.. Ediciones Depalma. 1979. Buenos Aires, Argentina.

Briarly J.L. La Ley de las Naciones. Editora Nacional. México. 1950.

Cahier, Philippe. Derecho Diplomático Contemporáneo. Ediciones Rialp. Madrid. 1965.

Caicedo Castilla, José Joaquín. Derecho Internacional Privado. Editorial Temis. 1967.. Bogotá, Colombia.

Carrillo Salcedo, Juan Antonio. Derecho Internacional Privado. Editorial Temis, S.A. 1983. España.

Dekkers, René. El Derecho Privado de los pueblos. Editorial Revista de Derecho Privado. 1957. Madrid, España.

Díaz Cisneros, César. Derecho Internacional Público. Editorial Tipográfica Argentina. Buenos Aires. 1955.

Díez de Velasco Vallejo, Manuel. Curso de Derecho Internacional Público. Editorial Tecnos, S.A. Madrid. 1963.

D'istenafo, Miguel A. DR. Esquemas del Derecho Internacional Público. Editorial Pueblo y Educación. La Habana. 1977.

Fenwick Charles G. Derecho Internacional. Editorial Bibliográfica Omeba. Buenos Aires. 1963.

Fiore, Pasquale. Autoridad Extraterritorial de las Leyes. Centro Editorial de F. Góngora. 1988. Madrid, España.

Foignet René. Derecho Internacional Público. Nueva Librería de Derecho y Jurisprudencia. Arthir Rousseau. París. 1908.

Fraga Gabino. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S.A. 1989. México.

García Robles, Alfonso. La Cláusula Calvo ante el Derecho Internacional. 1936. S.N.

Garrido Falla, Fernando. Tratado de Derecho Administrativo. Editorial Tecnos, S.A. 1989. Madrid, España.

Goldschmidt, Werner. Derecho Internacional Privado. Ediciones Depalma. 1982. Buenos Aires, Argentina.

Guerrero Verdejo, Sergio. Apuntes de Derecho Internacional Privado. UNAM. Esc. Nacional de Estudios Superiores Aragón. 1986. México.

Guerrero Orozco, Omar. Introducción a la Administración Pública. Editorial Harla, S.A. DE C.V. 1985. México.

Herrera Orrantía, Raúl Homero. Las Resoluciones de las Conferencias como Normas Jurídico-Internacionales. 1960. México.

Kelsen, Hans. Principios de Derecho Internacional Público. Librería El Ateneo. Editorial Buenos Aires. 1965.

Korovin Y.A. y otros. Derecho Internacional Público. Editorial Grijalvo, S.A. México, D.F. 1963.

Martínez Morales, Rafael. Derecho Administrativo. Editorial Harla. 1991. México

Miaja de la Muela, Adolfo. Introducción al Derecho Internacional Público. Ediciones Atlas. 3ª. Edición. Madrid. 1960.

Nussbaum, Arthur. Historia de Derecho Internacional. Editorial. Revista de Derecho Privado. Madrid. 1949.

Oppenheim L. Tratado de Derecho Internacional. Editorial Longmans. Londres, 8ª. Edición. 1967.

Pereznieto Castro, Leonel. Derecho Internacional Privado. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas. 1982. México.

Podesta Costa, L.A. Derecho Internacional Público. Editorial Tipográfica Argentina. Buenos Aires. 1955.

Reuter Paul. Derecho Internacional Público. Bosch, Casa Editorial. Barcelona. 1962

Reuter Paul. Instituciones Internacionales. Bosch, Casa Editorial. Barcelona. 1959.

Rousseau, Charles. Derecho Internacional Público. Editorial Ariel. Barcelona, 3ª. Edición. 1966.

Seara Vázquez, Modesto. Derecho Internacional Público. 11ª. Edición. Editorial Porrúa, S.A. México. 1986.

Sepúlveda, César. Derecho Internacional. Editorial Porrúa, S.A. 1986. México.

Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S.A. 1988. México.

Sierra, Manuel J. Derecho Internacional Público. 3ª Edición. México. 1959.

Sorensen Max. Manual de Derecho Internacional Público. Editorial Fondo de Cultura Económica, S.A. de C.V. México. Primera Edición en Español, Tercera Reimpresión. 1985.

Trigueros Sarabia Eduardo. La Nacionalidad Mexicana. Editorial Jus. 1940. México.

Trigueros Sarabia Eduardo. Estudios de Derecho Internacional Privado. UNAM. 1980. México.

Texeiro Valladares, Haroldo. Derecho Internacional Privado. Editorial Trillas, S.A. 1987. México.

Verdross, Alfred. Derecho Internacional Público. Editorial Aguilar. Madrid, 6ª Edición. 1976.

Villalba, Alfred. Derecho Internacional Público. Editorial Grijalvo, S.A.. México. 1967.

Wolf, Martín. Derecho Internacional Privado. Editorial Bosch. 1958. Barcelona, España.