

206,  
Res



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

DIVISION SISTEMA DE UNIVERSIDAD ABIERTA

EL ARTICULO 42 DE LA LEY GENERAL DE  
POBLACION Y LA CARACTERISTICA MIGRATORIA  
DE MINISTRO DE CULTO O ASOCIADO  
RELIGIOSO.

TESIS PROFESIONAL  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A:  
GENARO GONZALEZ LICEA



MEXICO D. F.

1999

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

LIBRO



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.

A mi esposa Diana:  
Eje rector en mi vida,  
en mi familia.  
Palabra directa, apoyo constante.

A mis hijas:  
Ingrid Libertad  
y  
Frida González Díaz.  
Dos hermosos poemas.

Al Ministro de la  
Suprema Corte de Justicia de la Nación  
Juan Silva Meza  
Punto y aparte en las líneas de mi vida  
¡Cuántos años de compartir un pedazo de pan,  
comentarios diversos, angustias, tristezas y alegrías!

## AGRADECIMIENTO

Lo he dicho una y otra vez: la vida me ha dado más de lo que merezco. En los actos de mi vida siempre he encontrado almas generosas. Es el caso del Director del Seminario de Derecho Público y Privado, Dr. Víctor Carlos García Moreno, que en paz descansa,\* y del Lic. Jorge Escaip Karam, mi asesor de tesis; del Lic. Manuel de Jesús Santizo Rincón, hombre de lucha y entrega a toda prueba y del Ministro Juan Silva Meza, persona a la cual le debo gratitud y respeto, enseñanza y dirección en mi camino.

Hago extensivo mi más sincero reconocimiento a la Dra. María Elena Mansilla y Mejía, Directora del Seminario de Derecho Internacional Público y Privado de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, así como al Lic. Rogelio Saldaña Hernández por las observaciones que brindaron al presente trabajo. Mi gratitud y deuda permanente a la UNAM, y a todos y cada uno de mis profesores de la Facultad de Derecho, División Sistema de Universidad Abierta.

\*Posdata: Durante el proceso de elaboración de la presente tesis, se dio el deceso del Dr. Víctor Carlos García Moreno, hecho que lamento muchísimo. En su memoria el Dr. Fernando Pérez Correa escribió: "he leído consternado, entristecido e indignado la noticia de la muerte de Víctor García Moreno. El 29 de diciembre fue asaltado en su casa y victimado inútil, estúpidamente. Ignoro los detalles. Me resisto a creerlo y me niego a admitirlo. Víctor Carlos García Moreno llegó hace casi 40 años de Chihuahua para hacer sus estudios de abogado. Con el tiempo se convirtió en un maestro respetadísimo de la Facultad de Derecho, admirado por sus colegas, querido por sus discípulos y reconocido por la comunidad académica. Su carrera honraba en el mundo a nuestro país y a nuestra Universidad. Fue un caballero noble, bueno, sabio y generoso. Destacaban entre sus prendas, su alegría de vivir, su bondad y su inagotable conocimiento. Fue un hombre de paz destruido por la violencia. Me azora su muerte irracional. Me lastima también pensar que este crimen se sumará a la inagotable relación de delitos impunes, que sus victimarios están libres, listos para golpear de nuevo". *Excelsior*, 3 de enero de 1999.

**EL ARTÍCULO 42 DE LA LEY GENERAL DE POBLACIÓN Y LA  
CARACTERÍSTICA MIGRATORIA DE MINISTRO DE CULTO O  
ASOCIADO RELIGIOSO**

**Í N D I C E**

	Pág.
<b>INTRODUCCIÓN</b>	4
<b><u>CAPÍTULO PRIMERO</u></b>	
<b><u>DE LAS FUENTES DEL DERECHO MEXICANO EN EL PROCEDIMIENTO MIGRATORIO</u></b>	8
Sumario	
1.1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	10
1.2.- Tratados y Convenios Internacionales	17
1.2.1.- Tratado de Libre Comercio de América del Norte. (Capítulo XVI)	21
1.3.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	26
1.4.- Ley General de Población	27
1.5.- Ley de Nacionalidad	29
1.6.- Ley de Asentamientos Humanos	30
1.7.- Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público	31
1.8.- Ley Federal de Derechos	34
1.9.- Ley General de Salud	35
1.10.- Reglamento de la Ley General de Población	36
1.11.- Circulares y Oficios	38

**CAPÍTULO SEGUNDO****EL CONCEPTO DE EXTRANJERO EN MÉXICO, LAS CALIDADES MIGRATORIAS Y LOS PROCEDIMIENTOS MIGRATORIOS PARA LOS NO INMIGRANTES** 39

## Sumario

2.1.- El concepto de extranjero en México	39
2.2.- Calidades migratorias	46
2.2.1.- Calidad de no inmigrante y sus características	48
2.2.2.- Calidad de inmigrante y sus condiciones	55
2.2.3.- Calidad de inmigrado	58
2.3.- Procedimientos migratorios para los no inmigrantes	59
2.3.1.- Internación	61
2.3.2.- Estancia	64
2.3.3.- Modificaciones	65
2.3.4.- Salida	66
2.4.- Del recurso de revisión y sanciones	67

**CAPÍTULO TERCERO****EL INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN** 69

## Sumario

3.1.- Como organismo técnico desconcentrado	70
3.2.- Objetivo del Instituto Nacional de Migración	75

**CAPÍTULO CUARTO**

**EL ARTÍCULO 42 DE LA LEY GENERAL DE POBLACIÓN Y LA CARACTERÍSTICA MIGRATORIA DE MINISTRO DE CULTO O ASOCIADO RELIGIOSO** 81

Sumario

4.1.- Texto original	82
4.2.- Las reformas del artículo 42 de la Ley General de Población	87
4.2.1.-Iniciativa de reforma del artículo 42 de la Ley General de Población.	87
4.2.2.- Cuadro comparativo	109
4.2.3.- Las nuevas características migratorias	118
4.3.- La característica migratoria de Ministro de Culto o Asociado Religioso, naturaleza, justificación, objeto y fines.	123
4.3.1.- Del Ministro de Culto	124
4.3.2.- Del Asociado Religioso	126
4.3.3.- De las Asociaciones Religiosas y los convenios de extranjería	130
4.4.- La característica migratoria de Ministro de Culto o Asociado Religioso y la nueva relación política entre los sectores religiosos y el Estado mexicano.	136

<b>JUICIO CRITICO</b>	145
-----------------------	-----

<b>CONCLUSIONES</b>	151
---------------------	-----

<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	154
---------------------	-----



## INTRODUCCIÓN

México, desde la década de los ochenta se incorporó a un proceso de globalización de la economía y a los mercados internacionales. Paralelamente a este fenómeno socioeconómico, también desde la década mencionada se percibe que “los seres humanos viven una fase novedosa de nomadismo global, a las migraciones tradicionales se suman grandes diásporas de diferentes estratos sociales que se mueven en todas direcciones dentro y fuera de las fronteras nacionales, impulsadas por motivaciones fundamentalmente económicas, a las que se suman las políticas sociales que, aunque en menor proporción también son inducidas por el afán de la experiencia por conocer nuevos horizontes y culturas o bien por mero hedonismo”.<sup>1</sup>

Naturalmente, esta diáspora migratoria trae consigo la necesidad de reformar el marco jurídico interno de los Estados en materia de extranjería, más aún en aquellos, como es el caso de México, donde se espera que durante el Siglo XXI, constituyan un factor importante en su desarrollo económico y social. De ahí que se diga que “el impacto que hoy por hoy este fenómeno ha tenido en nuestra vida interna y en nuestras relaciones con el exterior, anticipa la necesidad de prepararnos para atender este tema con procedimientos cada vez más transparentes, con mayores recursos destinados a la protección, y con programas que atienden la problemática desde su raíz. Vivimos una era de migraciones. Hoy debemos desterrar por completo la falsa idea de que un migrante es un delincuente, es un ser humano que deja atrás sus

---

<sup>1</sup> Cristóbal Arias Solís, Senador de la República al dar la bienvenida al Senado de la República a los académicos y representantes de los medios de comunicación al “Foro de Análisis de la Política Migratoria en México”, septiembre de 1996.

---

---

raíces y su familia con el legítimo anhelo de mejorar sus condiciones de vida. No podemos entender la evolución histórica de la humanidad sin dar su justo valor a las migraciones. Tenemos que ser capaces de asimilar los beneficios de los flujos migratorios, de entender que las fronteras no pueden ser barreras que separen a las naciones, sino constituirse en puentes de unión de los pueblos”.<sup>2</sup>

Es en este orden de ideas, como realmente cobra importancia las reformas y adiciones a la Ley General de Población que envió el Ejecutivo Federal a los CC. Secretarios de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, como propuesta de Decreto, el 13 de septiembre de 1996.

La mencionada propuesta se publicó en el Diario Oficial de la Federación del 8 de noviembre de 1996, reformando y adicionando lo siguiente: artículos 25, 37 39. 42, 48, 49, 63, 68, 70, 115, 116, 126, 135, 138, 139 bis y 140; se adicionan el Capítulo IX, denominado “Del Procedimiento Migratorio”, con los artículos 145, 146, 147, 148, 149 y 150; y el Capítulo X, denominado “Del Procedimiento de Verificación y Vigilancia”, con los artículos 151, 152, 153, 154, 155, 156 y 157; y se deroga el artículo 142.

De dichas reformas y adiciones, en la presente tesis jurídica de carácter descriptivo o empírico,<sup>3</sup> nos ocuparemos exclusivamente de analizar las referentes al artículo 42 de dicha Ley (que se refiere a los extranjeros No-Inmigrantes y sus características

---

<sup>2</sup> Fernando Solís Cámara, Comisionado del Instituto Nacional de Migración. “Foro de análisis de la Política Migratoria en México”. Reunión con la Comisión de asuntos Migratorios del Senado de la República. Versión Taquigráfica, 25 de septiembre de 1996.

<sup>3</sup> La presente tesis (thesis = posición) como trabajo intelectual es una proposición que se mantiene con razonamientos, o mejor, una disertación escrita que presenta a la Universidad el aspirante a un grado profesional. Una tesis empírica tiene como objeto de estudio las normas jurídicas y los hechos económicos-sociales y políticos que concurren a sus nacimiento, vigencia y eficiencia, considerando multidisciplinariamente a un sector de la realidad impetrada y el comportamiento de sus destinatarios y aplicadores. Ver: Dr. Jorge Witker. *Cómo elaborar una tesis de grado de derecho*, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Derecho, División de Universidad Abierta., México, 1992.

migratorias), como contexto genérico, y como específico, nuestro estudio se centrará en la nueva característica migratoria denominada “Ministro de Culto o Asociado Religioso”. Estudiaremos sus antecedentes y objetivos que encierra, así como la participación y debate que se propició tanto en la Comisión de Asuntos Migratorios del Senado de la República, como por parte de los representantes de las fracciones parlamentarias de los partidos políticos en la Cámara de Diputados.

La hipótesis de trabajo central que guió la presente investigación es la idea de que, por medio de las reformas y adiciones a la Ley General de Población, en especial de su artículo 42, el Estado mexicano pretende adecuar su marco jurídico migratorio para aquellos extranjeros que por sus actividades comerciales, culturales o visitas ejecutivas, no desean radicarse en el país, sino contar con las facilidades necesarias para agilizar y eficientar su legal estancia en el país. Eficiencia y eficacia que la Ley General de Población, reformada en 1974, ya no tenía la posibilidad de proporcionar toda vez que han variado mucho las condiciones sociales de nuestro país y su contexto.

La segunda hipótesis es la idea de que mediante el establecimiento en el artículo 42 de la Ley General de Población de la figura jurídica de “ministro de culto o asociado religioso”, el Estado mexicano responde tanto a la demanda socioeconómica de las asociaciones religiosas, con personalidad jurídica propia, como al marco normativo renovado que rigen las relaciones del Estado y la iglesia a partir de 1992, con la expedición de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público.

Por último estaría la idea de que con la adición de la característica migratoria de “ministro de culto o asociado religioso”, artículo 42, fracción IV, de la Ley General de Población, el Ejecutivo Federal responde al artículo Quinto Transitorio de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público expedida el 15 de julio de 1992, al

contemplar la actividad religiosa en la característica migratoria señalada. A partir de dicha Ley se entenderá por asociación religiosa a las iglesias y agrupaciones religiosas que tengan personalidad jurídica “como asociaciones religiosas una vez que obtengan su correspondiente registro constitutivo ante la Secretaría de Gobernación”, y por ministro de culto “a todas aquellas personas mayores de edad a quienes las asociaciones religiosas a que pertenezcan confieran ese carácter”. (artículo 6 y 12 de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público.

El presente trabajo se compone de cuatro capítulos. En el primero de ellos se exponen las fuentes del derecho mexicano en el procedimiento migratorio. En el segundo, se analiza -grosso modo-, el concepto de extranjero, las calidades migratorias y los procedimientos migratorios exclusivamente para los no inmigrantes. En el capítulo tercero se expone el significado del Instituto Nacional de Migración como organismo técnico desconcertado, así como sus objetivos y funciones. En el capítulo cuarto se estudia específicamente el artículo 42 de la Ley General de Población y la característica migratoria de ministro de culto o asociado religioso, ello a través de las reformas y adiciones a la ley de la materia del 8 de noviembre de 1996.

Finalmente se proporciona un apartado de observaciones o juicio crítico sobre el tema estudiado y las conclusiones generales a las cuales nos llevó la investigación, así como la bibliografía utilizada en el desarrollo del presente trabajo.

## CAPÍTULO PRIMERO

### DE LAS FUENTES DEL DERECHO MEXICANO EN EL PROCEDIMIENTO MIGRATORIO.

Estimo oportuno mencionar que la fuente del derecho, de la etimología latina “fons, fotis”, significa el material donde surgen los preceptos jurídicos. Las fuentes del derecho se clasifican en formales, como son la ley, la costumbre, jurisprudencia y opiniones doctrinales, y en formales indirectas, en razón de que originan otras normas jurídicas cuando así lo determina otra fuente formal. Empero, dicho sea de paso, es de señalar que el Doctor Arellano García propone una tercera subcategoría y es la que se refiere a las fuentes que son comunes a los ámbitos interior y exterior de leyes de extranjería de un Estado.<sup>1</sup> Entendiendo por éste a la forma de organización política, económica, social y jurídica, que históricamente surge en el renacimiento y presenta características diferentes a la polis, civitas o feudos. La característica fundamental, es la progresiva centralización del poder por una instancia cada vez más amplia que termina por comprender el ámbito pleno de las relaciones políticas. Por otra parte, se entiende por fuentes reales a todos aquellos factores y elementos metajurídicos que propician el contenido de la norma, sean estos sociológicos, políticos, económicos, religiosos, etnográficos, culturales, y otros.

Ahora bien, en Derecho Internacional se entiende como fuente formal la manera de crear normas jurídicas que obliguen a más de un Estado, lo cual significa que sean comunes a los mismos. Es de mencionar que las fuentes formales en Derecho Internacional están constituidas por los tratados internacionales, la costumbre

---

<sup>1</sup> Arellano García, Carlos, *Derecho Internacional Privado*, Segunda Edición, Ed. Porrúa, México, 1966, pág.52.

internacional, la jurisprudencia internacional así como los congresos científicos y conferencias diplomáticas.

Con respecto a los tratados internacionales se debe hacer la aclaración que éstos en sí mismos no constituyen una fuente formal, puesto que ésta aparece integrada más bien por el acuerdo de voluntades de entidades estatales soberanas u organismos internacionales para crear una regla de conducta. Vistas las cosas de esta manera, se tiene que el tratado internacional “es el resultado del consentimiento expreso o tácito entre los sujetos de la comunidad internacional, con la intención lícita de crear, modificar, extinguir, conservar, aclarar, transmitir, respetar, constatar, certificar, detallar, etc. Derechos y obligaciones”.<sup>2</sup>

En el derecho mexicano las fuentes formales están constituidas por la ley, costumbres, jurisprudencia, tratados internacionales y las opiniones doctrinales, así como los principios generales del derecho. No es gratuito que en el Artículo 133 Constitucional se mencione que “esta Constitución, la leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República con aprobación del Senado, serán la ley suprema de toda la Unión”.

Sin embargo, también conforme al Artículo 133 no se debe perder de vista que tales tratados serán ley suprema de toda la Unión, únicamente cuando éstos estén de acuerdo con el ordenamiento citado. En interpretación contraria se puede mencionar que aquellos que no estén de acuerdo con nuestra Constitución no pueden ser ley suprema. Esta última interpretación nos lleva al problema de determinar sobre la validez del derecho interno frente a la falta de respeto u observancia de una norma

---

<sup>2</sup> García Máynez, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, Trigésima Edición, Ed. Porrúa, México, 1976, pág. 51.

internacional, lo que daría como consecuencia una posible responsabilidad internacional para el Estado mexicano.

Por lo anterior, podemos considerar que el fenómeno migratorio en México cuenta con raíces jurídicas conformadas con ordenamientos normativos de diversas especialidades y jerarquías (disposiciones constitucionales, tratados internacionales, leyes especializadas, códigos, reglamentos, decretos, circulares), como se verá a continuación:

### **1.1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

Consagra diversos dispositivos que cuentan con una historicidad, mismos que son retomados en la Ley General de Población y su Reglamento.

En cuanto a la historicidad tenemos:

a).- La Constitución de Cádiz, de marzo 19 de 1812, en su capítulo VI nos habla “De los ciudadanos Españoles”, e incluye diversas disposiciones acerca de quienes son considerados como tales por similitud, distinguiéndolos de los “españoles” simplemente, correspondiendo a estos “todo hombre libre nacido y vecindado en los dominios de España”; en tanto que “son españoles de ambos hemisferios los que están vecindados en cualquier pueblo de los mismos dominios; los extranjeros que gozan de los derechos españoles que obtengan de las Cortes carta de ciudadanía; así mismo, los hijos legítimos de los extranjeros domiciliados en España que hayan nacido en los dominios de éstas, que no hayan salido nunca sin licencia del gobierno, mayores de 21 años y vecindados en algún pueblo de los dominios españoles”.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Tena Ramírez, Felipe, “Leyes Fundamentales de México”, Séptima Edición, Editorial Porrúa, 1976, Pág. 120.

b).- Otros elementos legislativos que pretendieron dotar al movimiento de insurrección de fórmulas jurídicas, son: los “Elementos Constitucionales” de López Rayón, la Constitución de Apatzingán, del 22 de octubre de 1814 de José María Morelos; el Plan de Iguala de 24 de febrero de 1821 de Iturbide. <sup>4</sup>

c).- Consumada la independencia de México el 27 de septiembre de 1821, las principales disposiciones legislativas que se expidieron en la materia que estudiamos, fueron: 1.- Decreto de 16 de mayo de 1823 por la Junta Nacional Instituyente del Imperio Mexicano en él se establece un procedimiento administrativo y judicial para obtener la naturalización: protegía la libertad, propiedad y derechos civiles de todo extranjero católico, apostólico y romano, únicamente en el imperio; 2.- Decreto de 20 de diciembre de 1827 que ordenó la expulsión de los españoles del suelo mexicano fue más tarde derogado, en marzo de 1829; 3.- Decreto del 12 de marzo de 1828 se concede a los extranjeros que conforme a las leyes establecidas se encuentren en suelo mexicano, los mismos derechos civiles de que gozaban los mexicanos; sin embargo los extranjeros no naturalizados tenían prohibido adquirir predios rústicos. A este respecto, las Leyes constitucionales de 1836 exigían que para que un extranjero pudiera adquirir predios rústicos, debería ser casado con mexicana y quedaba sujeto a las reglas especiales de colonización, además del requisito de obtener su naturalización; 4.- Maximiliano expidió en 1856 el Estatuto Provincial del imperio Mexicano en el que no fincaba diferencias profundas entre nacionales y extranjeros al referirse a las garantías individuales de que gozarían todos los habitantes del imperio; 5.- Benito Juárez el 12 de julio de 1859 promulgó la Nacionalización de Bienes Eclesiásticos, y el 14 de diciembre de 1860 la Ley sobre Libertad de Cultos. 6.- En 1875 una Ley Provincial facultaba al Ejecutivo a celebrar contratos de colonización con empresas

---

<sup>4</sup> Felipe Tena, Ramírez, “Leyes Fundamentales de México”, Séptima Edición, Editorial Porrúa, 1976, Pág. 124.



particulares, se trata de la Ley de Colonización y Terrenos Baldíos ampliada en 1883 bajo el mandato del presidente de la República Manuel González y; 7.-Por iniciativa del presidente Porfirio Díaz, el Congreso de la Unión expide el 28 de mayo de 1886 la Ley de Extranjería y Naturalización, conocida como “Ley Vallarta”. Reglamento las bases jurídicas derivadas de los artículos 30; 31; 32 y 33 de la Constitución de 1857.<sup>5</sup>

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917:

En su Capítulo I relativo a las “Garantías Individuales”, Artículo 2, se establece la prohibición de la esclavitud en México. Por su parte, el Artículo 9 señala que no se podrá coartar el derecho de asociarse; pero que solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte de los asuntos políticos del país. En el Artículo 11 señala, por una parte, que todo hombre tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes, y por otra parte, condiciona tal derecho a las facultades de la autoridad judicial en los casos de responsabilidad criminal o civil y a las facultades de la autoridad administrativa por cuanto a las limitaciones que impongan las leyes migratorias, sobre salubridad general de la República o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país.

Dentro de este mismo Capítulo I se encuentra también el Artículo 27, el cual en su fracción I señala que sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de la tierra, agua y sus accesiones o para obtener concesiones de explotación de las mismas, aguas o combustibles, minerales de la República Mexicana. Puede el Estado conceder el

---

<sup>5</sup> Cfr. *Ibidem.*, pág. 126-129.

mismo derecho a los extranjeros si convienen ante la Secretaría de Relaciones Exteriores en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes en no invocar la protección de sus gobiernos. Por otra parte, no pueden los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas en una franja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas. Sobre éste último punto constitucional, es de mencionar que la Ley de Inversión Extranjera, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 27 de diciembre de 1993, en su artículo 10 posibilita a los extranjeros a adquirir derechos sobre bienes inmuebles en la zona restringida, entendiéndose por esta, de acuerdo al artículo 2o, fracción VI, de la Ley en cita, a “la franja del territorio nacional de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta a lo largo de las playas, a que hace referencia la fracción I del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, lo cual se traduce en un señalamiento anticonstitucional.

De la misma manera, en este Artículo 27, fracción II, se señala la capacidad de las asociaciones religiosas de adquirir, poseer o administrar, exclusivamente, los bienes que sean indispensables para su objeto, con los requisitos y limitaciones que establezca la ley reglamentaria.

En el Capítulo II habla “De los Mexicanos” y señala en su Artículo 30 que la nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización. Son mexicanos por nacimiento: I Los que nazcan en el territorio de la República, sea cual fuere la nacionalidad de sus padres; II.- Los que nazcan en el extranjero de padres mexicanos; de padre mexicano y madre extranjera, o de madre mexicana y padre desconocido, y III.- Los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes, y; son mexicanos por naturalización: I.- Los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relaciones Exteriores, carta de

naturalización y, II.- La mujer extranjera que contraiga matrimonio con mexicano y tenga o establezca su domicilio dentro del territorio nacional.

En el Artículo 32 se establece una preferencia en favor de los mexicanos frente a los extranjeros, en igualdad de circunstancias, para toda clase de concesiones y para empleos, cargos o comisiones de Gobierno en que no sea necesaria la calidad de ciudadano.

En el Capítulo III, “De los Extranjeros”, Artículo 33 señala que “son extranjeros los que no poseen 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, 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”.

En el Título “Del Trabajo y de la Previsión social”, las fracciones VII y XXVI del Artículo 123 señalan, respectivamente, que para trabajo igual debe corresponder salario igual sin tener en cuenta ni sexo ni nacionalidad; así mismo, los contratos de trabajo celebrados entre un mexicano y un empresario extranjero deberá ser legalizado por la autoridad municipal competente y signado por el Cónsul de la nación a donde el trabajador deba ir; se indicará en el propio contrato que los gastos de repatriación quedarán a cargo del empresario contratante.

Existen otras disposiciones constitucionales que también tienen relación con el procedimiento migratorio, tal es el caso de la fracción XVI del Artículo 73 donde se faculta al Congreso para legislar en materia de nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, migración y salubridad

general de la República, así como la fracción XXX que faculta al Congreso de la Unión para expedir todas las leyes que sean necesarias a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.

A mayor abundamiento, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronunció al respecto al sostener la siguiente tesis jurisprudencial: “EXTRANJEROS, FACULTADES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN PARA LEGISLAR SOBRE LA CONDICIÓN JURÍDICA DE LOS. Los artículos 73, fracción XVI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y el 50 de la Ley de Nacionalidad y Naturalización, no limitan la facultad legislativa del Congreso de la Unión a los derechos públicos de los extranjeros, sino que también comprenden los derechos privados, puesto que ambos preceptos legales reservan en exclusiva al Congreso de la Unión la facultad de legislar en materia de condición jurídica de los extranjeros y el de modificar o restringir los derechos civiles de que gozan éstos”.<sup>6</sup>

Cobra especial importancia las reformas a los Artículos 3o., 5o., 24, 27, 130 y la adición del Artículo Décimo Séptimo Transitorio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1992. De estas reformas, por el tema que nos ocupa creemos pertinente mencionar los siguientes puntos:

“Artículo 24.- Todo hombre es libre para profesar la creencia religiosa que más le agrade y para practicar las ceremonias, devociones o actos del culto respectivo, siempre que no constituyan un delito o falta penados por la ley. El Congreso no puede dictar leyes que establezcan o prohíban religión alguna. Los actos religiosos

<sup>6</sup>.-**Jurisprudencia.** Apéndice 1917-1985. Primera Parte, Pleno. Tesis No. 34 y Apéndice 1917-1988. Primera Parte, Pleno. Tesis No. 64. Séptima Época, Primera Parte: Vol. 52, pág. 52; y Vol. 42. A.R. 6044/71; Vol. 54. Pág. 25. A.R. 3136/72; Vol. 55, pág. 32 A.R. 1695/72; Vol. 56, pág. 25 A.R. 2183/72; y Vol. 58, pág. 23. A.R. 106/72.

de culto público se celebrarán ordinariamente en los templos. Los que extraordinariamente se celebren fuera de éstos se sujetarán a la ley reglamentaria”.

Artículo 27, fracción II: “Las asociaciones religiosas que se constituyan en los términos del artículo 130 y su ley reglamentaria tendrán capacidad para adquirir, poseer o administrar, exclusivamente, los bienes que sean indispensables para su objeto, con los requisitos y limitaciones que establezca la ley reglamentaria”.

“Artículo 130.- El principio histórico de la separación del Estado y las iglesias orienta las normas contenidas en el presente artículo. Las iglesias y demás agrupaciones religiosas se sujetarán a la ley. Corresponde exclusivamente al Congreso de la Unión legislar en materia de culto público y de iglesias y agrupaciones religiosas. La Ley reglamentaria respectiva, que será de orden público, desarrollará y concretará las disposiciones siguientes: a) Las iglesias y las agrupaciones religiosas tendrán personalidad jurídica como asociaciones religiosas una vez que obtengan su correspondiente registro. La Ley regulará dichas asociaciones y determinará las condiciones y requisitos para el registro constitutivo de la mismas. b) Las autoridades no intervendrán en la vida interna de las asociaciones religiosas; c) Los mexicanos podrán ejercer el ministerio de cualquier culto. Los mexicanos así como los extranjeros deberán, para ello, satisfacer los requisitos que señale la ley; d) En los términos de la ley reglamentaria, los ministros de cultos no podrán desempeñar cargos públicos. Como ciudadanos tendrán derecho a votar, pero no a ser votados. Quienes hubieren dejado de ser ministros de cultos con la anticipación y en la forma que establezca la ley, podrán ser votados; e) Los ministros no podrán asociarse con fines políticos ni realizar proselitismo a favor o en contra de candidatos, partido o asociación política alguna. Tampoco podrán en reunión pública, en actos del culto o de propaganda religiosa, ni en publicaciones de

carácter religioso, oponerse a las leyes del país o a sus instituciones, ni agraviar, de cualquier forma, los símbolos patrios. Queda estrictamente prohibida la formación de toda clase de agrupaciones políticas cuyo título tenga alguna palabra o indicación cualquiera que la relacione con alguna confesión religiosa. No podrán celebrarse en los templos reuniones de carácter político. La simple promesa de decir verdad y de cumplir las obligaciones que se contraten, sujeta al que la hace, en caso de que faltare a ella, a las penas que con tal motivo establece la ley. Los ministros de cultos, sus ascendientes, descendientes, hermanos y cónyuges, así como las asociaciones religiosas a que aquellos pertenezcan, serán incapaces para heredar por testamento, de las personas a quienes los propios ministros hayan dirigido o auxiliado espiritualmente y no tengan parentesco dentro del cuarto grado. Los actos del estado civil de las personas son de la exclusiva competencia de las autoridades administrativas en los términos que establezcan las leyes, y tendrán la fuerza y validez que las mismas les atribuyan. Las autoridades federales, de los estados y de los municipios tendrán en esta materia las facultades y responsabilidades que determine la ley”.

Por su parte, el Transitorio del Decreto en comento dice: “Artículo Decimoséptimo: Los Templos y demás bienes que, conforme a la fracción II del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se reforma por este Decreto, son propiedad de la nación, mantendrán su actual situación jurídica”.

### **1.2.- Tratados y Convenios Internacionales**

Los Tratados Internacionales son producto de un proceso en el que los propios Estados, que desprenden de ellos derechos y obligaciones, intervienen, y no necesitan obligaciones para sujetos diversos a los que intervinieron en la

consumación del mismo. En nuestro país, como ya se expuso anteriormente se otorga validez a los Tratados Internacionales cuando éstos los celebre el Presidente de la República, sean aprobados por el Senado y estén de acuerdo con nuestra Constitución Política.

De los Tratados y Convenios Internacionales que ha firmado México, destacan: a).- El que celebró en la Habana, Cuba, en 1931 respecto a la condición jurídica de los extranjeros; b).- El firmado en Nueva York sobre facilidades aduaneras; c).- El firmado en Brasil sobre cooperación turística, en 1975 y de la misma naturaleza con el gobierno de Senegal, en 1976. Del mismo carácter con la República Socialista de Rumania, en 1976; d).- Los celebrados en diferentes fechas y con diversos países, sobre supresión de tasas u otorgamiento gratuito de las mismas; e).- Se tiene también el firmado en Montevideo 1933 con diversos países en la Convención sobre nacionalidad; f).- El de la Convención sobre Nacionalidad de la Mujer, signado en la misma ciudad y año; g).- La Convención Interamericana sobre el Derecho de Autor, suscrita en la Conferencia Interamericana de Expertos para la Protección de los Derechos de Autor, de junio de 1946; h).- La Convención sobre Asilo, firmada en la Habana, en 1929 y modificada por la de 1936; i).- La relativa al Asilo Diplomático, de abril de 1957 y; j).- La Convención sobre Prerrogativas e Inmunidades de las Naciones Unidas, firmada en mayo de 1936.

Ahora bien, no hay duda que los Tratados y Convenios Internacionales, como tema, invitan siempre a su comparación con la Ley; primero para determinar sus rasgos comunes y sus elementos diferenciales; segundo para determinar su respectiva fuerza obligatoria en caso de disposiciones antagónicas y tercero; para

señalar la iniciación de vigencia de los tratados y las leyes respecto de los gobernados de los Estados contratantes.<sup>7</sup>

En las semejanzas básicas entre leyes y tratados se tiene: 1.- El cumplimiento es heterónimo, no depende de la voluntad del obligado su acatamiento. 2.- Los sujetos obligados pueden serlo tanto particulares como órganos del Estado. 3.- Requieren su consignación en forma escrita. También constituyen diferencias: 1.- La Ley es unilateral, el tratado es bilateral o plurilateral. 2.- La Ley es interna, el tratado es internacional. 3.- La Ley no engendra obligaciones más que para particulares y órganos del Estado; el Tratado puede engendrar este tipo de obligaciones pero las obligaciones principales que originan, están dirigidas a Estados, o sea a la persona jurídica estatal, integral y no sólo a sus órganos.

Cuando la regulación jurídica contenida en tratados y leyes es opuesta y las materias reguladas coinciden, se suscita la cuestión de resolver la preeminencia de unos u otros. Este problema ha sido resuelto por J.P. Niboyet y por De Orué y Arregui a favor de los Tratados Internacionales con base en el carácter bilateral de éstos y la naturaleza unilateral de las leyes puesto que, si bien la voluntad unilateral de un Estado puede modificar la Ley, en el tratado se requiere de la concurrencia de las voluntades que intervinieron en su creación.<sup>8</sup>

Otros Tratados y Convenios Internacionales que ha firmado nuestro país son: el de la convención sobre contratos de matrimonio, celebrado el 3 de junio de 1908, con la República Francesa (tiene por objeto regularizar la situación de sus respectivos ciudadanos que hayan celebrado o celebren en lo futuro contrato de matrimonio

---

<sup>7</sup> Arellano García, Carlos, *Derecho Internacional Privado*, Segunda Edición, Ed. Porrúa. México, 1966, pág.36 y 37.

<sup>8</sup> Cfr. *Ibidem.*, pág.58 y 59.



ante los Ministros o Cónsules Mexicanos acreditados en México); el de la Convención de las Naciones Unidas sobre las Nacionalidad de la Mujer Casada (menciona que toda persona tiene derecho tanto a una nacionalidad, como a cambiarla; asimismo señala que ni la celebración, ni la disolución del matrimonio entre nacionales y extranjeros, ni el cambio de nacionalidad del marido durante el matrimonio, podrán afectar automáticamente a la nacionalidad de la mujer), y el Convenio Regional de Convalidación de Estudios Títulos y Diplomas de Educación superior en América Latina y el Caribe (firmado el 19 de julio de 1974, sobre el reconocimiento internacional de estudios y títulos, lo cual trae consigo el reconocimiento de una mayor movilidad de estudiantes y profesionales).

También se encuentra la Convención sobre Condiciones de los Extranjeros, firmada en la Habana el 20 de febrero de 1928 y que establece: 1.- El derecho de los Estados para fijar las condiciones de entrada y residencia de los extranjeros en su territorio, lo que proporciona garantía y seguridad jurídica a los extranjeros en sus territorios y la subordinación, en los mismos términos que los nacionales, de los extranjeros a la jurisdicción y leyes locales; 2.- La exclusión de los extranjeros de la obligación del Servicio Militar; 3.- El deber de los extranjeros a las contribuciones ordinarias o extraordinarias, lo cual consagra una igualdad de trato a nacionales y extranjeros, en materia tributaria; 4.- El deber de los Estados de reconocer a los extranjeros domiciliados o transeúntes todas las garantías individuales de que disfrutaban sus nacionales y el goce de los derechos civiles esenciales, sin perjuicio en cuanto concierne a los extranjeros, de las prescripciones legales relativas a la extensión y modalidades del ejercicio de dichos derechos y garantías; 5.- El reconocimiento de que los Estados pueden por motivo de orden o de seguridad pública, expulsar al extranjero domiciliado, residente o simplemente de paso por su territorio; 6.- La prohibición a los extranjeros de inmiscuirse en las actividades políticas, privativas de

los ciudadanos del país en que se encuentre u previene que si el extranjero lo hiciese, quedará sujeto a las sanciones previstas en la legislación local.<sup>9</sup>

Por su relevancia se debe mencionar que nuestro país ha firmado también la Convención sobre Derechos y Deberes de los Estados, celebrada en Montevideo, Uruguay, el 26 de diciembre de 1933 y ratificada por México el 1o. de octubre de 1933, y el llamado “Pacto de Bogotá” o Tratado Americano de Soluciones Pacíficas.<sup>10</sup>

### **1. 2.1.- Tratado de Libre Comercio de América del Norte. (Capítulo XVI)**

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC) fue suscrito por los gobiernos de los Estados Unidos Mexicanos, de Canadá y de los Estados Unidos de Norteamérica. Entre sus objetivos se encuentra: Artículo 101: las Partes de este Tratado, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo XXIV del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, establecen una zona de libre comercio. Artículo 102: 1. Los objetivos del presente Tratado, desarrollados de manera más específica a través de sus principios y reglas, incluidos los de trato nacional, trato de nación más favorecida y transparencia, son los siguientes: a) eliminar obstáculos al comercio y facilitar la circulación transfronteriza de bienes y de servicios entre los territorios de las Partes; b) promover condiciones de competencia leal en la zona de libre comercio; c) aumentar substancialmente las oportunidades de inversión en los territorios de las Partes; d) proteger y hacer valer, de manera adecuada y efectiva, los derechos de propiedad intelectual en territorio de cada una de las Partes; e) crear procedimientos eficientes para la aplicación y cumplimiento de este Tratado, para su

---

<sup>9</sup> Cfr. Convención sobre Condiciones de los Extranjeros, firmada en la Habana el 20 de febrero de 1928, y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de agosto de 1931.

<sup>10</sup> Cfr. Convención sobre Derechos y Deberes de los Estados, celebrado en Montevideo, Uruguay el 26 de diciembre de 1933. Publicada el Diario Oficial de la Federación el 21 de abril de 1936.

administración conjunta y para la solución de controversias; y f) establecer lineamientos para la ulterior cooperación trilateral, regional y multilateral encaminada a ampliar y mejorar los beneficios de este Tratado. 2. Las Partes interpretarán y aplicarán las disposiciones de este tratado a la luz de los objetivos establecidos en el párrafo I y de conformidad con las normas aplicables del derecho internacional. <sup>11</sup>

Las disposiciones del TLC que tienen injerencia directa en el desarrollo del presente estudio son las contenidas en el Capítulo XVI, “Entrada Temporal de Personas de Negocios”. Este Capítulo comprende ocho artículos (del 1601 al 1608), tres anexos (1603, 1604.2 y 1608) y cuatro apéndices (1603.A.1, 1603.A.3, 1603.D.1 y 1603.D.4).

El Artículo 1601. (Principios Generales). Dice: “Además de lo dispuesto en el Artículo 102, “Objetivos”, este capítulo refleja la relación comercial preferente entre las Partes; la conveniencia de facilitar la entrada temporal conforme al principio de reciprocidad y de establecer criterios y procedimientos transparentes para tal efecto. Asimismo, refleja la necesidad de garantizar la seguridad de las fronteras, y de proteger la fuerza de trabajo nacional y el empleo permanente en sus respectivos territorios”.

El Artículo 102 alude a las obligaciones generales, en tanto que el Artículo 1603 a la letra dice: “1. De acuerdo con las disposiciones de este capítulo, incluso las contenidas en el Anexo 1603, cada una de las Partes autorizará la entrada temporal a personas de negocios que cumplan con las demás medidas aplicables, relativas a salud y seguridad públicas, así como con las referentes a seguridad nacional. 2.- Una

---

<sup>11</sup> **Tratado de Libre Comercio de América del Norte**, Primera Edición, SECOFI-Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, Texto Oficial, pág. 3-9.

Parte podrá negar la expedición de un documento migratorio que autorice empleo a una persona de negocios, cuando su entrada temporal afecte desfavorablemente: a) la solución de cualquier conflicto laboral en curso en el lugar donde esté empleada o vaya a emplearse; o b) el empleo de cualquier persona que intervenga en ese conflicto. 3. Cuando una Parte niegue la expedición de un documento migratorio que autorice empleo, de conformidad con el párrafo 2, esa Parte: a) informará por escrito a la persona de negocios afectada las razones de la negativa; y b) notificará sin demora y por escrito las razones de la negativa a la Parte a cuya persona de negocios se niega la entrada. 4. Cada una de las Partes limitará el importe de los derechos que cause el trámite de solicitudes de entrada temporal de personas de negocios al costo aproximado de los servicios que se presten.

El Artículo 104 se refiere al suministro de información y el Artículo 105 se refiere al establecimiento de un grupo de trabajo. Por su significado reproducimos a continuación el Artículo 105, que dice: 1. Las Partes establecen un Grupo de Trabajo sobre Entrada Temporal, integrado por representantes de cada una de ellas, que incluya funcionarios de migración. 2. El grupo de trabajo se reunirá cuando menos una vez cada año para examinar: a) la aplicación y administración de este capítulo; b) la elaboración de medidas que faciliten aún más la entrada temporal de personas de negocios conforme al principio de reciprocidad; c) la exención de pruebas de certificación laboral o de procedimientos de efecto similar, para el cónyuge de las personas de negocios a la que se haya autorizado la entrada temporal por más de un año conforme a las Secciones B, C o D del Anexo 1603; y d) las propuestas de modificaciones o adiciones a este capítulo.

Por su parte el Artículo 1607 señala que: “salvo lo dispuesto en este capítulo y en los Capítulos I, “Objetivos”, II, “Definiciones generales”, XX, “Disposiciones

institucionales y procedimientos para la solución de controversias”, y XXII, “Disposiciones finales” y los artículos 1081, “Puntos de enlace”, 1082, “Publicación”, 1803, “Notificación y suministro de información”, y 1084, “Procedimientos administrativos”, ninguna disposición de este Tratado impondrá obligación alguna a las Partes respecto a sus medidas migratorias.”

Finalmente, el Artículo 1608 se refiere a las definiciones de entrada personal (la entrada de una persona de negocios de una Parte a territorio de otra Parte, sin intención de establecer residencia permanente); ciudadano (significa, respecto a México, un nacional o ciudadano, de acuerdo con las disposiciones existentes de los Artículos 30 y 34 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos); persona de negocios (el ciudadano de una Parte que participa en el comercio de bienes o prestación de servicios, o en actividades de inversión), y existente (significa las obligaciones: a) entre Canadá y México y entre México y Estados Unidos, a la fecha de entrada en vigor de este Tratado; y b) entre Canadá y Estados Unidos, a partir del 1º de enero de 1989).<sup>12</sup>

Como vemos, se puede mencionar que “el TLC, en materia de entrada temporal de personal de negocios garantiza a México un trato similar al que se otorga en los Estados Unidos y Canadá, eliminando así la discrecionalidad de los funcionarios de migración de estos países en el otorgamiento de divisas a los mexicanos que llevan a cabo actividades relacionadas con el comercio exterior y la inversión en esos países”.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> *Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, Primera Edición, SECOFI-Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, Texto Oficial, pág. 465-480.

<sup>13</sup> Autores, *Entendiendo el TLC*, Primera Edición, Ed. FCE, ITESM, Centro de Estudios Estratégicos, México 1995, pág. 126 y 127.

Es de agregar que entre las principales disposiciones firmadas por México con motivo del Tratado del Libre Comercio de América del Norte, se encuentra: 1.- La “Circular número R.E.- 1 en la que se detallan las reglas a las que se sujetara el ingreso temporal de personas de negocio, de conformidad con el Tratado de Libre Comercio para América del Norte (T.L.C.A.N.)”; publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de mayo de 1994. 2.- La “Circular número 06/95 en la que se detallan las reglas a las que se sujetará el ingreso temporal de extranjeros que contribuyan a la realización de actividades industriales, comerciales, financieras, de desarrollo tecnológico y otras de carácter económico que benefician al país, mediante la forma migratoria FMVC, de los países que se indican en el anexo 1”; publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de julio de 1995. 3.- El “Acuerdo que establece la obligatoriedad de darle intervención a la Comisión Nacional de Derechos Humanos ante todo arribo masivo de indocumentados al territorio nacional”; publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1994; y, 4.- La “Ley de Protección al Comercio y la Inversión de Normas Extranjeras que Contravengan el Derecho Internacional”; publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 23 de octubre de 1996.

Por último, consideramos necesario decir que nuestro país ha firmado el Tratado de Libre Comercio para México y Costa Rica, a partir del día 1o. de enero de 1995; el Tratado de Libre comercio entre México y Bolivia, a partir de abril de 1995, y; el Tratado del Libre comercio entre México, Colombia y Venezuela, de abril de 1995.

No se debe perder de vista que para cada Tratado se han expedido Reglas, las cuales son: 1.- “Reglas a las que se sujetará el ingreso temporal de personas de negocios, de conformidad con el Tratado de Libre Comercio para México y Costa Rica (TLCMC)”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de enero de 1995.

2.-“Circular número 03/95 mediante la cual se dan a conocer reglas a las que se sujetará el ingreso temporal de personas de negocios de conformidad con el Tratado de Libre Comercio entre México y Bolivia (TLCMEXBOL), publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de abril de 1995, y; 3.- “Circular número 04/95 mediante la cual se dan a conocer reglas a las que se sujetará el ingreso temporal de personas de negocios de conformidad con el Tratado de Libre comercio entre México, Colombia y Venezuela (TLCG3)”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de abril de 1995.

### **1.3.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.**

Esta Ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976; establece las bases de la organización de la Administración Pública Federal, Centralizada, Paraestatal y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal. La primera de ellas se integra por la Presidencia de la República, Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos. La administración pública federal paraestatal corresponde a los organismos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, de seguros y fianzas así como los fideicomisos.

La Ley en comento “sujeta las actividades de ambos a las políticas que supedita claramente el funcionamiento de las entidades que conforman el sector paraestatal a las decisiones y el control de a las que configuran la llamada administración central; la misma ley, de manera específica a cada secretaría de Estado cierta intervención con respecto a aquéllas”.<sup>14</sup> Así tenemos que a la Secretaría de Gobernación, de acuerdo al artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, le corresponde el despacho, entre otros, de los siguientes asuntos: IV.- Vigilar el

---

<sup>14</sup> Martínez Morales, Rafael I, *Derecho Administrativo, Primer Curso*, Primera Edición, Ed. Harla, México, 1991, pág. 163.

cumplimiento de los preceptos constitucionales por parte de las autoridades del país, especialmente en lo que se refiere a las garantías individuales, y dictar las medidas administrativas que requiera ese cumplimiento; V.- Cuidar el cumplimiento de las disposiciones legales sobre culto religioso y disciplina externa, dictando las medidas que procedan; VI.- Aplicar el artículo 33 de la Constitución, y; XXV.- Formular y conducir la política de población, salvo lo relativo a colonización, asentamientos humanos y turismo.

Por otra parte, es de señalar que esta Ley otorga facultad discrecional al Jefe del Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Gobernación, de expulsar a extranjeros nocivos para México, sin necesidad de juicio previo, conforme al Artículo 33 constitucional y 27 fracción VI y XXV, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

#### **1.4.- Ley General de Población.**

Antecedentes: 1.- Bajo el mandato del presidente Porfirio Díaz, el 22 de diciembre de 1908 se publica la Ley de Inmigración, vigente a partir del 1º de marzo de 1909; 2.- Ley de Migración de 1926, publicada el 1º de junio de mismo año, presenta una postura más rígida para los extranjeros, se crea el Registro de Extranjeros y Nacionales, se establece el impuesto a pagar por parte de los extranjeros, se crean las Delegaciones del Servicio de Migración; 3.- Ley de Migración de 1930.- Considera de interés público la inmigración extranjera, siempre que se trate de personas que puedan asimilarse a nuestro medio y que en forma individual o de grupo pudieran ser consideradas de provecho para la nación y se crean las calidades migratorias; 4.- Ley General de Población de 1936, publicada en el diario Oficial de la Federación el 20



de agosto del mismo año. Esta Ley se propone aumentar la población mediante el crecimiento natural de la población, por la repatriación y mediante la inmigración, cuyas medidas serán determinadas y aplicadas por el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de gobernación. Se crea la Dirección General de Población, un consejo consultivo de Población, integrado por representantes de las Secretarías y Departamentos que señala la propia Ley. Por otra parte, también se habla por primera vez de “calidades migratorias” respecto de los individuos que pretenden su internación y así establece: Turista y Visitante; 5.- El 27 de diciembre de 1947 se expide la Ley General de Población, misma que facilita la inmigración colectiva de extranjeros sanos, promueve y realiza el traslado de contingentes humanos de zonas muy pobladas a las de poca densidad; realiza la función étnica de los grupos nacionales y el acrecentamiento del mestizaje como medios de beneficio social; promueve la asimilación y arraigo de los extranjeros que se casen o tengan hijos mexicanos. Se crea el Reglamento de la ley en comento, vigente a partir del 14 de mayo. Ordenamiento que fue abrogado por el Reglamento de la Ley General de Población, publicado en el Diario Oficial del 3 de mayo de 1962 a su vez abrogado por el de 1966; 6.-Ley General de Población de 1974, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 7 de enero del mismo año, misma que abrogó la precedente de 1947, así como su Reglamento de 1966.

La Ley General de Población de 1974 se vio reformada el 31 de diciembre de 1979, 31 de diciembre de 1981, 17 de julio de 1990, 22 de julio de 1992, 3 de enero de 1995, y tuvo adiciones según Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de noviembre de 1996, en los siguientes artículos: 25, 37 39. 42, 48, 49, 63, 68, 70, 115, 116, 126, 135, 138, 139 bis y 140; se adicionan el Capítulo IX, denominado “Del Procedimiento Migratorio”, con los artículo 145, 146, 147, 148, 149 y 150; y el Capítulo X, denominado “Del Procedimiento de Verificación y Vigilancia”, con los

artículos 151, 152, 153, 154, 155, 156 y 157; y se deroga el artículo 142. Estas reformas y adiciones las ampliaré en la exposición del presente trabajo, sobre todo en lo referente al artículo 42.

No obstante sus múltiples reformas, la Ley General de Población ha mantenido la concepción de los miembros del Servicio Exterior Mexicano como instituciones auxiliares. Al respecto es claro el artículo 8º de la Ley en comento señala: “que los servicios de migración son interior y exterior y el artículo 9º dispone que el primero de dicho servicios, o sea el interior, estará a cargo de las oficinas establecidas en el país por la Secretaría de Gobernación y el segundo, o sea el exterior, lo desempeñarán, los miembros del Servicio Exterior Mexicano y demás instituciones que determine dicha Secretaría, con el carácter de auxiliares.”<sup>15</sup>

### **1.5.- Ley de Nacionalidad**

De acuerdo al Artículo 30 Constitucional “la nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización”. La ley reglamentaria del Artículo anterior es la de Nacionalidad, publicada en el Diario Oficial el 23 de enero de 1998. Esta ley abroga la Ley de Nacionalidad y Naturalización publicada en el Diario Oficial de la Federación del 20 de enero de 1934. Conviene señalar que “la nacionalidad es el vínculo jurídico-político que une al individuo con un Estado determinado e implica el derecho de protección que los Estados ejercen sobre sus nacionales en el extranjero. La nacionalidad puede ser originaria o adquirida; la primera deviene con el nacimiento y la segunda es la que sustituye a una nacionalidad precedente”,<sup>16</sup> es de recalcar que la nacionalidad adquirida se obtiene por el procedimiento de la naturalización.

---

<sup>15</sup> Molina, Cecilia *Práctica Consular Mexicana*, Primera Edición, Ed. Porrúa, México, 1978, pág. 141.

<sup>16</sup> Molina, Cecilia, *Práctica Consular Mexicana*, Primera Edición, Ed. Porrúa, México, 1978, pág. 237.

La Ley de Nacionalidad, en su Capítulo I, habla de disposiciones generales; en el II, de la nacionalidad mexicana por nacimiento; en el III, de la nacionalidad mexicana por naturalización; en el IV, de la pérdida de nacionalidad mexicana por naturalización; en el Capítulo V, de la recuperación de la nacionalidad; y en el VI, de las infracciones y sanciones administrativas.

### **1.6.- Ley General de Asentamientos Humanos.**

La Ley General de Población establece entre sus objetivos la planificación de los centros de población urbanos, para asegurar una eficaz prestación de los servicios públicos que se requieran; asimismo, procurar la movilización de la población entre las distintas regiones de la República para adecuar su distribución geográfica a las posibilidades de desarrollo regional con base en programas especiales de asentamiento de dicha población. Por otra parte, la Ley General de Asentamientos Humanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de julio de 1993, señala en su artículo 1º, que sus disposiciones son de orden público e interés social y tienen por objeto: “I.- Establecer la concurrencia de la Federación, de las entidades federativas y de los municipios, para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorial nacional; II.- Fijar las normas básicas para planear y regular el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; III.- Definir los principios para determinar las provisiones, reservas, usos y destinos de áreas y predios que regulen la propiedad en los centros de población, y IV.- Determinar las bases para la participación social en materia de asentamientos humanos”.

Es de mencionar que de acuerdo al artículo 11 de la Ley en comento, “la planeación y regulación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del

desarrollo urbano de los centros de población forman parte del Sistema Nacional de Planeación Democrática, como una política sectorial que coadyuva al logro de los objetivos de los planes nacionales, estatales y municipales de desarrollo”. Asimismo, que los señalado en el párrafo anterior, de acuerdo al artículo 12 de la Ley en cita, “se llevará a cabo a través de: I. El programa nacional de desarrollo urbano; II. Los programas estatales de desarrollo urbano; III. Los programas de ordenación de zonas conurbadas; IV. Los planes o programas municipales de desarrollo urbano; V. Los programas de desarrollo urbano de centros de población, y VI. Los programas de desarrollo urbano derivados de los señalados en las fracciones anteriores y que determinen esta Ley y la legislación estatal de desarrollo urbano”.

Por otra parte, de acuerdo al artículo 7° de la misma Ley, corresponden a la Federación, a través de la Secretaría de Desarrollo Social, entre otras, las siguientes atribuciones: “I. Proyectar y coordinar la planeación del desarrollo regional, con la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales; II. Coordinar las acciones que el Ejecutivo Federal convenga con los gobiernos locales para el desarrollo sustentable de las regiones del país”. ... “VII. Formular y ejecutar el programa nacional de desarrollo urbano, así como promover, controlar y evaluar su cumplimiento”... “X Proponer a las autoridades de las entidades federativas la fundación de centros de población”... “XIII. Formular recomendaciones para el cumplimiento de la política nacional de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de los convenios y acuerdos que suscriba el ejecutivo Federal con los sectores público, social y privado en materia de desarrollo regional y urbano, así como determinar en su caso, las medidas correctivas procedentes”.

### **1.7.- Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público.**

Esta Ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de julio de 1992 y

se propone poner de manifiesto las nuevas normas que rigen las relaciones entre el Estado y las iglesias. Las libertades de creencias y de culto están reconocidas de manera expresa en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En la ley que se comenta, se pone de manifiesto la nueva personalidad jurídica con que se dotó a las asociaciones religiosas, como nuevo punto de partida para establecer y desarrollar la relación entre el Estado y las iglesias, a efecto de dar plena vigencia a los nuevos usos y procedimientos encaminados a mantener el respeto a la vida interior de las mismas.

El principio fundamental de las relaciones del Estado mexicano con las iglesias es el respeto mutuo. A éstas corresponde la responsabilidad de buscar el mejoramiento moral y espiritual de sus feligreses. Al Estado corresponde garantizar libertad, justicia social, igualdad de oportunidades y desarrollo, como valores y objetivos superiores de la Nación. Con ellos se da vigencia al principio fundamental de la separación del Estado y las iglesias. Es por ello que en el artículo 1o. de la Ley en comento se diga: “La presente Ley, fundada en el principio histórico de la separación del Estado y las iglesias, así como en la libertad de creencias religiosas, es reglamentaria de las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de asociaciones, agrupaciones religiosas, iglesias y culto público. Sus normas son de orden público y de observancia general en el territorio nacional. Las convicciones religiosas no eximen en ningún caso del cumplimiento de las leyes del país. Nadie podrá alegar motivos religiosos para evadir las responsabilidades y obligaciones prescritas en las leyes”.

Por otra parte, también se habla por primera vez de “asociaciones religiosas” y “ministros de culto”, las primeras, artículo 6o, párrafo primero, “las iglesias y las

agrupaciones religiosas tendrán personalidad jurídica como asociaciones religiosas una vez que obtengan su correspondiente registro constitutivo ante la Secretaría de Gobernación, en los términos de esta Ley”. En cuanto a los ministros de culto religioso, en el artículo 12, de la misma Ley, se dice: “Para los efectos de esta Ley, se consideran ministros de culto a todas aquellas personas mayores de edad a quienes las asociaciones religiosas a que pertenezcan confieran ese carácter. Las asociaciones religiosas deberán notificar a la Secretaría de Gobernación su decisión al respecto. En caso de que las asociaciones religiosas omitan esa notificación, o en tratándose de iglesias o agrupaciones religiosas, se tendrán como ministros de culto a quienes ejerzan en ellas como principal ocupación, funciones de dirección, representación u organización”.

En cuanto a la materia migratoria, en el artículo quinto transitorio de la misma Ley se expone que: “en tanto se revisa su calidad migratoria, los extranjeros que al entrar en vigor esta Ley se encuentren legalmente internados en el país podrán actuar como ministros del culto, siempre y cuando las iglesias y demás agrupaciones religiosas, les reconozcan ese carácter, al formular su solicitud de registro ante la Secretaría de Gobernación o bien los ministros interesados den aviso de tal circunstancia a la misma Secretaría”.

Finalmente es de mencionar que la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, abroga a la Ley Reglamentaria del Artículo 130 de la Constitución Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de enero de 1927; la Ley que Reglamenta el Séptimo Párrafo del Artículo 130 Constitucional, relativa al número de sacerdotes que podrán ejercer en el Distrito o Territorio Federales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1931; la Ley que Reforma el Código Penal para el Distrito y Territorio Federales, publicado en el Diario Oficial

de la Federación el 30 de diciembre de 1931; la Ley que Reforma el Código Penal para el Distrito y Territorio Federales, sobre delitos del fuero común y para toda la República sobre delitos contra la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de julio de 1926; así como el Decreto que establece el plazo dentro del cual puedan presentarse solicitudes para envargarse los templos que se retiren del culto, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1931.

Debe hacerse notar que la Ley que nos ocupa, a la fecha no cuenta con Reglamento alguno.

### **1.8.-Ley Federal de Derechos.**

Con respecto a la materia en estudio, podemos decir que esta Ley tiene por objeto fijar los derechos que deberán cubrir los extranjeros no inmigrantes, inmigrantes e inmigrados. Señala los requisitos fiscales que por concepto de derechos causan cada uno de los servicios migratorios y consulares que el extranjero debe cubrir por el servicio que recibe. Los derechos fiscales de índole migratorio se dan a conocer mediante su publicación en el Diario Oficial de la Federación, al expedirse la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del año correspondiente, en el apartado de la Ley Federal de Derechos. Sobre el particular, las antepenúltimas reformas fueron publicadas en la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 1998, apartado Ley Federal de Derechos, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1997. Las reformas se dieron, en cuanto a la materia que nos ocupa, en los artículos 8, 10, frac. III, 11, frac. IV (se deroga), 12, 13, 14 frac. I, inciso b), 16, 19-E, 19-F, 19-G, 22°, 24, 25 y 26, frac. I, incisos a) y b); en tanto que las últimas reformas fueron publicadas en la Ley de Ingresos de la

Federación para el Ejercicio Fiscal 1999, apartado Ley que modifica la Ley Federal de Derechos, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1998. Con respecto al tema de estudio, las reformas se llevaron a cabo en los siguientes artículos: 8, 11, 15, 16, 19-C, 19-E, 19-F, 19-G, 19-I, 19-J, 22, 24 y 25.

Los pagos correspondientes deberán efectuarse ante la oficina que haya documentado al extranjero si ésta se encuentra fuera del territorio nacional o, en caso contrario, en las oficinas de recaudación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

### **1.9.- Ley General de Salud.**

El derecho a la salud es un principio que consagra el Artículo 4o, párrafo tercero constitucional, mismo que a la letra dice: “toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La ley definirá las bases y normatividades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la frac XVI del esta Constitución”.

La Ley que define las bases y normatividades en materia de salud es precisamente la Ley General de Salud, la cual fue publicada en el Diario Oficial el 7 de febrero de 1984 y abrogó, entre otras disposiciones, al Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos, del 13 de marzo de 1973.

En materia migratoria, la Ley en comento hace referencia en el Título Segundo.- Sistema Nacional de Salud. Capítulo I: Disposiciones; también en el Capítulo II: Distribución de competencias y, sobre todo, en el Título decimoquinto: Sanidad internacional. Capítulo I: Disposiciones Comunes y en el Capítulo II: Sanidad en



materia de migración. Naturalmente, de igual manera guarda referencia el Capítulo III: Sanidad marítima, aérea y terrestre.

Título decimoquinto de dicha Ley, señala que la facultad que tiene la autoridad, cuando así lo estime conveniente, de someter a examen médico a cualquier persona que pretenda ingresar a territorio nacional; dado el caso de que el extranjero examinado no cumpla con los requerimientos sanitarios establecidos se impedirá el ingreso a México.

Es de mencionar que es facultad de la Secretaría de Gobernación asignar lugares destinados al tránsito de personas y regular el mismo por puertos marítimos, aéreos y fronteras, previa opinión de la Secretaría de Salud, y en los aeropuertos, servicios que tienen por objeto la protección a los nacionales contra las infecciones y al territorio nacional, contra infestaciones susceptibles de transmitirse a la especie humana y a otros países. En diversas disposiciones tanto de la Ley General de Población, su Reglamento y Ley General de Salud la constancia de examen sanitario constituye un requisito importante que se justifica y explica de conformidad con los textos legales referentes.

#### **1.10.- Reglamento de la Ley General de Población.**

Existe un principio de derecho que señala que “si la ley ha establecido un principio general, el reglamento cuida todos sus aspectos mínimos”. En este sentido, el Reglamento de la Ley General de Población, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de agosto de 1992, desarrolla en forma extensiva las reglas generales contenidas en la ley. En materia de procedimientos migratorios es muy amplio y en nuestro desarrollo desempeñará un papel muy importante ya que es una

fuentes a la que tendremos necesidad de acudir con frecuencia para una mayor claridad en la exposición.

El capítulo IV, se refiere a los servicios migratorios; el V, a los movimientos migratorios; el VI, a los transportes o empresas que prestan dicho servicio; el VII, se refiere a los No Inmigrantes (del artículo 83 al 94) y sus características migratorias. En lo específico este capítulo es el que tiene injerencia directa con el tema del presente trabajo; el VIII, se refiere a los Inmigrantes e Inmigrados; el IX, señala disposiciones comunes ; el X, los actos y contratos de los extranjeros; el XI, a la emigración; el XII, del Registro Nacional de Población; el XIII, sobre la inspección y vigilancia; el XIV, de las sanciones ; el XV, del recurso de revisión y el XVI, sobre la distribución de fondos de estímulos y recompensas.

Es importante mencionar que el artículo 55 fracción III del Reglamento que tratamos, prescribe que el Servicio Exterior tendrá a su cargo, la documentación de los extranjeros que sean autorizados para internarse al país, lo cual se traduce a que “todo extranjero que pretenda internarse en México en cualquier calidad migratoria, necesita obtener un permiso que le otorgue la Secretaría de Gobernación. Dicha Dependencia ha facultado a las oficinas del Servicio Exterior Mexicano para que, sin su autorización previa, documenten en determinadas calidades migratorias a extranjeros que no sean de nacionalidades restringidas. El termino “nacionalidad restringida” se aplica a la del extranjero que necesita permiso expreso de la Secretaría de Gobernación para internarse en México en cualquier calidad migratoria”.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Molina, Cecilia, *Práctica Consular Mexicana*, Primera Edición, Ed. Porrúa, México, 1978, pág. 142.

### 1.11.- Circulares y Oficios.

En la administración pública en ocasiones se hace necesario aclarar algunas cuestiones de orden técnico, o dar a conocer el criterio de las autoridades superiores sobre determinados casos y se hace a través de circulares que son comunicaciones sobre el mismo contenido, dirigidas a funcionarios de menor jerarquía quienes tienen la obligación de llevarlas a la práctica según los casos que se les presenten. Por lo mismo, se puede decir que la circular es un “documento de orden interno, por el cual se transmiten orientaciones, aclaraciones, información o interpretación legal o reglamentaria del funcionario jerárquicamente superior a los subordinados, que disponen la conducta a seguir respecto a ciertos actos o servicios. Así mismo, “los principios que rigen las circulares son los siguientes: un acto administrativo unilateral; tienen carácter interno; pueden trascender a la vida de los gobernados, sin causarles perjuicios; y deben sujetarse a la ley y sus reglamentos”.<sup>18</sup>

De acuerdo a lo anterior, la Secretaría de Gobernación puede expedir circulares que regulen simplificadaamente el procedimiento migratorio, según las necesidades demográficas y las circunstancias de cada caso. Así lo establece el artículo 12 del Reglamento Interior de la Secretaría mencionada.

---

<sup>18</sup> Martínez Morales, Rafael I, *Derecho Administrativo, Primer Curso, Primera Edición*, Ed. Harla, México, 1991, pág. 298 y 299.

## CAPÍTULO SEGUNDO.

### EL CONCEPTO DE EXTRANJERO EN MÉXICO, LAS CALIDADES MIGRATORIAS Y LOS PROCEDIMIENTOS MIGRATORIOS PARA LOS NO INMIGRANTES.

#### 2.1.- El concepto de extranjero en México.

En Derecho Internacional Privado es común escuchar la siguiente aseveración: “el extranjero que entra a un Estado que no es suyo, debe respetar las instituciones del Estado al que entra tal como las encuentra y no tiene derecho a exigir igualdad de tratamiento en todos los aspectos, con relación a los ciudadanos del Estado, si la legislación de dicho país no contempla esa disposición”. Obvio es mencionar que las líneas anteriores encierran dos temas de capital importancia: el de la condición jurídica de los extranjeros y el conflicto de leyes.

Para abordar la condición jurídica de los extranjeros, un punto medular es la exposición sobre ¿qué se entiende por éstos? Sobre el particular, se ha dicho que “es el individuo sometido simultáneamente a más de una soberanía”;<sup>1</sup> por su parte J. P. Niboyet menciona que “los individuos se dividen en dos categorías: los nacionales y los no nacionales o extranjeros”;<sup>2</sup> en tanto que para el Doctor Carlos Arellano García, “tiene carácter de extranjero la persona física o moral que no reúne los requisitos establecidos por el sistema jurídico de un Estado determinado para ser considerada como nacional”.<sup>3</sup> Al respecto Hans Kelsen sostiene “cada Estado tiene el derecho de proteger a sus propios nacionales contra violaciones de las normas de

---

<sup>1</sup> De Orvé y Arregui, José Ramón, **Manual de Derecho Internacional Privado**. Ed. Reus, Madrid 1952, pág. 222.

<sup>2</sup> J.P. Niboyet, **Principios de Derecho Internacional Privado**. Editora Nacional, S.A. de C.V., México, 1951, pág. 2.

<sup>3</sup> Arellano García, Carlos, **Derecho Internacional Privado**. Primera Edición, Editorial Porrúa, México, 1979, pág. 278.

Derecho Internacional que se refieren al trato de los extranjeros. Desde el punto de vista del Derecho Internacional, éste es un Derecho del Estado, no de sus nacionales, y es un Derecho que el Estado tiene solamente con respecto a sus propios nacionales”,<sup>4</sup>

Teniendo en cuenta las definiciones anteriores, y en especial la proporcionada por el Doctor Carlos Arellano García, es como podemos ubicar de una mejor manera el concepto de extranjero que sostiene el sistema jurídico mexicano, a través del Artículo 33 de la Constitución Federal, la que plenamente comparto. Dicho artículo señala que “son extranjeros los que no posean las calidades determinadas en el Artículo 30”. En el mismo artículo se indica que los extranjeros que se encuentren dentro de territorio nacional contarán con las garantías individuales que ella misma otorga, a excepción del derecho de audiencia en los casos en que el Poder Ejecutivo juzgue conveniente su expulsión por considerar inconveniente su permanencia en el país.

El referido Artículo 30 Constitucional menciona:

“La nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización.

A) son mexicanos por nacimiento:

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

B) Son mexicanos por naturalización:

- I. Los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relaciones Exteriores carta de naturalización.
- II. La mujer o el varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o con mujer mexicana y tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional y cumplan con los demás requisitos que al efecto señale la ley”.

---

<sup>4</sup> Arellano García, Carlos, **Derecho Internacional Privado**. Primera Edición, Editorial Porrúa, México, 1979, pág. 286.

Ahora bien, con respecto al llamado “conflicto de leyes” o determinación de la vigencia espacial de las normas jurídicas de más de un Estado aplicables a una situación concreta en virtud de los puntos de conexión correspondientes, se tiene el principio jurídico que dice: “cada país es dueño de reglamentar dentro de sí la condición de los extranjeros en la forma que estime conveniente. Pero ningún país es libre, no obstante para proceder arbitrariamente en este aspecto, abusando de su soberanía. conforme a las normas actuales del Derecho de Gentes, es decir del Derecho común internacional, se reconoce a los extranjeros un mínimo de derechos que ningún Estado podría rehusarles sin correr el riesgo de colocarse fuera de la comunidad internacional”.<sup>5</sup>

En cuanto a la condición jurídica de los extranjeros, de acuerdo a lo anterior, está sujeta a un doble Derecho: al Interno de los Estados y al de las normas del Derecho Internacional. El Derecho Interno lo que hace es fijar y determinar las condiciones de los extranjeros en cada Estado, teniendo en cuenta que dicho Derecho no debe proceder arbitrariamente, en razón de que se encuentra subordinado a reglas universales, que se imponen independientemente de los tratados.

Es así como surge la máxima de que los Estados están en posibilidad de estatuir, en su Derecho Interno, sobre la condición jurídica de los extranjeros, y al hacerlo no tienen más límite que la no afectación de un mínimo de derechos que el Derecho Internacional consagra a favor de los extranjeros.

La condición jurídica de los extranjeros se integra por los derechos y obligaciones imputables en un Estado a las personas físicas y morales; lo cual está íntimamente relacionado con la vigencia espacial de las normas jurídicas de un Estado que

---

<sup>5</sup> J.P. Niboyet, **Principios de Derecho Internacional Privado**. Editora Nacional, S.A. de C.V., México, 1951, pág. 124.

pretende que estas normas emanadas de su estructura tengan vigencia en su territorio y con ello busca abarcar a todas las personas extranjeras durante su legal estancia, sea temporal o permanente. Es de mencionar que en nuestro derecho las personas físicas o morales tienen el carácter de sujetos de derecho. Los derechos que le asisten al extranjero al ser admitido en un país, se refieren a las garantías individuales, la seguridad, libertad personal y los necesarios para disfrutar de una vida privada. En cuanto a los deberes podemos decir que el extranjero al ser recibido en un país, se sujeta a las leyes de éste, al igual que a los nacionales (puede haber excepciones, por ejemplo, al extranjero en algunos Estados, es el caso del nuestro, no se le obliga a servir en las fuerzas armadas) y no le asiste el derecho de reclamar la extensión de exención del ejercicio de la jurisdicción territorial.

Con respecto a la condición jurídica de los extranjeros, agregaré solamente que, por lo general, a éstos en un país distinto al de origen, se les niega el ejercicio de los derechos políticos, el voto y ocupar cargos públicos. No se les niega el derecho a trabajar, siempre y cuando cumplan con la normatividad migratoria local, sin embargo, hay que reconocer que pueden ser excluidos de determinados empleos y no tener igualdad en otros con respecto a los nacionales (cada Estado tiene derecho de proteger a sus propios nacionales), de ahí que es común que el derecho de los extranjeros se regule en tratados.

Como vemos, para analizar el conflicto de leyes, es importante no perder de vista la condición jurídica de los extranjeros, condición que a su vez, encierra un punto de conexión previo que es el de la nacionalidad. Entendiendo por esta "el vínculo político y jurídico que relaciona a un individuo con un Estado. La importancia de esta materia puede apreciarse al considerar que todo individuo debe tener una nacionalidad. el Estado está constituido por individuos. Podría concebirse un Estado sin territorio; tal fue el caso en la época de las invasiones. Pero no es posible

concebir un Estado sin individuos. Todo Estado debe determinar, por consiguiente, las condiciones mediante las cuales considera a los individuos como nacionales suyos; en otros términos: debe definir su propia sustancia".<sup>6</sup>

Agreguemos que en el sistema jurídico mexicano, la naturalización es uno de los medios de atribución de la nacionalidad que se utiliza respecto de los extranjeros. Tal sistema posibilita también la naturalización automática (es el modo de adquirir la nacionalidad mexicana sin que medie procedimiento alguno, bastando para tal efecto únicamente la declaratoria de la Secretaría de Relaciones Exteriores); la naturalización ordinaria (modo de adquisición de la nacionalidad mexicana no originaria abierto a todos los extranjeros) y, por último, la naturalización privilegiada o modo de adquisición de la nacionalidad mexicana no originaria al que tienen derecho únicamente los extranjeros a que se refiere el artículo 20 de la Ley de Nacionalidad: se refiere al la mujer o el varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o mujer mexicanos, que tengan hijos mexicanos por nacimiento, y a todos aquellos que se coloquen en las circunstancias especiales del citado artículo.

De lo anterior se desprende que la política migratoria del Estado mexicano, ha sido de cierta flexibilidad legal en materia de naturalización, por lo cual consideramos correcta la premisa de J.P. Niboyet, que dice: "el estado que tenga interés en asimilarse muchos extranjeros procurará hacer fácil la obtención de su nacionalidad y difícil la situación de los extranjeros. Por el contrario, si el estado no pretende absorber extranjeros, por considerar que tiene bastante con su propia población, podrá mostrarse más exigente para conceder su nacionalidad y más tolerante en cuanto la condición de los extranjeros".<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> J.P. Niboyet, *Ibidem.*, pág. 1 y 2.

<sup>7</sup> J.P. Niboyet, *Ibidem.*, pág. 3.



La Secretaría de Gobernación, como entidad encargada de aplicar la política migratoria de acuerdo a Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Artículo 27, frac.VI, que establece que dicha Secretaría debe “cuidar el cumplimiento de las disposiciones legales sobre culto religioso y disciplina externa, dictando las medidas que procedan”; “VI. Aplicar el artículo 33 de la Constitución”; (...) “XXV. Formular y conducir la política de población, salvo lo relativo a colonización, asentamientos humanos y turismo”.

Ahora bien, “la política poblacional de México está descrita, fundamentalmente, en el artículo 3o de la Ley General de Población, de este modo: La Secretaría de Gobernación dictará y ejecutará o, en su caso, promoverá ante las dependencias competentes o entidades correspondientes, las medidas necesarias para: a).- Adecuar los programas de desarrollo económico y social a las necesidades planteadas por el volumen, estructura, dinámica y distribución de la población. Sujetar la inmigración de extranjeros a las modalidades que juzgue pertinentes, y procurar la mejor asimilación de éstos al medio nacional y su adecuada distribución en el territorio”...“El Consejo Nacional de Población tendrá a su cargo la planeación demográfica del país, con objeto de incluir a la población en los programas de desarrollo económico y social que se formulen dentro del sector gubernamental y vincular los objetivos de éstos con las necesidades que plantean los fenómenos demográficos (la naturaleza jurídica de este Consejo es: comisión intersecretarial)”.<sup>8</sup>

¿Qué significa sujetar la inmigración? ”. De acuerdo a Rafael Martínez Morales, en su Segundo Curso de Derecho Administrativo, “la inmigración es la llegada de extranjeros al país, los cuales por razones económicas, culturales o políticas dejan su lugar de origen. El traslado de un país a otro, es un fenómeno muy antiguo y que ha

---

<sup>8</sup> Martínez Morales, Rafael I, *Derecho Administrativo, Segundo Curso*, Primera Edición, Editorial Harla, México, 1991 p. 162 y 163.

atravesado diversos estadios históricos. (...) En América Latina, durante el siglo XIX los extranjeros son bienvenidos por su potencial capacidad de modernizar las economías locales de los países recién independizados. Se les permite intervenir en minería, comercio y en la incipiente industria. En la actualidad, la mayoría de los países regulan minuciosamente la entrada y la estancia de los extranjeros, limitándolas en ocasiones, por motivos laborales o de integración cultural”.<sup>9</sup>

La forma de sujetar la inmigración es por medio de programas y disposiciones normativas, mencionemos por ejemplo algunas de las que señala el Dr. Carlos Arrellano García: en el Diario Oficial del 17 de julio de 1990, se publicó el Decreto por el que se modificó el artículo 65 de la Ley General de Población, a efecto de eliminar el requisito de obtención de permiso de la Secretaría de Gobernación. Antes de la reforma, el dispositivo citado determinaba que los extranjeros requerían permiso de la expresada Secretaría para celebrar actos relativos a la adquisición de bienes inmuebles, derechos reales sobre los mismos, acciones o partes sociales de empresas dedicadas en cualquier forma al comercio o tenencia de dichos bienes. En virtud de la reforma administrativa, los extranjeros, no requerirán permiso de la Secretaría de Gobernación para adquirir valores de renta fija o variable y realizar depósitos bancarios, o para adquirir bienes inmuebles urbanos y derechos reales sobre los mismos, con las restricciones señaladas en el artículo 27 constitucional, en la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjero y demás leyes aplicables. Esta nueva condición jurídica de extranjeros se detalla en el Reglamento de la Ley General de Población que se publicó en el Diario Oficial de 31 de agosto de 1992, en los artículos 122 y 123.

Conviene precisar, continúa el autor antes citado que, en los términos del artículo 124 del citado Reglamento de la Ley General de Población, las autoridades

---

<sup>9</sup> Martínez Morales, Rafael I, *Ibidem.*, p. 165.

judiciales están obligados a exigir a los extranjeros que tramiten ante ellas asuntos de su competencia, que previamente les comprueben su legal estancia en el país. Pero se exceptúan de esta regla general, aquellos casos de otorgamiento de poderes, cotejos, testamento o certificaciones de hechos. En los términos del Reglamento de la Ley General de Población, para los extranjeros será necesario permiso previo de la Secretaría de Gobernación para realizar trámites de adopción y cuando se trate de divorcio o nulidad de matrimonio de algún cónyuge extranjero”<sup>10</sup>

A lo anterior creemos pertinente agregar que el 17 de enero de 1994 se publicó en el diario Oficial de la Federación la aprobación y por ende la adhesión de México a la Convención por la que se Suprime el Requisito de Legalización de los Documentos Públicos Extranjeros, adaptada en La Haya, Países Bajos el 5 de octubre de 1961.

Por medio de la presente Convención no será necesario legalizar documentos oficiales o públicos para que éstos tengan validez dentro de los países suscritos a la misma. Únicamente será necesario presentar la documentación ante la autoridad competente del país emisor para que ésta estampe una postilla en la misma.

## **2.2. Calidades migratorias.**

La Ley General de Población en su artículo 7º se refiere a los asuntos de carácter migratorio que corresponden a la Secretaría de Gobernación, tales como: “I. Organizar y coordinar los distintos servicios migratorios; II. Vigilar la entrada y salida de los nacionales y extranjeros, y revisar la documentación de los mismos; III.- Aplicar esta ley y su reglamento, y IV. Las demás facultades que le confieran este ley y su reglamento así como otras disposiciones legales o reglamentarias”. Por

---

<sup>10</sup> Cfr., Arellano García, Carlos, *Práctica Forense Civil y Familiar*, Ed. Porrúa, México, 1994, Prólogo a la Decimatercera Edición, p. XXIX; y Acosta Romero, Miguel, *Segundo Curso de Derecho Administrativo*, Segunda Edición, Ed. Porrúa, México, 1993, pág.663 a 687.

su parte, en el Capítulo III de la misma ley se habla de la inmigración , de las facultades de la Secretaría de Gobernación para controlar y vigilar la entrada de extranjeros a territorio nacional, así como de las calidades migratorias, tema propio del presente apartado.

Las calidades migratorias que reconoce el artículo 41 de la Ley en comento, en cuanto a la internación legal en el país, son la de a) No inmigrante y la de b) Inmigrante. Y digo en cuanto a su internación, porque el extranjero inmigrante una vez que se internó al país con esta característica migratoria y cuenta con residencia legal en el mismo durante cinco años, podrá adquirir la calidad migratoria de Inmigrado (Artículos 52 a 56 de la Ley General de Población). Por lo cual, la citada Ley reconoce tres calidades migratorias: la de No inmigrante, la de Inmigrante y la de Inmigrado.

En cuanto al Reglamento de la Ley General de Población es de mencionar que éste se divide en los siguientes capítulos: I.- Objeto; II.- Política de Población; III.- Consejo Nacional de Población; IV.- Servicios de Población; V.- Movimiento Migratorio; VI.- Transportes; VII.- No inmigrantes; VIII.- Inmigrantes e Inmigrados; IX.- Actos y Contratos; X.- Emigración; XI.- Registro Nacional de Extranjeros y XII.- Sanciones.

Por ser nuestro objeto de estudio, el Capítulo VII éste es el que más nos interesa, por referirse a los No inmigrantes. Este Capítulo trata de manera detallada la internación, legal estancia, modificaciones, salida y sanciones de los No Inmigrantes, por lo cual será citado con frecuencia en el siguiente apartado.

### 2.2.1.- Calidad de No inmigrante y sus características.

Esta calidad migratoria esta regulada por el artículo 42 de la Ley General de Población y por los artículos 82 al 94 de su Reglamento.

De conformidad con lo establecido en el artículo 42 de la Ley General de Población, el No Inmigrante es el extranjero que con permiso de la Secretaría de Gobernación por conducto del Instituto Nacional de Migración o sus Delegaciones, se interna en el país temporalmente dentro de alguna de las siguientes características migratorias:

**Turista:** Aquélla persona no nacional que se interna al país con fines de recreo o salud, para realizar actividades no lucrativas ni remuneradas, teniendo un plazo máximo de estancia en la República Mexicana de seis meses.

**Transmigrante:** Es aquel extranjero que se interna a la República Mexicana en tránsito hacia otro país. Su estancia es máximo de treinta días sin la facultad de prórroga o de cambio a otra condición migratoria.

**Visitante:** Es aquel extranjero que, dentro de la República Mexicana, tiene el propósito de ejercer una actividad lucrativa o no, lícita y honesta, con autorización del Instituto Nacional de Migración.

**Ministro de Culto o Asociado Religioso:** Es aquélla persona no nacional que se interna al país para ejercer el ministerio de cualquier culto, o para la realización de labores de asistencia social y filantrópicas, que coinciden con los fines de la asociación religiosa a la que pertenezca, siempre que ésta cuente con registro previo ante la Secretaría de Gobernación y que el extranjero posea con antelación, el carácter de ministro de

culto o de asociado en los términos de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público. El permiso se otorgará hasta por un año y podrán concederse hasta cuatro prórrogas por igual temporalidad cada una, con entradas y salidas múltiples.

**Asilado político:** Tiene el propósito de proteger la libertad o la vida de extranjeros que sufran de persecución política en su país de origen.

**Refugiado:** Tiene el propósito de proteger la vida de extranjeros, cuya seguridad o libertad hayan sido amenazadas por violencia generalizada, agresión extranjera, violación masiva de derechos humanos, conflictos internos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público en su país de origen, y que éstos factores obliguen a quienes los sufren a huir hacia otro país.

**Estudiante:** Es aquél extranjero que desea iniciar, terminar o perfeccionar estudios en planteles o instituciones educativos o incorporados con autorización o validez 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; si estudia en alguna ciudad fronteriza y es residente de localidad limítrofe de país vecino, no se aplicará la limitación de ausencias señalada.

**Visitante distinguido:** Es aquél extranjero al cual, el Instituto Nacional de Migración , le otorga en forma especial y de manera excepcional un permiso de cortesía para internarse y residir en México hasta por seis meses. Esta característica migratoria se le proporciona

a investigadores, científicos, humanistas de prestigio internacional, periodistas o a otras personas prominentes.

**Visitantes locales:** Son aquellos extranjeros que el Instituto Nacional de Migración, les otorga autorización para que visiten puertos marítimos o ciudades fronterizas sin que su estancia exceda de tres días, siempre y cuando se cumpla con alguna de las condiciones expresadas como reglas en el artículo 92 del Reglamento de la Ley General de Población.

**Visitante provisional:** El Instituto Nacional de Migración se encuentra facultado para que en casos de excepción pueda autorizar la internación hasta por treinta días de extranjeros que lleguen a puertos marítimos o aeropuertos de servicio internacional, cuya documentación carezca de algún requisito secundario. En éstos casos, sin embargo, el extranjero habrá de constituir depósito o fianza que garantice su regreso al país del que proceda, al de su nacionalidad o al de su origen.

**Corresponsal:** El Instituto Nacional de Migración proporciona esta característica migratoria a aquéllos extranjeros que vayan a realizar actividades propias de la profesión de periodista, para cubrir un evento especial o para su ejercicio temporal, siempre que acredite debidamente su nombramiento o ejercicio de la profesión en los términos que determine dicho Instituto. El permiso se otorgará hasta por un año, y podrán concederse prórroga por igual temporalidad cada una, con entradas y salidas múltiples.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Artículo 42 de la Ley General de Población y Decreto por el que se reforma, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Población, este último, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 8 de noviembre de 1996.

Es de mencionar que el último párrafo del artículo 42 de la Ley General de Población hace la siguiente apreciación: “Todo extranjero que se interne al país como No inmigrante, podrá solicitar el ingreso de su cónyuge y familiares en primer grado, a los cuales podrá concedérseles, cuando no sean titulares de una característica migratoria propia, la misma característica migratoria y temporalidad que al No inmigrante, bajo la modalidad de dependiente económico”.

Como correlato a la exposición anterior, consideramos oportuno proporcionar en las siguientes líneas un comentario sobre las características migratorias que señala el artículo 42 de la Ley General de Población, teniendo en cuenta los artículos correspondientes al Reglamento de la misma:

**Turista:** (Artículo 83 del Reglamento de la Ley General de Población). Para cualquier país es muy importante este tipo de no inmigrantes, en razón de que representa una fuente de ingreso de divisas. En México, un extranjero para internarse como turista encuentra un tratamiento de privilegio: un plazo de estancia suficiente para los fines que se propone, facilidad para ser documentado, exención de impuestos migratorios, para ello debe manifestar su deseo de viajar al país y comprobar que cuenta con los medios económicos suficientes para realizar los fines turísticos.

**Transmigrante.** (Artículo 84 del Reglamento de la Ley General de Población). Es el extranjero que sólo desea pasar por territorio nacional con destino a un Estado distinto. Cuenta con 30 días improrrogables para realizarlo y tiene prohibido desarrollar actividades remuneradas o lucrativas. La documentación será expedida por el Servicio Exterior previa solicitud, debe comprobar que será admitido en el país al que se dirige y que cuenta con los medios económicos



para su mantenimiento durante el tiempo que permanezca en territorio nacional. El inmigrante debe cubrir el impuesto correspondiente.

Visitante: (Artículo 85 del Reglamento de la Ley General de Población). Se dice que el visitante migratoriamente “no es mas que un inmigrante sui generis, al que le falta el requisito esencial de intención de permanencia indefinida. Y se dice que es un “inmigrante sui generis”, porque debe llenar los mismos requisitos que se fijaron para los inmigrantes, pero su estancia será más limitada y no podrá dedicarse sino a las actividades que expresamente se le autorice”. Pues bien, para que un extranjero se interne como visitante debe haber autorización expresa de la Secretaría de Gobernación, aunque hay casos en que la propia Secretaría ha autorizado que el Servicio Exterior expida documentación sin esa autorización previa.<sup>12</sup> El visitante se admite hasta por un año y viene a desempeñar actividades remuneradas o lucrativas, puede obtener hasta cuatro prórrogas por el mismo tiempo, pero en el caso de que lleve a cabo actividades científicas, técnicas, artísticas, deportivas o similares, podrá obtener dos prórrogas más. Cuando se desea la internación como visitante, la empresa, institución o persona que desea utilizar sus servicios, deberá dirigir a la Secretaría de gobernación una solicitud que contenga, nombre, nacionalidad, domicilio, calidad migratoria que se desea, actividad que desarrollará, comprobación de legal funcionamiento de la empresa o institución de que se encuentra al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, el consulado de Mexicano donde deberá ser documentado si procede, y la frontera o puerto de entrada del extranjero.

---

<sup>12</sup> Cfr., Diario Oficial de la Federación del 10 de noviembre de 1963. Se signa convenio entre México y los Estados Unidos de Norteamérica según, el cual, los Cónsules Mexicanos en Estados Unidos podrán documentar a ciudadanos norteamericanos como visitantes. Circular 30-A, de 18 de noviembre de 1965, en que se autoriza al Servicio Exterior Mexicano para que, sin autorización previa de la Secretaría de Gobernación, se documente como visitante por 30 días a nacionales de las siguientes nacionalidades: Canadá, Estados Unidos de Norteamérica, Alemania Occidental, Australia, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, Holanda, Inglaterra, Italia, Japón, Noruega, Suecia y Suiza.

Ministro de Culto o Asociado Religioso.- Se admite hasta por un año y se le podrán conceder hasta cuatro prórrogas por igual temporalidad cada una, además cuenta con entradas y salidas múltiples. El Ministro de Culto o Asociado Religioso se internará al país con objeto de ejercer el ministerio de cualquier culto, o para realizar labores de asistencia social y filantrópicas, de acuerdo a los objetivos de la asociación religiosa a la que pertenece. El requisito fundamental para su internación es que su asociación cuente con registro previo ante la Secretaría de Gobernación.

Asilado Político. (Artículo 88 del Reglamento de la Ley General de Población). La admisión de esta característica migratoria de los No Inmigrantes, responde a la gran preocupación que tiene nuestro país con respecto a la libertad y vida de quienes se encuentran en peligro de perderla por motivo de persecuciones políticas en su país de origen, y por esa misma razón ha signado algunos convenios con países americanos principalmente, sobre Derecho de Asilo. Al Asilado Político se le autoriza el tiempo que la Secretaría de Gobernación considere pertinente, atendiendo las circunstancias que en cada caso concurren. Es muy importante mencionar que el Asilado Político puede solicitar cambio de calidad o característica migratoria, aún cuando se mantengan las causas que motivaron el otorgamiento del asilo, obviamente, previa la renuncia expresa a su condición de asilado.

Refugiado. (Artículo 89 del Reglamento de la Ley General de Población). Esta característica migratoria responde a la política del Estado mexicano de proteger la vida, seguridad o libertad de aquellas personas que han sido amenazadas por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, 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. 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. Los permisos de estancia se otorgarán por un año y si tuviesen que exceder de éste, podrán prorrogarse por uno más y así sucesivamente. Finalmente, es de señalarse que la estancia en el país bajo la condición de refugiado, no creará derechos de residencia.

Estudiante. (Artículo 90 del Reglamento de la Ley General de Población). La admisión de los No Inmigrantes estudiantes se proporciona a los extranjeros que desean iniciar, complementar o perfeccionar estudios en México. Los extranjeros que con este fin desean internarse a territorio nacional, se presentan ante el Cónsul Mexicano más cercano al lugar de su residencia para que sean documentados. Serán autorizados por un año prorrogable por igual temporalidad y con autorización sólo por el tiempo que duren sus estudios y el que sea necesario para obtener la documentación final escolar respectiva. Si el estudiante estuviera en una ciudad fronteriza y es residente de localidad limítrofe de país vecino, no se aplicara la limitación de ausencias del país, que es cada año, hasta por 120 días en total. Debe agregarse que el estudiante no podrá desarrollar actividades remuneradas o lucrativas salvo las de práctica profesional y servicio social que corresponda a sus estudios y previa autorización de la Secretaría de Gobernación, asimismo que deberá abandonar el país al término de sus estudios.

Corresponsal. La Secretaría de Gobernación autoriza a los extranjeros cuya actividad profesional es de periodista, con la característica migratoria de corresponsal. De esta manera, aquellas personas que tienen necesidad de cubrir eventos especiales cuyo monitoreo rebasa más de seis meses, por lo mismo, la Secretaría mencionada proporciona una temporalidad hasta por un año y con la posibilidad de cuatro prórrogas por igual temporalidad, contando además, con entradas y salidas múltiples.

Es de agregar que todos los extranjeros en la calidad migratoria de No Inmigrante y dentro de las características de Visitante, Ministro de Culto Religioso, Asilado Político, Refugiado y Estudiante, tienen la obligación de inscribirse en el Registro Nacional de Extranjeros correspondiente a su domicilio en la República Mexicana, dentro de los 30 días siguientes a la fecha en que realicen su internación. Así mismo, tendrán la obligación de informar a dicho registro de los cambios de nacionalidad, estado civil, domicilio y/o nacionalidad que efectúen durante su estancia en el país, para lo cual de conformidad con la Ley General de Población se cuenta con un plazo de 30 días a partir de que dichos hechos sucedan.

### **2.2.2.- Calidad de inmigrante y sus condiciones.**

La Ley General de Población en su artículo 44 establece que el Inmigrante es el extranjero que se interna legalmente en el país con el propósito de radicarse en él, en tanto adquiera la calidad de inmigrado. La situación jurídica de los Inmigrantes se encuentra reglamentada de los artículos 44 al 48 de la Ley mencionada, así como de los artículos 95 al 109 de su Reglamento.

La temporalidad de la calidad de Inmigrante es de cinco años, una vez transcurridos los mismos el extranjero podrá solicitar la calidad de Inmigrado, la cual le concederá derechos de residencia definitiva dentro del país. El titular de la condición migratoria de inmigrante tiene la obligación de comprobar ante el Instituto Nacional de Migración que está cumpliendo con las condiciones que le han sido señaladas en su oficio de autorización y con las disposiciones migratorias aplicables a fin de que le sea refrendada anualmente su forma migratoria FM-2, para ello deberá solicitar dicho refrendo dentro de los treinta días naturales anteriores al vencimiento de cada anualidad.

El Inmigrante tiene la limitante de no poderse ausentar del país por más de 18 meses en forma acumulada durante los cinco años de vigencia de su calidad migratoria. La sanción por la violación a lo anterior es simple y llanamente la pérdida de la calidad de Inmigrante, así como de la antigüedad acumulada durante la misma.

La calidad de Inmigrante comprende las siguientes características migratorias:

**Rentista:** Para vivir de sus recursos traídos del extranjero; de los intereses que le produzca la inversión de su capital en certificados, títulos y bonos del Estado o de las instituciones nacionales de crédito u otras que determine el Instituto Nacional de Migración o de cualquier ingreso permanente que proceda del exterior. El ingreso estipulado es el equivalente a 400 días de salario mínimo vigente en el Distrito Federal más el equivalente a 200 días de salario mínimo vigente en el Distrito Federal por cada acompañante familiar que dependa económicamente del Titular. Es de mencionar que esta característica migratoria la pueden solicitar aquellas personas mayores de 50 años.

**Inversionista:** 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 que fije el reglamento de la Ley General de Población, el cual es el equivalente a cuarenta mil días de salario mínimo general diario para el Distrito Federal.

**Profesional:** Para ejercer una profesión. En el caso de que se trate de profesionales que requieran título para su ejercicio se deberá

cumplir con lo ordenado por las disposiciones reglamentarias del artículo 5º constitucional en materia de profesiones.

**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 del Instituto Nacional de Migración no haya duplicidad de cargos y que el servicio de que se trate amerite la internación al país.

**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 del Instituto Nacional de Migración.

**Técnico:** Se otorgará esta condición migratoria a extranjeros que la soliciten y tengan la intención de realizar investigaciones aplicadas dentro de la producción o el de desempeñar funciones técnicas o especializadas que no puedan ser prestadas, a juicio del Instituto Nacional de Migración.

**Familiares:** Esta condición migratoria se otorga a familiares que deseen 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.

**Artistas y deportistas:** Para realizar actividades artísticas, deportivas o análogas, siempre que a juicio del Instituto Nacional de Migración dichas actividades resulten benéficas para el país.

**Asimilados:** Para realizar cualquier actividad lícita y honesta, en caso de extranjeros que hayan sido asimilados al medio nacional o hayan tenido o tengan cónyuge o hijo mexicano y que no se

encuentren comprendidos en las fracciones anteriores, en los términos que establezca el Reglamento.<sup>13</sup>

### **2.2.3.- Calidad de inmigrado.**

El Inmigrado es el extranjero que adquiere derechos de residencia definitiva en nuestro país y su calidad migratoria se encuentra reglamentada principalmente por los artículos 52 al 56 de la Ley General de Población y por los artículos 110 al 114 de su Reglamento.

Las obligaciones del Inmigrado se reducen a dar aviso de cambios de nacionalidad, estado civil, domicilio, actividad y empleador, aviso que se realiza ante el Registro Nacional de Extranjeros dentro de los 30 días siguientes a que alguno de los hechos ocurra.

Las causas principales por las que se puede perder la calidad de Inmigrado son: a).- Por permanecer en el extranjero más de tres años en forma consecutiva, violando así lo dispuesto por el artículo 56 de la Ley General de Población. b).- Por ausentarse del país más de cinco años en forma acumulada en un lapso de diez años el cual comienza a contar en la fecha en que haya sido otorgada la calidad de Inmigrado, violando nuevamente lo señalado por el artículo 56 de la Ley General de Población. c).- Por cometer delitos que ameriten la pérdida de la calidad de Inmigrado o incluso la expulsión del país y; d).- Por participar en asuntos de carácter político, caso en el cual caería dentro de uno de los supuestos expresados por el Artículo 33 Constitucional, lo que no le daría derecho al extranjero a ser oído en juicio previo.

---

<sup>13</sup> Artículo 42 de la Ley General de Población y Decreto por el que se reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General de Población, este último, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 8 de noviembre de 1996.

### 2.3.- Procedimientos migratorios para los no inmigrantes.

La palabra procedimiento proviene del verbo latino "procedo", compuesto de dos voces: pro=adelante; y cedo=marchar. Así entendido, procedimiento denota la acción de avanzar o marchar hacia adelante. Lo anterior nos sugiere la idea del procedimiento como un conjunto de actos vinculados entre sí para la consecución de un determinado fin.

Para hablar de procedimiento migratorio es indispensable exponer -grosso modo-, los conceptos doctrinales del procedimiento. En primer lugar, existe una distinción entre litigio y proceso; corresponde al primero vincular la litis, las fuerzas de choque que se presentan en el caso de rompimiento del equilibrio de intereses, en tanto que al segundo, el proceso, tiene la característica de ser un instrumento mediante el cual se busca dar solución a ciertos conflictos sociales que permitan el mantenimiento de ese equilibrio y asegurar la paz social. Entendemos por proceso, un conjunto de actos del Estado como soberano, de las partes interesadas y de los terceros ajenos a la relación sustancial, actos que tienden a la aplicación de una ley general a un caso concreto controvertido para solucionarlo o dirimirlo.<sup>14</sup>

El término de proceso ha sido empleado con frecuencia como sinónimo de procedimiento y ha sido preocupación de los procesalistas establecer sus notas diferenciales. El proceso se refiere a la manera de actuar, por lo que existen muchos y variados procedimientos jurídicos: notariales, electorales, administrativos, registrales, etc. Así entendido el proceso, es un conjunto de procedimientos y, como correlato, "las formas procesales deben tener como finalidad garantizar la legalidad del acto y no el cumplimiento de la forma por la forma misma. La inobservancia de las formas acarreará la invalidez o ineficacia de los actos."<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> Gómez Lara, Cipriano, *Teoría General del Proceso*,.. Textos Universitarios. UNAM. 1979. pág. 246.

<sup>15</sup> Gómez Lara, Cipriano, *Ibidem.*, pág. 247.



En cuanto al concepto de migración, tenemos que este: “es la acción y efecto de pasar de un país a otro para establecerse en él ya que desde un punto de vista gramatical deriva del latín “migratio-onis””.<sup>16</sup> Por su parte, el Reglamento de la Ley General de Población en su artículo 48, señala que “para los efectos de este capítulo se considera movimiento migratorio el tránsito internacional de extranjeros o nacionales, ya sea de entrada o salida al o del país”. La migración por tanto, considera dos fenómenos: la inmigración y la emigración.<sup>17</sup> A la forma de internarse al país un extranjero se le denomina “calidad migratoria”.

Ahora bien, hay diferentes clases de procedimientos, para la materia que nos ocupa, empero, el procedimiento administrativo reviste capital importancia en razón de que el acto jurídico migratorio se ubica dentro de los actos administrativos, puesto que se trata de una manifestación de voluntad mediante la cual se pretende crear, modificar transmitir o extinguir derechos y obligaciones. Lo anterior así se considera porque: a) Conforme a los conceptos vertidos por el maestro Gabino Fraga, el procedimiento administrativo está constituido por el conjunto de formalidades y actos que preceden y preparan el acto administrativo y entendemos por tal “una declaración unilateral y concreta que constituye una decisión ejecutoria emanada de la administración pública y que, reconoce, modifica o extingue una situación jurídica subjetiva y cuya finalidad es la satisfacción del interés general”;<sup>18</sup> b) Siguiendo al profesor Jorge Olivera Toro, el acto administrativo puede ser considerado desde tres puntos de vista: objetivo, (declaración o exteriorización de una voluntad administrativa); subjetivo (todo acto emanado de un órgano administrativo) y material (como el producto de la potestad administrativa que en su ejercicio se traduce en la creación

---

<sup>16</sup> Enciclopedia Universal Ilustrada. Espasa Calpe-Madrid.

<sup>17</sup> Inmigración “es la acción de llegar a un país para establecerse en él los que estaban domiciliados en otro”, en tanto que la emigración es aquella en que el emigrante va de un país extranjero a realizar ciertos trabajos y terminados éstos regresa a su patria”. “Diccionario Hispánico Universal”. W.M. Jackson, Inc. Editoriales. Tomo I, pág. 961.

<sup>18</sup> Rosales H., René Ramón. *Las Disposiciones Jurídicas*, Primera Edición, Imprenta Mexicana, S.R.L., C.V.-1974. pág. 25.

de consecuencias de Derecho. El acto administrativo funda, modifica o suprime una relación jurídica subjetiva, pero como emanación unilateral del Poder Público. Desde esta aspecto no importa que órgano emita el acto).<sup>19</sup>

Por otra parte, es importante no perder de vista que para abordar el procedimiento migratorio debemos tener presente que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga al Congreso de la Unión en su artículo 73 la facultad de dictar las leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía y salubridad general de la República. Debe entenderse que el fenómeno migratorio se reserva como atribución legislativa al Congreso, en tanto que el Ejecutivo Federal esta facultado para dictar, promover y coordinar las medidas adecuadas para resolver los problemas demográficos nacionales, atribuciones que se llevarán a cabo a través de la Secretaría de Gobernación y el Instituto Nacional de Migración.

De acuerdo a lo anterior, podemos decir que la naturaleza jurídica del procedimiento migratorio se desarrolla principalmente en internación, estancia, modificaciones y recursos y sanciones.

### **2.3.1.- Internación.**

La internación es un fenómeno migratorio de gran trascendencia para los Estados, por lo mismo, se han establecido principios generales de internación a todos y cada uno de los inmigrantes. Es aceptado por la gran mayoría de estudiosos de la materia que para internarse a un Estado cualquiera debe haber previamente una solicitud en que se contenga lo siguiente: a) nombre, nacionalidad; b) deseo de radicarse en forma definitiva o temporal; c) el objeto del viaje; d) el sometimiento a las leyes de

---

<sup>19</sup> Cfr., Olivera Toro, Jorge, **Manual de Derecho Administrativo**, 7a. edición, Editorial Porrúa. México. pág. 144.

extranjería y a las demás que regulan la vida del Estado al que pretende ir; e) si al interesado le acompañan otras personas, señalar el parentesco y calidad en que desean viajar y f) aceptar las condiciones que le sean fijadas al autorizar su internación. Asimismo, una vez recibida la solicitud, ésta será estudiada por la autoridad, revisando la calidad migratoria en que se desea viajar y la nacionalidad. Si se encuentran dentro de lo establecido por las leyes, deberá autorizarse la internación, en la calidad y característica migratoria correspondiente, pero el Estado podrá imponer las condiciones que estime pertinentes.

En nuestro país, el instrumento que regula la internación de los extranjeros es la Ley General de Población y la entidad de la Administración Pública Federal que le corresponde aplicarla es la Secretaría de Gobernación. En nuestro tiempo el tipo de internación que prevalece es el individual, por lo cual la inmigración colectiva prácticamente ha quedado como un dato histórico.

La inmigración individual mantiene el criterio propio de una política de selección, ello en razón de las cuotas que por nacionalidades o actividades fija la Secretaría de Gobernación según facultad expresa del Artículo 3, fracción VII y VIII de la propia Ley que a la letra dice: “Para los fines de esta ley, la Secretaría de Gobernación dictará y ejecutará o en su caso promoverá ante las dependencias competentes o entidades correspondientes, las medidas necesarias para: ...VII. Sujetar la inmigración de extranjeros a las modalidades que juzgue pertinentes, y procurar la mejor asimilación de éstos al medio nacional y su adecuada distribución en el territorio; VIII. Restringir la emigración de nacionales cuando el interés nacional así lo exija”.

Así las cosas, el artículo 62 de la Ley General de Población señala que: “para internarse en la República los extranjeros deberán cumplir los requisitos siguientes:

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

Una política de internación especial es la que se refiere a las inmigraciones cuya característica es su no derecho de residencia y que rebasan con mucho al número de inmigrantes residentes en el país, nos referimos precisamente a los No Inmigrantes, Artículo 42 de la Ley General de Población y motivo central de nuestro objeto de estudio.

Los No Inmigrantes son extranjeros que deben entrar al país en forma temporal con diversos fines, que van desde el simple tránsito hasta el que busca protección para su libertad o su vida como es el caso del asilado político y del refugiado. Precisamente por la temporalidad de permanencia en el país y el no nacimiento de derechos de radicación definitiva en el mismo, es por lo que el legislador establece plazos de estancia a los No Inmigrantes, mismos que fatalmente deben ser observados por los particulares y que debe hacer cumplir la autoridad correspondiente.

En la calidad migratoria de No Inmigrantes se encuentran los extranjeros cuya entrada y estancia a territorio nacional es distinta a la de los inmigrantes, sin embargo, dentro de ellos se encuentran también otro tipo de extranjeros que se internan en el país en forma temporal y que la ley trata por separado, nos referimos a los que se internan con permiso de cortesía, que goza de una temporalidad de seis meses que podrá renovarse. Generalmente se concede a personas prominentes, visitantes a puertos marítimos o ciudades fronterizas, mismos que no podrán estar más de tres días. Existen también los diplomáticos y agentes consulares, los cuales son personas que por la índole de su actividad quedan fuera de la jurisdicción territorial del Estado en que se encuentran por tener representación diplomática.

### **2.3.2.- Estancia.**

La nota distintiva de la calidad migratoria de no inmigrante es el carácter temporal de su estancia en el país. Entre las varias clases de no inmigrantes, hay algunas que, por la índole de las actividades que viene a realizar, la temporalidad inicial concedida no es suficiente, razón por la cual el legislador establece la posibilidad de obtener una nueva, previo cumplimiento de algunas exigencias.

El Reglamento de la Ley General de Población en su artículo 64 nos señala cuando se dejen de cumplir las condiciones de la legal estancia en el país, el extranjero deberá comunicarlo a la Secretaría de Gobernación en el término de quince días a partir de que ocurra el hecho, para efectos de que la citada Secretaría le señale un plazo para que salga del país o regularice su situación migratoria. Por su parte el artículo 94 del citado Reglamento nos indica cuando conforme al artículo 42 de la Ley General de Población procede el otorgamiento de prórrogas y la solicitud de éstas que debe ser dentro de los treinta días anteriores al vencimiento de los plazos concedidos.

El mismo artículo 94 señala que dado el caso de que “el extranjero se encuentre ausente del país al vencimiento de su documentación migratoria, podrá a su regreso, solicitar la prórroga o revalidación que corresponda, para lo cual tendrá un plazo de treinta días a partir de su reinternación, siempre y cuando no se exceda en los plazos de ausencia que señala su propia característica migratoria, o de, sesenta días contados a partir de su vencimiento cuando no tenga señalado plazo de ausencia”.

### **2.3.3.- Modificaciones.**

En la calidad de No Inmigrante se tienen diversos tipos de características migratorias (turista, estudiante, asilado político, corresponsal, visitante, ministro de culto religioso, asilado político, refugiado), cada una con un objeto distinto y algunas con temporalidad también diferente. Dependiendo de la característica migratoria la Ley contempla la posibilidad de que un No Inmigrante en ciertos casos adquiriera la calidad de inmigrante; asimismo, también existe la posibilidad de que, dentro de la calidad de no inmigrante se pase de una característica a otra con mejores perspectivas, cumpliendo en ambos casos con los requisitos exigidos para tal efecto.

Como ya hemos visto, la Ley General de Población establece una prohibición expresa para el cambio de característica o calidad migratoria a los que se internan como transmigrantes, de modo que no es necesario ahondar más al respecto. En cuanto a las demás características, cuando se habla de cambio de los mismos se parte de un supuesto: que ha de ser en orden ascendente en cuanto a su importancia migratoria y trascendencia en el orden económico de la sociedad, por tal motivo, los cambios más frecuentes son de la característica de turista a las de estudiante y principalmente a la de visitante. Naturalmente, una vez presentados los requisitos correspondientes al cambio migratorio, la Secretaría de Gobernación tendrá la

facultad de proporcionarlo o no. Incluso, si dicha Secretaría considera necesario comprobar el tecnicismo o capacidad de los extranjeros para la actividad a que pretenden dedicarse y fijará la forma en que deberán hacerlo de acuerdo con la misma actividad.

#### **2.3.4.- Salida.**

La salida del extranjero del territorio nacional, bien puede ser el fin de su estancia en el mismo o bien no afectar sobremanera la misma, salvo los casos en que se excedan de los límites legalmente establecidos cuando el documento tenga la autorización para múltiples viajes durante su vigencia. Lo común es que al llegar al vencimiento de la temporalidad concedida al extranjero, ya sea en forma fatal o prorrogable, el mismo abandone el país.

Si el extranjero no ha salido cuando debe hacerlo implica que su documento se encuentra vencido y, por lo mismo, deberá recabar el permiso correspondiente para poder salir.

Es de mencionar que las reformas y adiciones de la Ley General de Población, mediante Decreto del 8 de noviembre de 1996, mencionan en cuanto al procedimiento migratorio que los trámites de internación, estancia, salida de los extranjeros, así como los permisos que se soliciten al Servicio de Migración, se regirán por las disposiciones que la misma ley señala y, en forma supletoria, por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y las disposiciones y criterios que al efecto emita la Secretaría de Gobernación.

#### **2.4.- Del recurso de revisión y sanciones.**

El Reglamento de la Ley General de Población, publicado el 31 de agosto de 1992, dedica su capítulo XV al recurso de revisión. En dicho capítulo se indica que son revisables las resoluciones y las sanciones administrativas emitidas por el Instituto Nacional de Migración, ante autoridad jerárquicamente superior a la que emita la resolución.

De acuerdo con el artículo 156 del Reglamento de la Ley General de Población, el recurso “deberá interponerse dentro de los quince días siguientes al de la fecha de notificación de la resolución impugnada. Toda resolución o sanción administrativa que no sea recurrida en el plazo señalado, se tendrá por consentida”. En cuanto a los requisitos que debe cumplir el recurso de revisión, se tiene que éstos se señalan en el artículo 157 del mismo ordenamiento legal, que a la letra dice: “El recurso deberá interponerse por escrito, en idioma español y cumplir con los siguientes requisitos: a) Especificar el nombre, nacionalidad del interesado y en su caso, de quien lo representa, designando domicilio para oír y recibir notificaciones; b) Acompañar la resolución impugnada; c) Señalar la autoridad que la emitió; d) Acompañar el documento por el que se acredite la personalidad del representante, cuando ésta no esté previamente reconocida en el expediente respectivo; e) Mencionar sucintamente los antecedentes del caso y expresar los agravios que a su juicio le cause la resolución impugnada; y f) Ofrecer las pruebas y elementos en que fundan el recurso, acompañando las documentales de que dispongan”.

La interposición del recurso suspende los efectos de la resolución impugnada, sin embargo, si la autoridad no responde en un plazo de noventa días naturales, el interesado debe considerar que la resolución es negativa. La negativa ficta procede para el caso de que el interesado desee ejercer los recursos legales que procedan, es decir, presentar amparo ante la autoridad competente.



A mayor abundamiento, es de mencionar que el artículo 150 de la Ley General de Población señala textualmente que: “una vez cubiertos los requisitos correspondientes y que la autoridad constate que no existe trámite pendiente u obligación que satisfacer, o bien impedimento legal alguno, dictará resolución sobre todas las cuestiones planteadas por el interesado y las que de oficio se deriven del mismo, debiendo fundar y motivar su determinación, sin que para ello se exija mayor formalidad. La autoridad migratoria contará con un plazo de hasta noventa días naturales para dictar la resolución correspondiente, contados a partir de la fecha en que el solicitante cumpla todos los requisitos exigidos por esta Ley, su Reglamento y demás disposiciones administrativas aplicables; transcurrido dicho plazo sin que la resolución se dicte, se entenderá que es en sentido negativo”.

Por lo que se refiere a las sanciones, los capítulos VII y XIV de la Ley General de Población y su Reglamento respectivamente fundamentan las hipótesis para la aplicación de sanciones. En materia migratoria los receptores de sanciones pueden ser extranjeros, empresas e incluso autoridades migratorias y empleados de migración. Los tipos de sanciones son: multas (sanción económica); arresto administrativo; suspensión de empleo; destitución de empleo; cancelación de documentación y de condición migratoria; expulsión del país, y prisión.

Una vez impuesta una sanción por la autoridad al extranjero que realiza gestiones ante las distintas autoridades que integran el Instituto Nacional de Migración, éste tiene como recurso legal solicitar una revisión de la misma ante la autoridad inmediatamente superior a la que la haya expedido.

## **CAPÍTULO TERCERO**

### **EL INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN**

La política migratoria de nuestro país se sustenta en un control y regulación de acciones con respecto a los extranjeros, en el reconocimiento y respeto a la autodeterminación de los pueblos, la no intervención y solución pacífica de la controversias, la igualdad jurídica de los Estados y la cooperación y solidaridad para el desarrollo y lucha por la seguridad internacional.

Manteniendo este orden de ideas, podemos decir que nuestra política migratoria ha tenido la capacidad de adecuar sus objetivos y estrategias al proceso de globalización y prioridades del desarrollo nacional, como son: el ejercicio de la soberanía, la seguridad nacional, la apertura comercial, el fomento a la cultura y al turismo, la defensa de los migrantes y la atención a los mexicanos que viajan al extranjero.

La política migratoria anteriormente descrita ha sido la constante de nuestro país hasta nuestros días; sin embargo, a punto de incorporarnos al Siglo XXI, es claro que las tendencias de los movimientos migratorios en el mundo indican que en los próximos años, este fenómeno constituirá uno de los desafíos más importantes de nuestro tiempo, con repercusiones en la vida interna de las naciones; asimismo, que la demografía nacional e internacional y la crisis económica e inestabilidad política en América Latina, han propiciado flujos migratorios que requieren de un órgano con mayores facultades e instrumentos para reforzar el control de las fronteras de nuestro país. Aunado a lo anterior, no hay duda de que la creciente complejidad de

los fenómenos migratorios hace impostergable la necesidad de desconcentrar las acciones del área responsable de la atención de estos asuntos, modernizar las estructuras del Estado para garantizar nuestra soberanía en materia de población. Por las razones básicas anteriormente descritas, el 19 de octubre de 1993 se creó un órgano técnico desconcentrado, dependiente de la Secretaría de Gobernación, denominado Instituto Nacional de Migración.<sup>1</sup>

### **3.1. Como organismo técnico desconcentrado.**

Antes de exponer los objetivos y funciones del Instituto Nacional de Migración, como organismo técnico desconcentrado dependiente de la Secretaría de Gobernación, consideramos conveniente mencionar las características centrales de una estructura administrativa como la del Instituto citado.

De acuerdo a nuestro sistema jurídico vigente, los organismos públicos desconcentrados tienen su fundamento en los siguientes Artículos Constitucionales: 73 fracción XXX, 89, fracción I y 90. El Artículo 73 fracción XXX, se refiere a las facultades del Congreso “para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión”; el Artículo 89 fracción I, señala que una de las facultades y obligaciones del Presidente es el “promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia”; finalmente, el Artículo 90 señala que “la administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el

---

<sup>1</sup> Cfr., Decreto por el que se crea el Instituto Nacional de Migración como órgano técnico desconcentrado, dependiente de la Secretaría de Gobernación. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de octubre de 1993.

Congreso, que distribuirá los negocios del ordena administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación. Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos”.

Por su parte, el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece que “para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las secretarías de Estado y los departamentos administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables”.

Teniendo en cuenta las disposiciones anteriores, podemos decir que “la desconcentración es una de las formas de organización administrativa: modo de estructurar los entes públicos en su dependencia con el jefe del ejecutivo. Implica una manera de diluir el poder y la competencia en los subordinados, para despachar asuntos. Los entes desconcertrados forman parte de los órganos centralizados, por lo tanto no llegan a tener personalidad jurídica propia”.<sup>2</sup>

Por lo mismo, continúa el profesor Martínez Morales, la desconcentración administrativa consiste en una forma de organización en la que los entes públicos, aún cuando dependen jerárquicamente de un órgano centralizado, gozan de cierta

---

<sup>2</sup> Martínez Morales, Rafael I, *Derecho Administrativo, Primer Curso, Primera Edición*, Ed. Harla, México, pág. 114.

autonomía técnica y funcional, manteniendo las siguientes características, como las mas importantes: 1.- Forman parte de la centralización administrativa. 2.- Mantienen liga jerárquica con algún órgano centralizado (secretaría, departamento o procuraduría). 3.- Poseen cierta libertad para su actuación técnica. 4.- Debe ser un instrumento de derecho público (ley, reglamento, decreto o acuerdo) el que los cree, modifique o extinga. 5.- Cuenta con competencia limitada a cierta materia o territorio, y; 6.- No posee personalidad jurídica propia.<sup>3</sup>

Finalmente, tenemos que los tipos de desconcentración son: 1.- Vertical. Está integrada por asuntos cuyo despacho correspondió anteriormente al superior jerárquico. 2.- Regional. El ente desconcentrado ejerce competencia sobre un determinado territorio, para atender los asuntos que inicialmente le correspondían al órgano central. Por ejemplo, las delegaciones de diversas secretarías en los estados, y; 3.- Horizontal. El órgano centralizado, por disposición jurídica, ha trasladado a entes con igual jerarquía, asuntos de su competencia original, para ser atendidos en cierta circunscripción territorial. Tal sería el caso de las oficinas regionales de la secretaría de Estado.<sup>4</sup>

El tipo de desconcentración del Instituto Nacional de Migración es principalmente de tipo vertical, sin olvidar que ello conlleva a una descentralización regional y horizontal, toda vez que cuenta con delegaciones y subdelegaciones regionales.

No es casual que en el decreto de creación del Instituto que comentamos, se mencione que éste será un órgano técnico especializado en asuntos relativos a la

---

<sup>3</sup> Martínez Morales, Rafael I, *Derecho Administrativo, Primer Curso, Primera Edición*, Ed. Harla, México, pág. 114 a 116.

<sup>4</sup> Martínez Morales, Rafael I, *Ibidem.*, pág. 116 y 117.

materia migratoria y desconcentrado, dependiente de la Secretaría de Gobernación. Cuyo objeto será la planeación; ejecución, control, supervisión y evaluación de los servicios migratorios que presta el Gobierno Federal, así como la atención de los asuntos relacionados con dicha materia y el ejercicio de la coordinación con las dependencias de la Administración Pública Federal que, por razón de su competencia, concurren en el análisis y planteamiento de soluciones a los problemas derivados del fenómeno de las migraciones.<sup>5</sup>

Como organismo desconcentrado el Instituto Nacional de Migración se integra por:

- Un Consejo u órgano de consulta.
- Un Comisionado.
- Cinco Coordinaciones: de Supervisión y Control Operativo; de Regulación de Estancia; la Jurídica y de Control de Inmigración; la de Planeación e Investigación y la de Relaciones Interinstitucionales.
- Una Dirección de Administración, y
- Las Delegaciones Regionales. <sup>6</sup>

El Consejo del Instituto es un órgano de consulta que esta presidido por la Secretaría de Gobernación y se integrará con representantes de las Secretarías de Relaciones Exteriores, Defensa Nacional; Marina; Hacienda y Crédito Público; Desarrollo Social; de la Contraloría General de la Federación; Comercio y Fomento Industrial; Comunicaciones y Transportes; Salud; Trabajo y Previsión Social; Turismo y la

---

<sup>5</sup> Cfr., Decreto por el que se crea el Instituto Nacional de Migración como órgano técnico desconcentrado, dependiente de la Secretaría de Gobernación. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de octubre de 1993.

<sup>6</sup> Artículo 4o. del Decreto por el que se crea el Instituto Nacional de Migración como órgano técnico desconcentrado, dependiente de la Secretaría de Gobernación. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de octubre de 1993.

Procuraduría General de la República. El Consejo del Instituto sesionará en forma ordinaria cada dos meses y en forma extraordinaria las veces que sea necesario a juicio de su Presidente, para lo cual se instruirán las convocatorias correspondientes. Sus acuerdos deberán constar en un libro autorizado al efecto y se tomarán por mayoría de votos; en caso de empate, el Presidente tendrá voto de calidad.<sup>7</sup>

De acuerdo al artículo 7o. del Decreto de creación del Instituto, tenemos que las facultades más relevantes del Comisionado son:

1. Dirigir y administrar el Instituto;
2. Fungir como Secretario Técnico del Consejo del Instituto Nacional de Migración;
3. Planear, programar, organizar, dirigir, ejercitar, controlar y evaluar el desarrollo de los programas y acciones encomendadas a las área que conforman el Instituto, previo acuerdo del Secretario de Gobernación;
4. Dirigir los servicios migratorios y la política federal de migración;
5. Establecer la coordinación con autoridades federales, estatales, municipales y extranjeras que participen en el control y flujos migratorios;
6. Mantener el enlace de carácter técnico con autoridades de gobiernos extranjeros y organismos internacionales, en la materia de su competencia
7. Promover la celebración de convenios y demás actos jurídicos, y en general llevar a cabo todas aquellas actividades directamente relacionadas con la prestación de servicios, investigación, difusión y asesoría en los términos que disponga el Secretario de Gobernación.

---

<sup>7</sup> Artículo 5o. del Decreto por el que se crea el Instituto Nacional de Migración como órgano técnico desconcentrado, dependiente de la Secretaría de Gobernación. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de octubre de 1993.

Naturalmente, se tiene también que para llevar a cabo estas funciones principales el Comisionado se apoya en las Coordinaciones y Delegaciones Regionales.

### **3.2.- Objetivo del Instituto Nacional de Migración.**

Uno de los objetivos del Instituto que nos ocupa, como se comento en el apartado anterior, es planeación, ejecución, control, supervisión y evaluación de los servicios migratorios, así como en el ejercicio de la coordinación con diferentes dependencias de la Administración Pública para la elaboración de la política migratoria del país. En consecuencia, la prerrogativa de admitir o no a extranjeros dentro del territorio nacional se constituye en el objetivo central del Instituto. Tal admisión en tiempos normales se lleva a cabo imponiendo requisitos y políticas. Los requisitos podemos dividirlos en sanitarios, diplomáticos, administrativos, fiscales y económicos.

Los requisitos sanitarios <sup>8</sup> son aquéllos que exigen las autoridades sanitarias nacionales de someter a examen médico, cuando así lo consideren pertinente, a cualquier persona que pretenda ingresar a territorio nacional, impidiendo dicho ingreso a quienes no cumplan con los requerimientos sanitarios establecidos. En tanto que los requisitos diplomáticos son aquellos que el extranjero debe cumplir ante la representación consular de México en algún país determinado. De estos requisitos la Visa es el ejemplo principal.

Por otra parte, los requisitos administrativos, son los que se encuentran principalmente establecidos en la Ley General de Población y su Reglamento, en tanto que, los requisitos fiscales son aquéllos que marca la Ley Federal de Derechos, en cuanto los derechos que se causan por cada uno de los servicios migratorios y

---

<sup>8</sup> Cfr., Ley General de Salud. Capítulo II, Título Decimoquinto.



consulares que el extranjero debe cubrir por el servicio que recibe y, finalmente, los requisitos económicos se refieren a la acreditación que el extranjero debe presentar ante la autoridad migratoria correspondiente con respecto a tener solvencia económica suficiente para la cubrir su estancia en territorio nacional.

En cuanto a las políticas, el extranjeros ya en territorio nacional, tiene la obligación de cumplir con las condiciones que le sean fijadas en el permiso de internación o en la autorización de su calidad y característica migratorias, así como por las disposiciones que establecen las leyes respectivas. Por ningún motivo se podrán tener dos calidades o características migratorias en forma simultánea. Asimismo, cuentan con el apoyo de distintas leyes, pudiéndose dedicar a cualquier actividad permitida siempre y cuando reúnan y acrediten los requisitos para obtener tal autorización.

Ahora bien, en correlato a lo anterior, de acuerdo al artículo 3o. del decreto de creación del Instituto, éste a fin de alcanzar sus objetivos, tiene entre sus atribuciones más importantes las siguientes:

- 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;
- Coordinar y orientar la instrumentación de las políticas en materia migratoria.
- 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 las calidades y características migratorias de no inmigrantes, inmigrantes y la declaratoria de inmigrado; así como refrendos, revalidaciones, reposiciones, ampliaciones y prórrogas de la documentación migratoria de los extranjeros; devolución de los depósitos que los extranjeros efectúen para garantizar las obligaciones que les señale la Ley General de Población y su Reglamento; las solicitudes de matrimonio de extranjeros con mexicanos y expedir certificados de legal estancia para los fines correspondientes.
- Tramitar, acordar y ejecutar la expulsión de los extranjeros que lo ameriten, imponer sanciones, llevar el control de los movimientos migratorios, llevar y mantener actualizado el Registro Nacional de Extranjeros; formular en nombre del Instituto las denuncias y querellas que legalmente procedan y otorgar el perdón en aquellos delitos que se persiguen por querrela, así como, asegurar en las estaciones migratorias a los extranjeros que violen la Ley General de Población.

Consideramos importante mencionar que entre los acuerdos, circulares y demás disposiciones normativas que se han expedido para fortalecer la política migratoria que implementa el Instituto Nacional de Migración, se encuentran:

- Acuerdo por el que se delegan en favor de los Delegados y Subdelegados regionales del Instituto Nacional de Migración la facultad de formular querellas en los casos de los delitos previstos en la Ley General de Población. Diario Oficial de la Federación del 22 de septiembre de 1993.
- Acuerdo por el que se delegan facultades para autorizar trámites migratorios y ejercer diversas atribuciones previstas en la Ley General de Población y su

Reglamento en favor de los servidores Públicos que se indican. Diario Oficial de la Federación del primero de noviembre de 1994.

- Circular número R:E:-1 en la que se detallan las reglas a las que se sujetará el ingreso temporal de personas de negocios, de conformidad con el Tratado de Libre Comercio para América del Norte. Diario Oficial de la Federación del 9 de mayo de 1994.
- Reglas a las que se sujetará el ingreso temporal de personas de negocios, de conformidad con el Tratado de Libre Comercio para México y Costa Rica. Diario Oficial de la Federación del 24 de enero de 1995.
- Circular número 03/95 mediante la cual se dan a conocer reglas a las que se sujetará el ingreso temporal de personas de negocios de conformidad con el tratado de Libre Comercio entre México y Bolivia. Diario Oficial de la Federación del 12 de abril de 1995.
- Circular número 04/95 mediante la cual se dan a conocer reglas a las que sujetará el ingreso temporal de personas de negocios de conformidad con el Tratado de Libre Comercio entre México, Colombia y Venezuela. Diario Oficial de la Federación del 12 de abril de 1995.
- Circular número 06/95 en la que se detallan las reglas a las que se sujetará el ingreso temporal de extranjeros que contribuyan a la realización de actividades industriales, comerciales, financieras, de desarrollo tecnológico y otras de carácter económico que beneficien al país, mediante la forma migratoria FMVC, de los países que se indican en el anexo 1. Diario Oficial de la Federación del 28 de julio de 1995.
- Circular mediante la cual se dan a conocer nuevas reglas de internación a los nacionales de Eslovenia en la calidad de no-inmigrante, en las características de

turista, transmigrante, visitante, consejero y visitante distinguido, conforme al anexo 1. Diario Oficial de la Federación del 19 de agosto de 1996.

- Acuerdo por el que se delegan facultades para autorizar trámites migratorios y ejercer diversas atribuciones previstas en la Ley General de Población y su Reglamento, en favor del Subsecretario de Población y de Servicios Migratorios y del Comisionado del Instituto Nacional de Migración. Diario Oficial de la Federación del 4 de agosto de 1998.
- Acuerdo por el que se delegan facultades para autorizar trámites migratorios y ejercer diversas atribuciones previstas en la Ley General de Población y su Reglamento, en favor de los Coordinadores de Regulación de Estancia y Jurídico y de Control de Inmigración del Instituto Nacional de Migración, así como de los Directores, Subdirectores y Jefes de Departamento a su cargo. Diario Oficial de la Federación del 5 de agosto de 1998.
- Distintos Acuerdos “por los que se delegan facultades para autorizar trámites migratorios y ejercer diversas atribuciones previstas en la Ley General de Población y su Reglamento, en favor del Delegado Regional en el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, así como de los Sudelegados Regionales, Delegados Locales y Subdelegados Locales de la Jurisdicción a su cargo”. Los demás Acuerdos son a favor del Delegado Regional en Tijuana, Baja California; La Paz, Baja California Sur; Tapachula, Chiapas; Ciudad Juárez, Chihuahua; San Miguel Allende, Guanajuato; Acapulco, Guerrero; Guadalajara, Jalisco; Monterrey, Nuevo León; Salina Cruz, Oaxaca; Cancún, Quintana Roo; Mazatlán, Sinaloa; Nogales, Sonora; Villahermosa, Tabasco; Nuevo Laredo, Tamaulipas, y; Veracruz, Veracruz, así como de los Subdelegados Regionales, Delegados Locales y Subdelegados Locales de la Jurisdicción de cada una de las

**ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

Delegaciones mencionadas. Todos ellos publicados en el Diario Oficial de la Federación del 5 de agosto de 1998.

- Circular No. INM/001/98. Reglas a las que se sujetará el permiso de internación para visitantes miembros de organizaciones no gubernamentales interesados en conocer in situ la vigencia de los derechos humanos en México. Diario Oficial de la Federación del 14 de octubre de 1998.

**CAPÍTULO CUARTO**  
**EL ARTÍCULO 42 DE LA LEY GENERAL DE POBLACIÓN Y LA**  
**CARACTERÍSTICA MIGRATORIA DE MINISTRO DE CULTO O**  
**ASOCIADO RELIGIOSO.**

Antes de analizar la reforma del artículo 42 de la Ley General de Población y la creación de la característica migratoria de Ministro de Culto o Asociado Religioso, consideramos importante hacer referencia, grosso modo, al proceso mediante el cual se promulga, reforma o adiciona una ley.

De acuerdo a con Don Eduardo García Máynez, en su libro “Introducción al Estudio del Derecho”, la legislación “es el proceso por el cual uno o varios órganos del Estado formulan y promulgan determinadas reglas jurídicas de observancia general, a las que se da el nombre específico de leyes”. El proceso legislativo (contenido en el Artículo 71 y 72 Constitucional), se conforma de acuerdo al mismo autor en seis diversas etapas: iniciativa, discusión, aprobación, sanción, publicación e iniciación de la vigencia.

La iniciativa es el acto por el cual determinados órganos del Estado someten a la consideración del Congreso un proyecto de ley. De acuerdo al Artículo 71 Constitucional, pueden iniciar leyes el presidente de la República; los Diputados y Senadores al congreso de la Unión, y las Legislaturas de los Estados. La discusión, continúa el autor mencionado, es el acto por el cual las Cámaras deliberan acerca de las iniciativas, a fin de determinar si deben o no ser aprobadas. Por otra parte, se entiende por aprobación, el acto por el cual las Cámaras aceptan un proyecto de ley.

La aprobación puede ser total o parcial; en tanto que por sanción se entiende la aceptación por el Poder Ejecutivo. La sanción debe ser posterior a la aprobación del proyecto por las Cámaras. Resta por definir la publicación y la iniciación de la vigencia. La primera es el acto por el cual la ley ya aprobada y sancionada se da a conocer a quienes deben cumplirla; y la segunda, comprende las reglas de iniciación de vigencia de la ley. Al respecto existen dos sistemas: el sucesivo y el sincrónico.

El sistema sucesivo se sustenta en el artículo 3º del Código Civil del Distrito y Territorios Federales, que dice: “las leyes, reglamentos, circulares o cualquiera otra disposición de observancia general, obligan y surten sus efectos tres días después de su publicación en el Periódico Oficial. En lugares distintos del en que se publique el Periódico Oficial, para que las leyes, reglamentos, etc., se reputen publicados y sean obligatorios, se necesita que, además del plazo que fija el párrafo anterior, transcurra un día más por cada cuarenta kilómetros de distancia o fracción que exceda de la mitad”.

Por lo que se refiere al sistema sincrónico, tenemos que éste se sustenta en el artículo 4º del Código Civil, que dice: “Si la ley, reglamento, circular o disposición de observancia general, fija el día en que debe comenzar a regir, obliga desde ese día, con tal de que su publicación haya sido anterior”.<sup>1</sup>

#### **4.1.- Texto original.**

El texto original del artículo 42 de la Ley General de Población decía:

---

<sup>1</sup> García Máynes, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, 16a. Edición, Ed. Porrúa, México, 1969, pág. 52 a 60.

“ART. 42.-No inmigrante es el extranjero que con permiso de la Secretaría de Gobernación se interna en el país temporalmente, dentro de alguna de las siguientes características:

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

II.-TRANSMIGRANTE.-En tránsito hacia otro país y que podrá permanecer en territorio nacional hasta por treinta días.

III.-VISITANTES.-Para dedicarse al ejercicio de alguna actividad lucrativa 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 más por igual temporalidad cada una con entradas y salidas múltiples.

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.

V.-ASILADO POLÍTICO.-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 concurren. 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 derecho a regresar en esta calidad migratoria, salvo que haya sido con permiso de la propia Dependencia.

VI.-REFUGIADO.-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 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. Asimismo, 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. 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.

La Secretaría de Gobernación podrá dispensar la sanción a que se hubiere hecho acreedor por su internación ilegal al país, al extranjero a quien se otorgue esta característica migratoria, atendiendo al sentido humanitario y de protección que oriente la institución del refugiado.

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.

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 esos permisos cuando lo estime pertinente.

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.

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.”

Como puede observarse, era impostergable la reforma al texto original del artículo que estudiamos, en razón de que su marco normativo debería responder con mayor agilidad y eficiencia jurídica y administrativa a la dinámica migratoria que vive el país en la última década del Siglo XX, así como a la política del Estado mexicano de alentar los flujos migratorios en beneficio del país, proporcionarles una mejor calidad en los servicios, más aún a los sectores migratorios de reconocida fuerza por su organización internacional como es el de la Iglesia y asociaciones religiosas.

Efectivamente, en estos tiempos donde el intercambio comercial internacional, la necesidad de entrada de divisas a nuestro país, el desarrollo científico, tecnológico y cultural que vivimos y la redefinición y precisión de la relación del Estado mexicano con las asociaciones religiosas, los mecanismos jurídicos de regulación y control en materia religiosa, ya no respondían con la misma eficacia y agilidad administrativa a esta nueva realidad. Se hacía impostergable la actualización y precisión del artículo en comento, más todavía si se tiene en cuenta que éste regula por excelencia a los extranjeros en su calidad de no inmigrantes, en su internación y legal estancia.

En lo específico, el tan citado artículo 42 dejaba de ser lo suficientemente preciso y claro en cuanto a la estancia de los técnicos y científicos, así como de los estudiantes fronterizos en cuanto a sus ausencias concedidas durante el año (hasta 120 días), y de los consejeros o asesores de empresa, mismos que en sentido estricto deberían considerarse como técnicos.

De la misma manera, el artículo en comento ya no respondía con plenitud a las demandas de los periodistas extranjeros que requerían de mayor precisión jurídica para internarse al país y cubrir los eventos propios de su profesión y, sobre todo, mostraba una “laguna” normativa con respecto a la nueva relación del Estado mexicano con las asociaciones religiosas que desde el 15 de julio de 1992 se les proporcionó personalidad jurídica y se les reconoció a las personas que les integran con el concepto de Ministros de Culto o Asociados Religiosos. Es obvio decir que tal concepto para el caso de los extranjeros, debería contemplarse en la Ley General de Población mediante la creación de una nueva característica migratoria. Solamente de esta manera se daría cabal cumplimiento y congruencia a las reformas constitucionales y a las disposiciones de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, en especial su artículo 13 y Artículo Quinto Transitorio, que dicen:

“Artículo 13.- Los mexicanos podrán ejercer el ministerio de cualquier culto. Igualmente podrán hacerlo los extranjeros siempre y cuando comprueben su legal internación y permanencia en el país y que su calidad migratoria no les impida la realización de actividades de tipo religioso, en los términos de la Ley General de Población”.

Transitorios:

“Artículo Quinto: En tanto se revisa su calidad migratoria, los extranjeros que al entrar en vigor esta Ley se encuentren legalmente internados en el país podrán actuar como ministros del culto, siempre y cuando las iglesias y demás agrupaciones religiosas, les reconozcan ese carácter, al formular su solicitud de registro ante la Secretaría de Gobernación o bien los ministros interesados den aviso de tal circunstancia a la misma Secretaría”.

En este orden de ideas, no es casual que el Presidente de la República, al referirse a la necesidad de reformas al artículo 42 de la Ley General de Población halla mencionado que éstas tienen como finalidad:

- Responder más cabalmente a las distintas hipótesis que la dinámica social impone. Tal es el caso de la ampliación del plazo de permanencia de los consejeros, al incluirlos dentro de la característica de Visitantes, así como la creación de las características de Ministro de Culto o Asociado Religioso y de Corresponsal.
- Otorgar facilidades adicionales en la característica de Estudiante para permitir que los habitantes de las zonas fronterizas puedan ingresar a estudiar y regresar a su país sin tener que cumplir con un límite de ausencias de nuestro territorio; de esta manera se responde a un requerimiento de los habitantes de dichas zonas para lograr la formación profesional que pretenden y eliminar trámites engorrosos.
- Apoyan a la familia por ser el núcleo fundamental de la organización social del Estado Mexicano, mediante la incorporación de un párrafo final al artículo 42, se otorgan una serie de facilidades a los familiares de los extranjeros que pretenden ingresar al país de tal manera que se pueda lograr su integración.<sup>2</sup>

#### **4.2.- Las reformas del artículo 42 de la Ley General de Población.**

##### **4.2.1.- Iniciativa de reforma del artículo 42 de la Ley General de Población.**

El 13 de septiembre de 1996, el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León, envió a los CC. Secretarios de la Cámara de

---

<sup>2</sup> Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Propuesta de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Población. Enviada a los CC. Secretarios de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, el 13 de septiembre de 1996.

Diputados del Honorable Congreso de la Unión, la propuesta de DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE POBLACIÓN.

Los puntos más sobresalientes de su exposición de motivos, son:

- Por la creciente importancia y complejidad de los flujos migratorios, el Poder Ejecutivo Federal se dio a la tarea de revisar el marco jurídico migratorio a efecto de proponer al Honorable Congreso de la Unión las reformas y adiciones a la Ley General de Población que exigen los tiempos actuales, en concordancia con los lineamientos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.
- El Ejecutivo Federal ha establecido tres grandes líneas de acción en materia migratoria:
  - “a).- Contribuir de manera permanente en la definición y actualización de una política migratoria que responda a los objetivos nacionales y aliente los flujos migratorios que benefician al país.”
  - b).- Ejercer las facultades de vigilancia migratoria en el territorio nacional, en un marco de respeto a la ley y a los derechos humanos de los migrantes.
  - c).- Mejorar la calidad de los servicios, a través de la precisión en el ejercicio de la facultad discrecional,, la simplificación de trámites, el desarrollo del personal, la modernización tecnológica, el fortalecimiento de la eficiencia administrativa,

la colaboración interinstitucional y el fomento de una cultura de servicio y honestidad.”

- En la consecución de esos objetivos se ha encontrado que algunos aspectos de la norma son susceptibles de mejorarse en aras de lograr mayor efectividad en la actualización administrativa, con un apego más puntual a los principios de legalidad, certeza, seguridad jurídica y, desde luego, una más justa y equitativa apreciación de las circunstancias específicas en favor de los gobernados. La reforma propuesta busca dar mayor protección a los derechos humanos de aquellos extranjeros que han decidido radicar en nuestro país; dar mayor seguridad jurídica en los trámites y procedimientos migratorios; propiciar la integración familiar y combatir con mayor rigor los delitos vinculados con el tráfico de seres humanos.
- En nuestro país la migración es un fenómeno que cobra cada día mayor importancia y se manifiesta de diferentes maneras. México reúne las tres características que integran a este fenómeno: origen, tránsito y destino de los migrantes. La situación geográfica de nuestra nación, en especial su cercanía con el país más desarrollado del mundo, así como las tendencias de internacionalización en que se encuentra inmersa, han motivado un aumento significativo de los flujos de migración, que incide de manera importante en el comercio exterior, el turismo, la política internacional, la captación de divisas la seguridad nacional y en el desarrollo social y económico del país.

A partir de las consideraciones anteriores se ha estimado conveniente reformar y adicionar la Ley General de Población, de la siguiente manera:

- Se ajusta el artículo 25, ya que hace una referencia inexacta a la fracción IX que no alude al supuesto correcto.
- Las reformas a las fracciones V y VI del artículo 37 buscan hacer explícita la obligación que tienen los extranjeros de cumplir con las leyes del país para ingresar o permanecer en el mismo; en el supuesto de que no cumplieran con lo establecido serán sujetos de las medidas que la propia Ley dispone al efecto.
- El contenido actual del artículo 39 es muy severo, pues prevé la posibilidad de que aquel extranjero casado con mexicana que se haya divorciado o incumplido con sus obligaciones alimentarias sea sancionado con la pérdida de su calidad migratoria y la obligación de salir del país. Por lo tanto, la reforma propone diversificar sus consecuencias, sin desconocer que el propósito del legislador es evitar el fraude a la ley mediante la simulación del matrimonio. Las relaciones humanas plantean una gran variedad de situaciones que incluso rebasan el interés de los cónyuges, recayendo sus efectos en los hijos o en terceros, por lo que se da la facultad a la autoridad migratoria de resolver con mayor justicia y equidad dichos casos.
- La reforma al artículo 42 persigue diversas finalidades notificando o creando nuevas características migratorias para poder responder más cabalmente a distintas hipótesis que la dinámica social impone. Tal es el caso de la ampliación del plazo de permanencia de los consejeros, al incluirlos dentro de la característica de Visitantes, así como la creación de las características de Ministro de Culto o Asociado Religioso y de Corresponsal.

- Igualmente, se otorgan facilidades adicionales en la característica de Estudiante para permitir que los habitantes de las zonas fronterizas puedan ingresar a estudiar y regresar a su país sin tener que cumplir con un límite de ausencias de nuestro territorio; de esta manera se responde a un requerimiento de los habitantes de dichas zonas para lograr la formación profesional que pretenden y eliminar trámites engorrosos.
- Siendo la familia el núcleo fundamental de la organización social del Estado Mexicano, mediante la incorporación de un párrafo final al artículo 42, se otorgan una serie de facilidades a los familiares de los extranjeros que pretenden ingresar al país de tal manera que se pueda lograr su integración.
- Consecuentemente, el artículo 48 es adicionado en su fracción VII para permitir que los familiares de los Inmigrantes a aquellos extranjeros que hayan acreditado procesos de asimilación al medio nacional o vínculos con nacionales, aunque su actividad no fuere de alta especialización.
- La reforma al artículo 49 abandona la obligación de capacitar a tres mexicanos de lo que por cierto no se ha podido tener un pleno conocimiento de su realización e incorpora a otros medios para vincular con la comunidad académica, científica, cultural y de capacitación las aportaciones específicas que en sus distintas especialidades puedan ofrecer los extranjeros.
- La adición al artículo 63 prevé la obligación para los extranjeros admitidos con la característica propuesta en esta reforma de “Ministro de culto o asociado Religioso”, de inscribirse en el Registro Nacional de Extranjeros. A ese efecto, en concordancia, se incluye la fracción IV del artículo 42.



- Un avance significativo para consolidar el reconocimiento de los derechos humanos está consignado en la propuesta de reforma al artículo 68 para permitir el registro, en tiempo, de los nacimientos de hijos de extranjeros nacidos en el territorio nacional, sin solicitar la comprobación previa de la legal estancia de los padres. Con lo anterior, se evita que dichos menores tengan obstáculos en el acceso a servicios públicos básicos, tales como la educación y salud, pudiendo ejercer a plenitud todos sus derechos constitucionales como mexicanos. Igual situación se aplicará en el caso de defunciones de extranjeros o en las que comparezcan éstos.
- Asimismo, para dar continuidad al propósito original del legislador de evitar el fraude a la ley y conocer los efectos que dichos actos generan, se establece la obligación de que los matrimonios y divorcios entre mexicanos y extranjeros se inscriban en el Registro Nacional de Extranjeros.
- En el artículo 70 se establece la obligación de la autoridad migratoria para otorgar certificaciones que acrediten la legal estancia de los extranjeros en el país, con el propósito de dar mayor concreción a la garantía de seguridad jurídica.
- En virtud de que los arrestos administrativos no pueden exceder de treinta y seis horas conforme al texto del artículo 21 constitucional, se modifican las partes relativas de los artículos 115, 116, 135 y 140 que establecen el arresto administrativo y que, aunque no se aplican, exceden el plazo establecido en el precepto citado.
- La redacción actual de la ley de la materia sólo contempla el supuesto de expulsión definitiva. con la iniciativa que se presenta, para modificar el artículo

126, se busca que la autoridad migratoria pueda determinar la sanción de conformidad con la gravedad de la conducta que la motivó y así evitar el carácter definitivo que se le daba en todos los casos a la expulsión.

- Existe un reclamo generalizado de la sociedad para que se castigue con mayor severidad a aquellas personas que cometen el delito de tráfico de indocumentados. Con ese propósito, se modifica el artículo 138, y se adiciona un párrafo final para castigar con mayor rigor a aquéllos que pongan en riesgo la salud, integridad o vida de los migrantes, o trafiquen con menores de edad. Siendo intolerable que en estas conductas intervengan, servidores públicos, también en el proyecto se incrementa la sanción en estos casos.
- En el artículo 139 bis se determina la sanción para aquéllos que incumplan con las obligaciones que se derivan del otorgamiento de la custodia. hoy esta conducta no se encuentra sancionada.
- El texto propuesto para el artículo 140 pretende clasificar su contenido para facilitar el ejercicio de las atribuciones en materia de imposición de sanciones administrativas.
- Se adiciona el capítulo IX que contiene las reglas específicas del procedimiento administrativo en materia migratoria. en él se establecen los principios procedimentales a seguir para la tramitación, permanencia y salida de los extranjeros del país. Finalmente, en el capítulo X se regula el procedimiento en materia de vigilancia y verificación al establecer normas para la realización de estas funciones, con lo cual se amplía el margen de seguridad jurídica en

beneficio de los particulares y se precisa el ejercicio de las funciones de la autoridad.

De acuerdo a lo anterior, la propuesta de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Población, enviada por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, con fundamento en el artículo 71, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comprendía:

ARTÍCULO ÚNICO.- Se reforman y adicionan los artículos 25, 37 39. 42, 48, 49, 63, 68, 70, 115, 116, 126, 135, 138, 139 bis y 140; se adicionan el Capítulo IX, denominado “Del Procedimiento Migratorio”, con los artículos 145, 146, 147, 148, 149 y 150; y el Capítulo X, denominado “Del Procedimiento de Verificación y Vigilancia”, con los artículos 151, 152, 153, 154, 155, 156 y 157; y se deroga el artículo 142 de la Ley General de Población.

Teniendo en cuenta que nuestro objeto de estudio no es el total de reformas y adiciones a la Ley General de Población antes expuestas, sino únicamente las que se refieren a l artículo 42 de dicha Ley, lo cual comprende la calidad migratoria de No Inmigrante y la característica migratoria de Ministro de Culto o Asociado Religioso, a continuación solamente se reproducirá la propuesta de dicho artículo (es pertinente aclarar que en lo sucesivo únicamente nos referiremos al citado artículo):

“ART.42.-.....  
I y II.-.....”

III.-VISITANTE.- Para dedicarse al ejercicio de alguna actividad lucrativa 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; su internación tenga como propósito conocer alternativas de inversión o para realizar éstas; se dedique a actividades científicas, técnicas, de asesoría, artísticas, deportivas o similares, se interne para ocupar cargos de confianza o asistir a asambleas y sesiones de consejos de administración de empresas; podrán concederse hasta cuatro prórrogas por igual temporalidad cada una, con entradas y salidas múltiples.

IV.-MINISTRO DE CULTO O ASOCIADO RELIGIOSO: Para ejercer el ministerio de cualquier culto, o para la realización de labores de asistencia social y filantrópicas, que coincidan con los fines de la asociación religiosa a la que pertenezca, siempre que ésta cuente con registro previo ante la Secretaría de Gobernación y que el extranjero posea con antelación, el carácter de ministro de culto o de asociado en los términos de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público. El permiso se otorgará hasta por un año y podrán concederse hasta cuatro prórrogas por igual temporalidad cada una con entradas y salidas múltiples.

V y VI.....

VII.- Para iniciar, terminar o perfeccionar estudios en instituciones o planteles educativos oficiales, o incorporados con reconocimiento oficial de validez, o para realizar estudios que no lo requieran, 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; si estudia en alguna ciudad fronteriza y es residente de localidad limítrofe, no se aplicará la limitación de ausencias señalada.

VIII a X.....

XI.-CORRESPONSAL.- Para realizar actividades propias de la profesión de periodista, para cubrir un evento especial o para su ejercicio temporal, siempre que acredite debidamente su nombramiento o ejercicio de la

profesión en los términos que determine la Secretaría de Gobernación. El permiso se otorgará hasta por un año, podrán concederse hasta cuatro prórrogas por igual temporalidad cada una con entradas y salidas múltiples.

Todo extranjero que se interne al país como No Inmigrante, podrá solicitar el ingreso de su cónyuge y familiares en primer grado, a los cuales podrá concedérseles, cuando no sean titulares de una característica migratoria propia, la misma característica migratoria y temporalidad que al No Inmigrante, bajo la modalidad de dependiente económico.”

De los comentarios vertidos en relación a la reforma motivo de este estudio, mencionaremos aquí los efectuados por el Presidente de la Comisión de Asuntos Migratorios del Senado de la República, al iniciar en tal recinto, el análisis de la misma:

“La iniciativa establece , entre otras cosas: a).- La promoción de los flujos legales benéficos para la nación, dando certidumbre jurídica a las familias extranjeras residentes en México. Se condiciona la internación y estancia de técnicos y científicos a que cada uno de éstos sean solicitados por instituciones de su especialidad e instruyan en ella a mexicanos, y contempla a los ministros del culto y responsables extranjeros que no figuraban en la Ley vigente. b).- Establece nuevos requisitos, trámites y la profesionalización de los empleados públicos responsables de la materia. c).- Calcula las sanciones pecuniarias en días de salario mínimo vigente al tiempo que tipifican como delito grave al trafico de personas”.<sup>3</sup>

Por su parte, el Subsecretario de Asuntos Bilaterales de la Secretaría de Relaciones Exteriores mencionó:

---

<sup>3</sup> Senado de la República. Intervención del Senador República, Cristóbal Arias Solís, al dar las bienvenidas a Senado de la República a los académicos y representantes de los medios de comunicación al “Foro de Análisis de la Política Migratoria en México”. Versión taquigráfica, 25 de septiembre de 1996

“Se pretende que México cuente con una política exterior que exige: 1.- La coherencia entre la política interior y la exterior en materia migratoria; 2.- La congruencia entre el trabajo bilateral, las posiciones multilaterales y los programas de cooperación de México con las comunidades de mexicanos y las de origen mexicano en el extranjero. 3.- La integración de los aspectos estructurales y los de coyuntura del fenómeno migratoria. 4.- La conjugación de la necesidad de administrar las fronteras con la obligación de respetar los derechos humanos de los migrantes, independientemente de su condición migratoria y; 5.- La elevación de las capacidades de respuesta a los problemas migratorios bilaterales”.<sup>4</sup>

Finalmente, el Comisionado del Instituto Nacional de Migración, sobre el mismo tema argumentó respecto a los antecedentes migratorios que fortalecen la aprobación del proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General de Población:

Comentó que el gobierno de la República en relación a la política de defensa y atención a los migrantes que se encuentran en territorio mexicano, ha establecido desde 1995 cuatro líneas de acción: El Programa Nacional de Protección al Migrante (en defensa de los derechos humanos, la integridad física y patrimonial de los migrantes sin importar su nacionalidad ni situación migratoria); el Programa de Frontera Sur (fija lineamientos y acciones para regular el ingreso y estancia de extranjeros en la frontera sur, con estricto respeto de los derechos humanos de los migrantes); el Programa de Repatriación Ordenada y Segura (El gobierno de los Estados Unidos tomaba decisiones de tipo migratorio, sin dialogar, informar y

---

<sup>4</sup> Senado de la República. Intervención del Senador República, Juan Rebolledo Gout, Subsecretario de Relaciones Exteriores, en su intervención en el “Foro de Análisis de la Política Migratoria en México”. Versión taquigráfica, 25 de septiembre de 1996.

mucho menos considerar el punto de vista del gobierno de México. Este programa establece acciones de relación basadas en la comunicación y el respeto); el Programa Paisano (Involucra a nueve dependencias del gobierno federal y tiene como finalidad asegurar un trato digno y conforme a derecho para los mexicanos que regresan a nuestro país, buscando darles seguridad jurídica y orientándolos sobre sus trámites, derechos y obligaciones. Se trata de darles la bienvenida a su patria); y, finalmente, el Programa Combate al Tráfico de Humanos (Si bien es voluntad del gobierno proteger a los migrantes, también lo es dar una lucha frontal contra quienes lucran con su esperanza, los traficantes).<sup>5</sup>

De éstos programas, el que tiene injerencia directa en la reforma de la Ley General de Población y en particular del artículo 42 de la misma, es el de Frontera Sur, puesto que por medio de él se proporcionan en forma ágil y oportuna la Forma Migratoria para Visitantes Agrícolas (FMVA), como tratamiento especial, a los refugiados guatemaltecos ubicados en campamentos de Chiapas, Campeche y Quintana Roo; con lo cual se les proporcionan los documentos migratorios que les permitan vivir y trabajar en nuestro país, y demostrar ante cualquier autoridad mexicana que se encuentran legalmente en México. Otra acción directa de este programa con el tema que nos ocupa es el relativo a las acciones que regulan de manera expedita la internación y estancia de los visitantes locales beliceños o guatemaltecos a las ciudades fronterizas del sur de México, conforme a lo señalado en los artículos 42 fracción IX de la Ley General de Población y 92 de su Reglamento, en los que se establece que el visitante local es el extranjero que se interna al país para visitar poblaciones fronterizas por un periodo máximo de tres días.

---

<sup>5</sup> Intervención del Lic. Fernando Solís Cámara, Comisionado del Instituto Nacional de Migración, en el "Foro de Análisis de Población Migratoria en México". Reunión con la Comisión de Asuntos Migratorios del Senado de la República. Versión Taquigráfica. 25 de septiembre de 1996.

Es de mencionar que el Programa al Tráfico de Humanos, también incide en la reforma a la Ley General de Población del 8 de noviembre de 1996, en particular a lo que se refieren los artículos 138 y 139 Bis.

Cabe decir que en mayo de 1996, siete meses antes de que se aprobara el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Población, (Diario Oficial de la Federación, 8 de noviembre de 1996), México y Estados Unidos firmaron un Memorándum de entendimiento sobre protección consular de nacionales de México y Estados Unidos, resaltando de los siete principios y objetivos acordados el 3 y el 5, mismos que a la letra dicen: “3. Procurar que se proporcionen los espacios adecuados para la libre y plena comunicación entre los representantes consulares y los individuos detenidos, a fin de permitir que los representantes consulares, de acuerdo con las leyes pertinentes de cada país, entrevisten a sus respectivos nacionales cuando estos hubiesen sido detenidos, arrestados, encarcelados o puestos bajo custodia, de acuerdo con el Artículo VI, párrafo 2, sección (c) de la convención consular entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América del 12 de agosto de 1942, y de acuerdo con el Artículo 36, primer párrafo, de la Convención de Viena sobre relaciones Consulares”, y; “5. Elevar a la atención del Grupo de Trabajo sobre Migración y asuntos consulares, informes relevantes respecto a la protección consular y el respeto a los derechos humanos de los nacionales de ambos países que hayan sido considerados en los Mecanismos de Enlace fronterizo y en los Mecanismos de consulta sobre Actividades del Servicio de Inmigración y Naturalización y Protección Consular”.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Secretaría de Relaciones Exteriores. Memorándum de Entendimiento sobre Protección Consular de nacionales de México y de Estados Unidos, 7 de mayo de 1996.



Dictamen previo de las Comisiones Unidad de Gobernación y Puntos constitucionales y de Población y Desarrollo de la Cámara de Diputados del Honorable congreso de la Unión.

Efectuado el análisis correspondiente, mediante el Documento 154/LVI/96 (I P.O. año III) las Comisiones Unidad de Gobernación y Puntos constitucionales y de Población y Desarrollo, previo dictamen de la iniciativa con el Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Población, suscrita por el Presidente de la República en uso de las facultades que le confiere la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, someten a la consideración de la Honorable Asamblea Legislativa de la Cámara de Diputados el proyecto.

De los principales puntos de exposición y fundamentación de las comisiones señaladas, en nuestro objeto de estudios, mencionaremos las siguientes: <sup>7</sup>

- Estas comisiones, con fundamento en los artículos 42, 43 fracción II, 48, 56 y demás relativos de la Ley Orgánica; 55, 56, 60, 65, 87, 88 y demás relativos del Reglamento para el Gobierno Interior, así como, a los ordenamientos del congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, procedió al estudio y análisis de la iniciativa de referencia con base en los siguientes:

## ANTECEDENTES

---

<sup>7</sup> Dictamen previo de las Comisiones Unidad de Gobernación y Puntos constitucionales y de Población y Desarrollo de la Cámara de Diputados del Honorable congreso de la Unión. Documento 154/LVI/96 (I P.O. año III). Poder Legislativo Federal. Cámara de la Cámara de Diputados.

- El decreto contenido en la iniciativa de referencia propone: la reforma y adición de los artículos 25, 37, 39, 42, 48, 49, 63, 68, 70, 115, 116, 126, 135, 138, 139 BIS y 140; la adición de un Capítulo IX, denominado “Del Procedimiento Migratorio”, con los artículos 145, 146, 147, 148, 149 y 150, y de un Capítulo X, denominado “Del Procedimiento de Verificación y Vigilancia”, con los artículos 151, 152, 153, 154, 155, 156 y 157; y derogación del artículo 142.

Se establece, en la Exposición de Motivos, la necesidad de actualizar el marco jurídico vigente, en concordancia con la mayor complejidad que ha observado el fenómeno migratorio en nuestro país y los objetos establecidos en dicha materia por el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

- El Ejecutivo Federal propone modificaciones a la Ley General de Población, a efecto de lograr una mayor protección de los derechos humanos de los extranjeros que han decidido radicar en nuestro país y una mayor certeza y seguridad jurídica a los trámites y procedimientos migratorios, a la par que se introduce mayor rigor para sancionar a quienes incurrir en delitos relacionados con el tráfico de seres humanos.

En función de lo anteriormente expuesto, las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Población y Desarrollo se permiten hacer las siguientes:

#### CONSIDERACIONES

- I.- Desde su publicación el 7 de enero de 1974, la Ley General de Población ha sido modificada en siete ocasiones, la última de ellas el 22 de julio de 1992,

que consta en el Diario Oficial de la Federación de esa fecha. Como se puede apreciar en los Debates relativos, es indudable que las modificaciones introducidas a dicha ley han tenido por objeto contribuir al perfeccionamiento de las disposiciones de este instrumento jurídico, con el afán de “regular los fenómenos que afectan a la población en cuanto a su volumen, estructura, dinámica y distribución en el territorio nacional, con el objeto de lograr que participe justa y equitativamente de los beneficios del desarrollo económico y social”, como señala el artículo 1º de la Ley en comento.

Lo relativo a la migración, encuentra expresión jurídica en el Capítulo II de la Ley General de Población, en el que se establece, en sus artículos 7º a 31, cuál es la instancia responsable de los asuntos migratorios, así como sus obligaciones, los tipos de servicios migratorios y la especificación de las calidades y requerimientos que deben cumplir los extranjeros para poder ingresar al territorio nacional.

II.-En este sentido, las comisiones que dictaminan hacen suya la consideración general expresada en la multicitada iniciativa, en el sentido de que la migración es un fenómeno que impacta el desarrollo social y económico del país y cuya valoración no puede hacerse sólo por sus implicaciones democráticas, sino que es preciso ubicarla en el contexto más amplio de la política y derecho internacionales y su connotación especialmente importante en materia de seguridad interna; además de sus incuestionables efectivos en las áreas del turismo, comercio exterior y capacitación de divisas.

III. De conformidad con el criterio general expresado en los anteriores considerandos, la iniciativa plantea la modificación de diversas disposiciones de la Ley General de Población, a saber:

Se propone precisar, en el primer párrafo del artículo 25 relativo a la no autorización para el desembarco de extranjeros que no reúnan los requisitos fijados por la Ley y su Reglamento, la referencia a la fracción X del artículo 42 que establece la excepción para autorizar el desembarco provisional de los no inmigrantes -en este caso con el carácter de visitante provisional-, en virtud de que el artículo 25 vigente remite, de manera inexacta, a la fracción IX del 42.

En el artículo 42, relativo a las características que como No Inmigrantes pueden asumir los extranjeros para su internación en el país, se modifica la fracción III, relativa a los VISITANTES, para incorporar el caso de los extranjeros que asisten a asambleas y sesiones del Consejo de Administración de empresas (actualmente regulado en la fracción IV), sujetándolos a las condiciones de estancia señalados en esta fracción III, con lo que se amplían sus posibilidades de permanencia en el país.

Consecuentemente, se deroga la característica de CONSEJERO y se crean: la de MINISTRO DE CULTO O ASOCIADO RELIGIOSO, en la citada fracción IV; y se adiciona la de CORRESPONSAL, en una nueva fracción XI. Respecto de la fracción VII, relativa a la calidad de ESTUDIANTE, se cambia el vocablo "completar" por el de "terminar", para referirse a los estudios que se realicen en planteles o instituciones educativos nacionales, y se adiciona dicha característica para establecerla, en el caso de aquellos extranjeros que realizan sus estudios y que sólo pueden ausentarse del país, cada año, hasta por 120

días, la siguiente excepción: "... si estudia en alguna ciudad fronteriza y es residente de la localidad limítrofe de país vecino, no se aplicará la limitación de ausencias señaladas".

Asimismo, por la adición de un último párrafo al artículo 42, se establece la posibilidad de que los extranjeros que se internen en el país en calidad de No Inmigrantes, puedan solicitar también el ingreso de su cónyuge y familiares en primer grado, bajo la modalidad de dependientes económicos y con la misma característica migratoria y temporalidad que la del No Inmigrante.

En congruencia con la propuesta de un último párrafo al artículo 42, se plantea la adición de la fracción VII del artículo 48 para establecer, en la característica de los inmigrantes conocida como FAMILIARES, que aquéllos que posean esa calidad puedan contribuir al sustento familiar, realizando actividades lucrativas, de conformidad con el Reglamento respectivo, para lo cual requerirán de autorización de la Secretaría de Gobernación.

En conexión con la reforma planteada a la fracción IV del artículo 42, se adiciona el 63 para establecer la obligación de los extranjeros No inmigrantes, cuyo ingreso al país se haga bajo la característica de MINISTRO DE CULTO O ASOCIADO RELIGIOSO de inscribirse en el Registro Nacional de Extranjeros.

## DE LAS MODIFICACIONES A LA INICIATIVA

Como resultado del intercambio de opiniones que se llevó a cabo entre integrantes de las Comisiones Unidad de Gobernación y Puntos

Constitucionales de Población y Desarrollo, en su reunión de trabajo celebrada el 26 de septiembre del año en curso, las comisiones Legislativas que suscriben han considerado conveniente efectuar modificaciones a diferentes artículos contenidos en el dispositivo originalmente presentado en calidad de Proyecto de Decreto, Así, se proponen las siguientes reformas:

Si bien la iniciativa no propone modificaciones a la fracción VI del artículo 42, con el solo objeto de mejorar su redacción, estas Comisiones unidas proponen suprimir las expresiones: “agresión extranjera”; “conflictos internos” y “violación masiva de derechos humanos”.

Asimismo, por lo que hace al artículo 42, fracción VII, que alude a la característica ESTUDIANTE, se considera conveniente mejorar la expresión jurídica originalmente propuesta, y establecer. “Para iniciar, terminar o perfeccionar estudios en instituciones o planteles educativos oficiales, o incorporados con reconocimiento oficial de validez, o para realizar estudios que no lo requieran, 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; si estudia en alguna ciudad fronteriza y es residente de localidad limítrofe, no se aplicará la limitación de ausencias señalada”.

En cuanto a la fracción XI denominada CORRESPONSAL, se propone modificar la redacción a efecto de que su primer párrafo concluya con la expresión “...El permiso se otorgará hasta por un año, y podrán concederse prórrogas por igual temporalidad cada una, con entradas y salidas múltiples.”,

con el objeto de otorgarle a la Secretaría de Gobernación mayor margen de discrecionalidad.

Coincidimos con las modificaciones de las Comisiones unidas de Gobernación y Puntos constitucionales y de Población y Desarrollo sobre el artículo 42 de la Ley General de Población, anteriormente expuestas, en virtud de que mejoran el sentido y expresión jurídica, precisan los conceptos de manera tal que, por sí mismos se expliquen y, finalmente, porque proporciona al órgano ejecutante de la política migratoria como es la Secretaría de Gobernación, mayor margen de discrecionalidad, tal es el caso de la observación hecha a la redacción de la fracción XI, Corresponsal.

Es de comentar que prácticamente todas sus observaciones fueron respetadas por los representantes de los grupos parlamentarios de los partidos políticos, con excepción de la propuesta de suprimir de la fracción VI del artículo 42 las expresiones: “agresión extranjera”; “conflictos internos” y “violación masiva de derechos humanos”.

El dictamen anterior fue remitido el 15 de octubre de 1996 a la H. Cámara de Diputados, para los efectos constitucionales correspondientes.

En dicha Cámara se inició el debate sobre el documento en cuestión el 17 de octubre de 1996, para tal efecto intervinieron un representante por el grupo parlamentario del Partido del Trabajo; otro del PRD, otro del PAN y uno del PRI.

El Partido del Trabajo, por conducto del Diputado Raúl Alejandro Fuentes Cárdenas, estuvo de acuerdo con el documento en comento, sin embargo, observó que: “en el artículo 42 se adiciona la fracción 11 que corresponde a una nueva característica de

los no inmigrantes, denominada “corresponsal”, en la cual se prevé una serie de requisitos para internarse en el país y realizar actividades propias de la profesión de periodista, siempre que se acredite debidamente su nombramiento o ejercicio de la profesión en los términos que determine la Secretaría de Gobernación. Con esta limitación se corre el riesgo de que no se cumpla con la garantía de trabajo extensiva a los extranjeros, ya que puede darse el caso de una persona que, aún y cuando se dedique a esta actividad en el extranjero, al estar en México no cumpla con los requisitos establecidos por la Secretaría de Gobernación”.<sup>8</sup>

Sus otros comentarios se refirieron al capítulo denominado sanciones y al artículo 151 del capítulo X del procedimiento de verificación y vigilancia, que establece la facultad de la autoridad migratoria de realizar, fuera de los puntos de revisión, esta actividad.

Por su parte, el Partido de la Revolución Democrática, por conducto del Diputado Edgar Sánchez Ramírez, se abstuvo de una votación en lo general del proyecto que nos ocupa, y únicamente se refirió al artículo 151 que al establecer la posibilidad de instalar revisiones migratorias en rutas o puntos provisionales distintos a los establecidos, es decir, lo que normalmente conocemos como retenes, volantas, retenes migratorios, es atentatoria del derecho constitucional del libre tránsito, que la Constitución otorga el derecho a los mexicanos, de no tener que portar consigo salvoconducto, pasaporte o documento de este tipo, que es la clase de documentos que está requiriendo evidentemente la autoridad migratoria y la Secretaría de Gobernación.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Diputado Raúl Alejandro Fuentes Cárdenas. Debate, Cámara de Diputados. octubre 17 de 1996. Partido del Trabajo. Versión Taquigráfica.

<sup>9</sup> Diputado Edgar Sánchez Ramírez. Debate, Cámara de Diputados. octubre 17 de 1996. Partido de la Revolución Democrática. Versión Taquigráfica.



En cuanto al Partido de Acción Nacional tenemos que éste, por conducto del Diputado Víctor Manuel Palacios Sosa, votó a favor del proyecto motivo de éste estudio entre otras cosas por que:

“México avanza con esta reforma de la ley ya que contribuye a tener una postura moderna y respetuosa en los asuntos migratorios.”...Consideramos que esta reforma pretende: primero, una mejor protección de los derechos de los extranjeros que se internen en nuestro país ya sea en calidad de inmigrantes o de no inmigrantes. Segundo, agilizar la definición de la situación jurídica de estas personas. Tercero, proteger los derechos humanos de aquellos extranjeros que ingresen a nuestro país sin la documentación legal correspondiente. cuarto, establecer sanciones de mayor rigor para aquéllos que cometan el delito de tráfico de indocumentados, muy particularmente a los que lo hagan poniendo en riesgo la salud, la integridad o la vida de este tipo de migrantes o trafiquen con menores de edad o sean servidores públicos los que cometan estos ilícitos”.<sup>10</sup>

En cuanto al Partido Revolucionario Institucional tenemos que éste, por conducto del Diputado Emilio Solorzano Solís, vota a favor de la iniciativa de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones a la Ley General de Población, entre otras cosas por que en ella se destacan tres grandes líneas de acción que son las siguientes:

“Primera.- La redefinición de la política migratoria nacional, alentando los flujos migratorios que benefician al país. Segunda.- el ejercicio de facultades de vigilancia

---

<sup>10</sup> Diputado Víctor Manuel Palacios Sosa. Debate, Cámara de Diputados. octubre 17 de 1996. Partido de Acción Nacional. Versión Taquigráfica.

migratoria con pleno respeto a la ley y a los derechos humanos de los migrantes; y Tercera.- El mejoramiento, simplificación, fortalecimiento y fomento de la calidad de los servicios de carácter migratorio”.<sup>11</sup>

Finalmente, el Grupo de Diputados Ciudadanos por conducto de la Diputada Martha Alvarado Castañón, votó a favor en lo general de la iniciativa que aquí nos ocupa, sin embargo, en cuanto al artículo 151 sugirió se elimine del texto propuesto la fracción V.<sup>12</sup>

Con las exposiciones anteriores quedó como suficientemente discutido en lo general la iniciativa de Decreto que aquí nos ocupa, pero en lo particular es de mencionar que se reservó la discusión de los artículos 138, 150 y 151. Por ello, podemos concluir que fue aprobada la iniciativa de reforma al artículo 42 de la Ley General de Población, y en particular, la característica migratoria de Ministro de Culto o Asociado Religioso, puesto que no existieron recomendaciones al respecto.

#### **4.2.2.- Cuadro comparativo.**

Si bien es cierto que para nuestro objeto de estudio es suficiente hacer un cuadro comparativo del artículo 42 de la Ley General de Población en su texto anterior a la reforma, consideramos que es oportuno efectuarlo de manera completa, en razón de que ha sido inevitable tocarlo y lo referimos en el desarrollo de este trabajo, a otros capítulos y artículos de las reformas a la Ley que se comenta.

---

<sup>11</sup> Diputado Emilio Solórzano Solís. Debate, Cámara de Diputados. octubre 17 de 1996. Partido Revolucionario Institucional. Versión Taquigráfica.

<sup>12</sup> Diputada Martha Alvarado Castañón. Debate, Cámara de Diputados. octubre 17 de 1996. Grupo de diputados ciudadanos. Versión Taquigráfica.

**Reformas a la Ley General de Población  
(cuadro comparativo)**

TEXTO ANTERIOR A LA REFORMA	TEXTO ACTUAL
<p>ART. 25. No se autorizará el desembarco de extranjeros que no reúnan los requisitos fijados por esta Ley y su Reglamento, salvo lo dispuesto por el artículo 42 fracción IX de esta Ley.</p>	<p>ART. 25. No se autorizará el desembarco de extranjeros que no reúnan los requisitos fijados por esta Ley y su Reglamento, salvo lo dispuesto por el artículo 42 fracción X de esta Ley.</p>
<p>ART. 37. La Secretaría de Gobierno podrá negar a los extranjeros la entrada al país o el cambio de calidad o característica migratoria por cualquiera de los siguientes motivos cuando</p> <p>I.- No exista reciprocidad internacional;</p> <p>II.- Lo exija el equilibrio demográfico nacional;</p> <p>III.- No lo permitan las cuotas a que se refiere el Artículo 32 de esta Ley;</p> <p>IV.- Se estime lesivo para los intereses económicos de los nacionales;</p> <p>V.- Hayan observado mala conducta durante su estancia en el país o tengan malos antecedentes en el extranjero;</p> <p>VI.- Hayan infringido esta Ley o su Reglamento;</p> <p>VII.- No se encuentren física o mentalmente sanos a juicio de la autoridad sanitaria;</p> <p>VIII.- Lo prevean otras disposiciones legales.</p>	<p>ART. 37</p> <p>I.-</p> <p>II.-</p> <p>III.-</p> <p>IV.-</p> <p>V.- Hayan infringido las leyes nacionales o tengan malos antecedentes en el en el extranjero;</p> <p>VI.- Hayan infringido esta Ley, su Reglamento u otras disposiciones administrativas aplicables en la materia, o no cumplan con los requisitos establecidos en los mismos;</p> <p>VII.-</p> <p>VIII.-</p>
<p>ART. 39.- 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.</p> <p>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.</p>	<p>ART. 39</p> <p>Si llegare a disolverse el vínculo matrimonial o dejare de cumplirse con las obligaciones que impone la legislación civil en materia de alimentos, por parte del cónyuge extranjero, podrá cancelársele su calidad migratoria y fijarle un plazo para que abandone el país -excepto si ha adquirido la calidad de inmigrado, confirmar su permanencia, o bien autorizar una nueva calidad migratoria, a juicio de la Secretaría de Gobernación.</p>
<p>ART. 42.- No inmigrante es el extranjero que con permiso de la Secretaría de Gobernación se interna en el país temporalmente, dentro de alguna de las siguientes características:</p> <p>I.- TURISTA.- Con fines de recreo o salud, para actividades artísticas, culturales o deportivas, no remuneradas ni lucrativas, con temporalidad máxima de seis meses</p>	<p>I.-</p>

**EL ARTÍCULO 42 DE LA LEY GENERAL DE POBLACIÓN Y LA CARACTERÍSTICA MIGRATORIA DE MINISTRO DE CULTO O ASOCIADO RELIGIOSO.**

<p>improrrogables.</p> <p>II.- TRANSMIGRANTE.- En tránsito hacia otro país y que podrá permanecer en territorio nacional hasta por treinta días.</p> <p>III.- VISITANTES.- Para dedicarse al ejercicio de alguna actividad lucrativa 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 más por igual temporalidad cada una con entradas y salidas múltiples.</p> <p>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.</p> <p>V.- ASILADO POLÍTICO.- 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 si legal estancia en el país. Asimismo, si el asilado político se ausenta del país, perderá todo derecho a regresar en esta calidad migratoria, salvo que haya sido con permiso de la propia Dependencia.</p> <p>VI.- REFUGIADO.- 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 persecución política prevista en la fracción anterior.</p> <p>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. Asimismo, 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. 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</p>	<p>II.-</p> <p>III.- VISITANTE.- Para dedicarse al ejercicio de alguna actividad lucrativa o no, siempre que sea lícita y honesta, con autorización para permanecer en el país hasta por un año.</p> <p>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; su internación tenga como propósito conocer alternativas de inversión o para realizar éstas; se dedique a actividades científicas, técnicas, de asesoría, artísticas, deportivas o similares, se interne para ocupar cargos de confianza o asistir a asambleas y sesiones de consejos de administración de empresas; podrán concederse hasta cuatro prórrogas por igual temporalidad cada una, con entradas y salidas múltiples.</p> <p>IV.-MINISTRO DE CULTO O ASOCIADO RELIGIOSO: Para ejercer el ministerio de cualquier culto, o para la realización de labores de asistencia social y filantrópicas, que coincidan con los fines de la asociación religiosa a la que pertenezca, siempre que ésta cuente con registro previo ante la Secretaría de Gobernación y que el extranjero posea con antelación, el carácter de ministro de culto o de asociado en los términos de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público. El permiso se otorgará hasta por un año y podrán concederse hasta cuatro prórrogas por igual temporalidad cada una con entradas y salidas múltiples.</p> <p>V.-</p> <p>VI.- REFUGIADO.- Para proteger su vida, seguridad o libertad cuando hayan sido amenazadas por violencia generalizada, agresión extranjera, 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 persecución política prevista en la fracción anterior.</p> <p>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. Asimismo, 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. 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</p>
--	--

**EL ARTÍCULO 42 DE LA LEY GENERAL DE POBLACIÓN Y LA CARACTERÍSTICA MIGRATORIA DE MINISTRO DE CULTO O ASOCIADO RELIGIOSO.**

<p>amenazadas.</p> <p>La Secretaría de Gobernación podrá dispensar la sanción a que se hubiere hecho acreedor por su internación ilegal al país, al extranjero a quien se otorgue esta característica migratoria, atendiendo al sentido humanitario y de protección que oriente la institución del refugiado.</p> <p>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.</p> <p>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 esos permisos cuando los estime pertinentes.</p> <p>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.</p> <p>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.</p>	<p>amenazadas.</p> <p>VII.-ESTUDIANTE.- Para iniciar, terminar o perfeccionar estudios en instituciones o planteles educativos oficiales o incorporados con reconocimiento oficial de validez, o para realizar estudios que no lo requieran, 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; si estudia en alguna ciudad fronteriza y es residente de localidad limítrofe, no se aplicará la limitación de ausencias señalada.</p> <p>VIII.-....</p> <p>IX.-....</p> <p>X.-....</p> <p>XI.-CORRESPONSAL.- Para realizar actividades propias de la profesión de periodista, para cubrir un evento especial o para su ejercicio temporal, siempre que acredite debidamente su nombramiento o ejercicio de la profesión en los términos que determine la Secretaría de Gobernación. El permiso se otorgará hasta por un año, y podrán concederse prórrogas por igual temporalidad cada una, con entradas y salidas múltiples.</p> <p>Todo extranjero que se interne al país como No Inmigrante, podrá solicitar el ingreso de su cónyuge y familiares en primer grado, a los cuales podrá concedérseles, cuando no sean titulares de una característica migratoria propia, la misma característica migratoria y temporalidad que al No Inmigrante, bajo la modalidad de dependiente económico.</p>
<p>ART. 48.- Las características de Inmigrante son:</p> <p>I.- RENTISTA.- Para vivir de sus recursos traídos del extranjero:</p>	<p>ART. 48.-</p> <p>I.-</p>

**EL ARTÍCULO 42 DE LA LEY GENERAL DE POBLACIÓN Y LA CARACTERÍSTICA MIGRATORIA DE MINISTRO DE CULTO O ASOCIADO RELIGIOSO.**

<p>de los intereses que le produzcan 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 que se fije en el Reglamento de esta Ley. La Secretaría de Gobernación podrá autorizar a los rentistas para que presenten servicios como profesores, científicos, investigadores científicos o técnicos, cuando estime que dichas actividades resulten benéficas para el país.</p>	
<p>II.- <b>INVERSIONISTAS.</b>- 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 que fije el reglamento de esta ley.</p> <p>Para conservar esta característica el inversionista deberá acreditar que mantiene el monto mínimo de inversión a que se refiere el párrafo anterior.</p>	<p>II.-</p>
<p>III.- <b>PROFESIONAL.</b>- Para 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.</p>	<p>III.-</p>
<p>IV.-<b>CARGOS DE CONFIANZA.</b>- 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.</p>	<p>IV.-</p>
<p>V.-<b>CIENTIFICO.</b>- 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.</p>	<p>V.-</p>
<p>VI.- <b>TÉCNICO.</b>- 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.</p>	<p>VI.-</p>
<p>VII.- <b>FAMILIARES.</b>- 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.</p> <p>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.</p>	<p>VII.- Los inmigrantes familiares podrán ser autorizados por la Secretaría de Gobernación para realizar las actividades que establezca el Reglamento</p> <p>Los hijos y hermanos extranjeros de los inmigrantes, inmigrados o mexicanos, 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.</p>
<p>VIII.-<b>ARTISTAS Y DEPORTISTAS.</b>- Para realizar actividades artísticas, deportivas o análogas, siempre que a juicio de la Secretaría dichas actividades resulten benéficas para el país.</p>	<p>VIII.-</p>

**EL ARTÍCULO 42 DE LA LEY GENERAL DE POBLACIÓN Y LA CARACTERÍSTICA MIGRATORIA DE MINISTRO DE CULTO O ASOCIADO RELIGIOSO.**

	<p>IX.- ASIMILADOS.- Para realizar cualquier actividad lícita y honesta en caso de extranjeros que hayan sido asimilados al medio nacional o hayan tenido o tenga cónyuge o hijo mexicano y que no se encuentren comprendidos en las fracciones anteriores.</p>
<p>ART. 49 La internación y permanencia en el país de científicos o técnicos extranjeros, se condicionará a que cada uno de éstos instruyan en su especialidad a un mínimo de tres mexicanos</p>	<p>ART. 49 La internación y permanencia por más de seis meses en el país de científicos o técnicos extranjeros, se condicionará, a satisfacción de la Secretaría de Gobernación, a que cada uno de éstos sean solicitados por instituciones de su especialidad e instruyan en ella a mexicanos mediante conferencias, cursos y cátedras, entre otros medios.</p>
<p>ART. 63.- Los extranjeros que se internen al país en calidad de Inmigrantes y los No inmigrantes a que se refieren las fracciones III por lo que respecta a científico, V, VI y VII, del artículo 42 de esta Ley, están obligados a inscribirse en el Registro Nacional de Extranjeros dentro de los treinta días siguientes a la fecha de su internación.</p>	<p>ART. 63.- Los extranjeros que se internen al país en calidad de Inmigrantes y los No Inmigrantes a que se refieren las fracciones III, por lo que respecta a científicos. LV, V, VI y VII, del artículo 42 de esta Ley, están obligados a inscribirse en el Registro Nacional de Extranjeros dentro de los treinta días siguientes a la fecha de su internación.</p>
<p>ART. 68.- Los jueces u oficiales del Registro Civil no celebrarán ningún acto del estado civil en que intervenga algún extranjero, sin la comprobación previa por parte de éste, de su legal estancia en el país. Tratándose de matrimonios de extranjeros con mexicanos, deberán exigir además la autorización de la Secretaría de Gobernación.</p> <p>En todos los casos deberán asentarse las comprobaciones a que se refiere este artículo y darle aviso a la Secretaría de Gobernación del acto celebrado.</p>	<p>ART.68.- Los jueces u oficiales del Registro Civil no celebrarán ningún acto en que intervenga algún extranjero, sin la comprobación previa por parte de éste, de su legal estancia en el país, excepto los registros de nacimiento en tiempo y de defunción, en los términos que establezca el Reglamento de esta Ley. Tratándose de matrimonios de extranjeros con mexicanos, deberán exigir además la autorización de la Secretaría de Gobernación.</p> <p>.....</p> <p>Los matrimonios y divorcios entre mexicanos y extranjeros se inscribirán en el Registro Nacional de Extranjeros, dentro de los treinta días siguientes a su realización.</p>
<p>ART. 70.- DEROGADO</p>	<p>ART. 70.- En un plazo no mayor de treinta días hábiles, la autoridad migratoria, a solicitud de los interesados, expedirá certificaciones que acrediten que la estancia de los extranjeros está apegada a esta Ley.</p>
<p>ART. 115.- Al que auxilie, encubra o aconseje a cualquier individuo para violar las disposiciones de esta Ley y su Reglamento en materia que no constituya delito, será castigado con multa hasta de un mil pesos o arresto hasta por treinta y seis horas. Si el infractor no pagare la multa impuesta se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de quince días</p>	<p>ART. 115.- El que auxilie, encubra o aconseje a cualquier individuo para violar las disposiciones de esta Ley y su Reglamento en materia que no constituya delito, será castigado con multa hasta de cien días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en el momento de consumir la conducta o bien arresto hasta por treinta y seis horas si no pagare la multa.</p>
<p>ART. 116.- Al que en materia migratoria suscriba cualquier documento o promoción con firma que no sea la suya, se le impondrá multa hasta de dos mil pesos o arresto hasta por treinta y seis horas, sin perjuicio de las penas en que incurra cuando lo constituya un delito. Si el infractor no pagare la multa impuesta se permutará ésta por el arresto correspondiente que no excederá en ningún caso de quince días.</p>	<p>ART. 116.- Al que en materia migratoria presente o suscriba cualquier documento o promoción con firma falsa o distinta a la que usualmente usa, se le impondrá multa hasta de doscientos días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en el momento de consumir la conducta o bien arresto hasta por treinta y seis horas si no pagare la multa, sin perjuicio de las penas en que incurra cuando ello constituya un delito.</p>

**EL ARTÍCULO 42 DE LA LEY GENERAL DE POBLACIÓN Y LA CARACTERÍSTICA MIGRATORIA DE MINISTRO DE CULTO O ASOCIADO RELIGIOSO.**

<p>ART. 126.- El que haya sido expulsado, solamente podrá ser readmitido por acuerdo expreso del Secretario, del Subsecretario o del Oficial Mayor de la Secretaría de Gobernación.</p>	<p>ART. 126.- En los casos en que se atente en contra de la soberanía o la seguridad nacional, la expulsión será definitiva. En todos los demás casos la Secretaría de gobernación señalará el período durante el cual el extranjero no deberá reingresar al país. Durante dicho período, sólo podrá ser readmitido por acuerdo expreso del Secretario de gobernación o del Subsecretario respectivo.</p>
<p>ART. 135.- Se impondrá multa hasta de un mil pesos o arresto hasta por treinta y seis horas a los extranjeros que no cumplan con la obligación señalada por el artículo 26 de esta Ley. Si el infractor no pagare la multa impuesta, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de quince días.</p>	<p>ART. 135.- Al extranjero que no cumpla con la obligación señalada por el artículo 26 de esta Ley, se le impondrá multa hasta de cien días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en el momento de consumar la conducta o bien arresto hasta por treinta y seis horas si no pagare la multa.</p>
<p>ART. 138.- Se impondrá pena de dos a diez años de prisión y multa hasta el equivalente a diez mil días de salario mínimo conforme al que esté vigente en el Distrito Federal, a quien por sí o por medio de otra u otras pretenda llevar o lleve nacionales mexicanos a internarse al extranjero con forma ilegal.</p> <p>Igual pena se impondrá a quien por sí o por medio de otro u otros, sin permiso legal de autoridad competente, pretenda introducir o introduzca, ilegalmente a uno o varios extranjeros a territorio mexicano o a otro país, o los albergue o transporte por el territorio nacional con el propósito de ocultarlos para evadir la revisión migratoria.</p> <p>A quien a sabiendas proporciona los medios, se preste o sirva para llevar a cabo las conductas descritas en los párrafos anteriores, se le impondrá pena de uno a cinco años de prisión y multa hasta el equivalente a cinco mil días de salario mínimo conforme al que esté vigente en el Distrito Federal.</p>	<p>ART. 138.- Se impondrá pena de seis a doce años de prisión y multa de cien a diez mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en el momento de consumar la conducta, a quien por sí o por interpósita persona, con propósito de tráfico, pretenda llevar o lleve mexicanos o extranjeros a internarse a otro país, sin la documentación correspondiente.</p> <p>Igual pena se impondrá a quien por sí o por medio de otro u otros introduzca, sin la documentación correspondiente expedida por autoridad competente, a uno o varios extranjeros a territorio mexicano o con propósito de tráfico, los albergue o transporte por el territorio nacional con el fin de ocultarlos para evadir la revisión migratoria.</p> <p>.....</p> <p>Se aumentarán hasta en una mitad las penas previstas en los párrafos precedentes, cuando las conductas descritas se realicen respecto de menores de edad; o en condiciones o por medios que pongan en peligro la salud, la integridad o la vida de los indocumentados; o bien cuando el autor del delito sea servidor público.</p> <p>.....</p>
	<p>ART. 139.- Al que reciba en custodia a un extranjero y permita que se sustraiga del control de la autoridad migratoria se le sancionará con multa hasta de un mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en el momento de consumar la conducta, sin perjuicio de las penas en que incurra cuando ello constituya un delito.</p> <p>ART. 139 BIS.- Al que recibe en custodia a un extranjero, en los términos del artículo 153, y permita que se sustraiga del control de la autoridad migratoria se le sancionará con multa hasta de un mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en el momento de consumar la conducta, sin perjuicio de las penas en que incurra cuando ello constituya un delito.</p>
<p>ART. 140.- Toda infracción a la presente Ley o a sus reglamentos en materia migratoria, fuera de los casos señalados en este capítulo y de los que constituyan delitos de acuerdo con otras leyes, se sancionarán administrativamente con multa hasta de diez mil pesos, según la gravedad de las violaciones cometidas a juicio de la Secretaría de Gobernación o con arresto hasta de quince días, si el infractor no pagare la multa.</p>	<p>ART. 140.- Toda infracción administrativa a la presente Ley o sus reglamentos en materia migratoria fuera de los casos previstos en este capítulo, se sancionará con multa hasta de un mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en el momento de consumar la conducta, según la gravedad de las violaciones cometidas a juicio de la Secretaría de Gobernación, o bien con arresto hasta de treinta y seis horas si no pagare la multa.</p>



<p>ART. 142.- Para que una sanción administrativa sea revisable deberá solicitarse dentro de los quince días siguientes a la fecha de notificación de la multa impuesta.</p>	<p>ART. 142.- SE DEROGA.</p>
	<p style="text-align: center;"><b>CAPITULO IX DEL PROCEDIMIENTO MIGRATORIO</b></p> <p>ART.145.- Los trámites de internación, estancia y salida de los extranjeros, así como de los permisos que se soliciten al Servicio de Migración, se regirán por las disposiciones que a continuación se mencionan y, en forma supletoria, por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y las disposiciones y criterios que al efecto emita la Secretaría de Gobernación</p>
	<p>ART. 146.- Los interesados podrán solicitar copia certificada de las promociones y documentos que hayan presentado en el procedimiento administrativo migratorio y de las resoluciones que recaigan a éstos. Las que le serán entregadas en un plazo no mayor de treinta días hábiles. La demás documentación es confidencial y únicamente se podrá expedir copia certificada si existe mandamiento judicial que así lo determine.</p>
	<p>ART. 147.- Los solicitantes que acrediten su interés jurídico en el trámite migratorio podrán comparecer en forma directa o por conducto de apoderado legalmente autorizado, mediante poder notarial, carta poder ratificada ante fedatario público, o en su caso, mediante autorización en el propio escrito.</p>
	<p>ART. 148.- Las promociones ante la Secretaría de Gobernación serán suscritas por el interesado o representante legal y, en caso de que no sepa o no pueda firmar se imprimirá la huella digital.</p> <p>En su caso, deberán acompañarse las constancias relativas a los requisitos que señala esta Ley, su Reglamento y demás disposiciones administrativas aplicables para el trámite respectivo.</p>
	<p>ART. 149.- La autoridad migratoria podrá allegarse de los medios de prueba que considere necesarios para mejor proveer, sin más limitaciones que las establecidas en la Ley.</p>
	<p>ART. 150.- Una vez cubiertos los requisitos correspondientes y que la autoridad constate que no existe trámite pendiente u obligación que satisfacer, o bien impedimento legal alguno, dictará resolución sobre todas las cuestiones planteadas por el interesado y las que de oficio se deriven del mismo, debiendo fundar y motivar su determinación, sin que para ello se exija mayor formalidad.</p> <p>La autoridad migratoria contará con un plazo de hasta noventa días naturales para dictar la resolución correspondiente, contados a partir de la fecha en que el solicitante cumpla todos los requisitos formales exigidos por esta Ley, su Reglamento y demás disposiciones administrativas aplicables: transcurrido dicho plazo sin que la resolución se dicte, se entenderá que es en sentido negativo. Si el particular lo solicitare, la autoridad emitirá constancia de tal hecho.</p>

	<p style="text-align: center;"><b>CAPÍTULO X DEL PROCEDIMIENTO DE VERIFICACIÓN Y VIGILANCIA</b></p> <p>ART. 151.- Fuera de los puntos fijos de revisión establecidos conforme a las disposiciones de esta Ley, la autoridad migratoria podrá llevar a cabo las siguientes diligencias:</p> <p>I.- Visitas de verificación;                      II.- Comparecencia del extranjero ante la autoridad migratoria;                      III.- Recepción y desahogo de denuncias y testimonios;                      IV.- Solicitud de informes;                      V.- Revisión migratoria en rutas o puntos provisionales distintos a los establecidos, y;                      VI.- Obtención de los demás elementos de convicción necesarios para la aplicación de esta Ley, su Reglamento y demás disposiciones administrativas procedentes.</p>
	<p>ART. 152.- Si con motivo de la verificación se desprende alguna infracción a lo dispuesto en la Ley, su Reglamento o demás disposiciones aplicable que amerite la expulsión del extranjero, el personal autorizado podrá llevar a cabo su aseguramiento.</p>
	<p>ART. 153.- La Secretaría de Gobernación, considerando las circunstancias especiales que concurran en cada caso, podrá entregar al extranjero asegurado, en custodia provisional, a persona o institución de reconocida solvencia.</p> <p>El extranjero entregado en custodia estará obligado a otorgar una garantía, comparecer ante la autoridad migratoria las veces que así se le requiera y firmar en el libro de control de extranjeros.</p>
	<p>ART. 154.- La Secretaría de Gobernación, al requerir la comparecencia del extranjero a que se refiere la fracción II del artículo 151 de esta Ley, deberá cumplir con las siguientes formalidades:</p> <p>I.- Al citarlo, lo hará por escrito con acuse de recibo, haciéndole saber el motivo de la comparecencia; el lugar, hora, día, mes y año en que tendrá verificativo; en su caso, los hechos que se le imputen y su derecho a ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho convenga, y.</p> <p>II.- Apercibirlo que de no concurrir a dicha comparecencia, salvo causa plenamente justificada, se tendrán presuntivamente por ciertos los hechos que se le imputen y se le aplicarán las sanciones previstas por esta Ley.</p>
	<p>ART. 155.- De la comparecencia aludida en el artículo anterior, se levantará acta circunstanciada en presencia de dos testigos, presentados por el compareciente, en caso de no hacerlo, la Secretaría de Gobernación los nombrará. En el acta se hará constar:</p> <p>I.- Lugar, hora, día, mes y año en la que se inicie y concluya la diligencia;</p> <p>II.- Nombre y domicilio del compareciente;</p> <p>III.- Nombre y domicilio de las personas que fungieron como testigos;</p>

	<p>IV.- Relación sucinta de los hechos y circunstancias ocurridas durante la diligencia, dejando asentado el dicho del compareciente, y</p> <p>V.- Nombre y firma de quienes intervinieron en la diligencia. Si se negara a firmar el compareciente, ello no afectará la validez del acta, dejándose constancia de este hecho en la misma.</p>
	<p>ART. 156.- El oficio en el que se disponga la revisión a la que alude la fracción V del artículo 151, deberá señalar como mínimo:</p> <p>I.- Responsable de la revisión y personal asignado a la misma;</p> <p>II.- Duración de la revisión; y</p> <p>III.- Zona geográfica y lugar en la que se efectuará la revisión</p> <p>El responsable de la revisión rendirá un informe diario de actividades a su superior jerárquico.</p>
	<p>ART. 157.- Una vez cubiertos los requisitos previstos en este Capítulo, la Secretaría de Gobernación resolverá lo conducente en un máximo de quince días hábiles, debiendo notificarlo al interesado, personalmente, a través de su representante legal, o por correo certificado con acuse de recibo.</p>

#### 4.2.3.- Las nuevas características migratorias

Son dos las nuevas características migratorias que contempla la reforma del artículo 42, ellas son la de Corresponsal y la de Ministro de Culto o Asociado Religioso. De éstas nos detendremos con mayor detalle en la segunda.

Antes de ello, en forma puntual haremos los siguientes comentarios sobre las reformas del artículo 42 de la multicitada ley:

1. Consideramos correcta la reforma al artículo 25 de la Ley General de Población (que hace referencia al artículo 42), en razón de que efectivamente se debe invocar a lo dispuesto en el Art. 42 fracción IX de la Ley General de Población, puesto que el Visitante Local (Art. 42 fracción IX) gestiona única y

exclusivamente la visita a puertos marítimos o ciudades fronterizas por un tiempo no mayor de 30 días, en tanto que, el Visitante Provisional (Art. 42 fracción X) ha efectuado una gestión presumiblemente correcta pero carente de algún requisito secundario. En este último caso, la presunción debe ser motivo de investigación por parte de la Secretaría de gobernación, desde la revisión de la documentación por parte de la autoridad responsable al abordar el transporte marítimo o aéreo.

2. Es correcta la modificación consistente en incorporar en la característica migratoria de Visitantes (fracción III) a la característica migratoria de Consejeros (fracción IV), puesto que estos últimos realmente llevan a cabo una función técnica.
3. Consideramos oportuna la reforma de la característica migratoria de Estudiante (fracción VII), en lo que se refiere a los estudiantes en ciudad fronteriza y residentes de localidad limítrofe de México, puesto que a éstos no es práctico aplicar la restricción de ausencias del país hasta por 120 días.
4. Es adecuada la creación de la nueva característica migratoria de Corresponsal (fracción. XI), toda vez que proporciona un documento específico a los periodistas que se internan en el país con motivos propios de su profesión. Con ello, la Secretaría de Gobernación ejerce mayor control de los mismos, al tiempo que les responde a su solicitud y le expide un documento propio y dá un tratamiento particular a la profesión.
5. Es correcta y congruente la propuesta de modificar el artículo 64, en virtud de que en el texto original de tal artículo no se obligaba al Consejero, fracción IV, a inscribirse en el Registro Nacional de Extranjeros. Sin embargo, al cancelar esta

característica migratoria y ubicar en su lugar al Ministro de Culto o Asociado Religioso, es pertinente y congruente, por las funciones que realiza, que se inscriba en el citado Registro.

Ahora bien, con respecto a la nueva característica migratoria “Ministro de Culto o Asociado Religioso”, consideramos lo siguiente:

En la exposición de motivos, el Ejecutivo Federal menciona que la creación de la característica de Ministro de Culto o Asociado Religioso, persigue la finalidad principal de responder con mayor plenitud a las “distintas hipótesis que la dinámica social impone”.

Es una figura jurídica necesaria para responder al mandato establecido en los artículos 24, 27 y 130 Constitucionales, a la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, en especial sus artículos 6, 16 y el Artículo Quinto Transitorio.

En el artículo 11 de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, se dice que “los representantes de las asociaciones religiosas deberán ser mexicanos y mayores de edad...”, lo cual se interpreta en el sentido de que un ministro de culto extranjero no podrá ser representante de una asociación religiosa puesto que para serlo se requiere ser mexicano, ahora bien, esta restricción primero, no se encuentra en la Ley General de Población; segundo, la generalidad del concepto no proporciona claridad con respecto a que si dicho representante deberá ser mexicano por nacimiento o por naturalización y, tercero, consideramos que se requiere mayor precisión sobre el concepto de “representante”, caso contrario se interpretara a nivel discrecional, llegando al extremo de que se pueda pensar que en una asociación

religiosa el extranjero sólo deberá tener una actividad operativa, sin voz ni voto, sin personalidad más que única y exclusivamente al interior de la asociación.

Mediante la característica migratoria de Ministro de Culto o Asociado Religioso, el Estado mexicano busca proporcionar seguridad jurídica a los ministros o asociados religiosos, con lo cual ofrece claras garantías legales y pleno reconocimiento y legitimidad en nuestro sistema jurídico.

Al Ministro de Culto o Asociado Religioso se le reconoce la actividad de ejercer el ministerio de cualquier culto o para la realización de labores de asistencia social y filantrópica (amor al género humano), teniendo como únicos requisitos: a) que coincidan con los fines de la asociación religiosa a la que pertenezca, b) que ésta cuente con registro ante la Secretaría de Gobernación y, c) que el extranjero posea, con antelación el carácter de ministro de culto o de asociado en los términos de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público. Nuevamente consideramos que es genérica la disposición sobre las actividades y los requisitos sobre la característica migratoria que nos ocupa. Por lo siguiente:

Ejercer el ministerio de cualquier culto o conjunto de actos mediante los cuales el hombre reverencia y rinde amoroso homenaje a Dios o a los bienaventurados, se traduce en que es posible legitimar cultos religiosos de lo que se ha dado en llamar “falsas religiones” u honor que se tributa a ciertas cosas tenidas como divinas y sagradas.

Que las asociaciones religiosas cuenten con registro ante la Secretaría de Gobernación, lo cual quiere decir que es esta dependencia la que determina qué, cómo, cuando y a quién proporcionarle el registro. Se considera que si bien es cierto

que la Secretaría de Gobernación cuenta con la facultad discrecional de proporcionar o no registro a una asociación, también lo es que se requieren requisitos jurídicos establecidos en la reglamentación para llevar a cabo tal registro, con el propósito de que no sea tan amplia ni única dicha facultad y,

Se establece como último requisito el hecho de que el extranjero posea con antelación el carácter de ministro de culto o de asociado en los términos de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, al respecto es de señalar que el artículo 13 de la ley referida, en cuanto a los ministros de culto extranjeros, sólo dice que “igualmente podrán hacerlo los extranjeros siempre que comprueben su legal internación y permanencia en el país y que su calidad migratoria no les impida la realización de actividades de tipo religioso, en los términos de la Ley General de Población”. como es de observar, ninguna de las dos leyes citadas los define. Anteriormente a la publicación de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, el criterio de las autoridades migratorias era ubicarlos como no inmigrantes técnicos, y no existiendo impedimento alguno de cambio de calidad migratoria al respecto, es de señalar que en estos momento existen ministros de culto con calidad migratoria de inmigrantes. Nuevamente, se desprende la necesidad de reglamentar las disposiciones anteriores.

Se dice que al Ministro de Culto o Asociado Religioso se le otorgará un permiso hasta por un año y podrán concederse hasta cuatro prórrogas por igual temporalidad cada una, con entradas y salidas múltiples. Nuevamente se perciben impresiones, por ejemplo, no se comenta si los extranjeros ubicados en esta característica pueden cambiar de calidad o característica migratoria, después de transcurridas las cuatro prórrogas proporcionadas; si al término de éste el extranjero deberá abandonar el país y volverse a internar como Ministro de Culto Religioso, o sin necesidad de

hacerlo, solicitar la misma característica u otra calidad. Por lo cual, reglamentar lo anterior es de capital importancia.

Por lo hasta aquí comentado respecto al Ministro de Culto o Asociado Religioso, consideramos que la redacción de la fracción IV, es muy genérica, y que, por lo mismo, es imprescindible expedir el Reglamento de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, así como reformar el Reglamento de la Ley General de Población.

#### **4.3.- La característica migratoria de Ministro de Culto o Asociado Religioso, naturaleza, justificación, objeto y fines.**

Se dijo anteriormente que, la creación de la característica migratoria de Ministro de Culto o Asociado Religioso, responde a la reforma de los artículos 24, 27 y 130 Constitucionales, a la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, en especial sus artículos 6, 16 y el Artículo Quinto Transitorio. Lo anterior se traduce a que responde a una necesidad del Estado de proporcionar seguridad jurídica a los sectores religiosos del país, a las corrientes migratorias de los mismos; a las asociaciones a las cuales pertenecen y, en general, a las “distintas hipótesis que la dinámica social impone” sobre el particular.

La nueva dinámica social ya no es aquella que se plasmó en las Leyes de Reforma, donde debieron imponer el principio de la separación entre la Iglesia y el Estado, principio que quedó plasmado en el Artículo 130 Constitucional antes de su reforma, mismo que establecía: “La Ley no reconocerá personalidad alguna a las agrupaciones religiosas denominadas iglesias”. Como puede apreciarse, es en la Constitución de 1917, artículo 130, cuando se establece el desconocimiento total de



la personalidad de las agrupaciones religiosas denominadas iglesias, disponiendo en su artículo 27 la nacionalización de los bienes eclesiásticos, no sólo los que hasta ese momento poseyeran directamente sino los que pudieran atribuírseles a través de interpósita persona <sup>13</sup> de acuerdo con las presunciones atribuidas en la Ley reglamentaria del mencionado artículo 27 Constitucional en materia de nacionalización de bienes.

Sin embargo, la realidad social religiosa nacional propició que en 1992 se llevaran a cabo reformas a los artículos 3o., 5o., 24, 27 y 130 Constitucionales; que se abrogara la Ley de Cultos y entrará en vigor a su vez la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público. Es en esta reforma donde se menciona explícitamente el concepto de Ministro de Culto y Asociaciones Religiosas.

#### **4.3.1.- Del Ministro de Culto.**

La Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, pone de manifiesto las nuevas normas que rigen las relaciones entre el Estado y las Iglesias y la personalidad jurídica a las “asociaciones religiosas”, asimismo, establece la figura de “ministro de culto”, entendiéndose por éste, en el artículo 12, de la misma Ley, “a todas aquellas

---

<sup>13</sup> Es de mencionar que la nacionalización de los bienes que pudieran atribuírseles a través de interpósitas personas, requirió del pronunciamiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la siguiente Tesis Jurisprudencial visible en el Apéndice 1917-1985. Tercera Parte. Segunda Sala. Tesis No. 391; y Apéndice Tomo LXXIII, pág. 25641917-1988. Segunda Parte. Tesis No. 1187. “NACIONALIZACIÓN, INTERPÓSITAS PERSONAS PARA “LOS EFECTOS DE LA. Según lo dispuesto por la fracción II del artículo 27 constitucional, deben entrar al “dominio de la Nación cualesquiera bienes raíces poseídos por interpósitas personas de las asociaciones “religiosas denominadas iglesias. Ahora bien, un sacerdote puede ser propietario de un inmueble, sin ser “necesariamente interpósita persona de la iglesia a que pertenece, porque los sacerdotes, individualmente “considerados, no tienen incapacidad para adquirir bienes raíces.” Quinta Época: Tomo LXXIII, pág. 2564. Columbia Holding corporación. Tomo LXXIII, pág. 3684. Martínez Josefina. Tomo LXXXVII, pág. 3613. Barradas Enrique. Tomo LXXXV, pág. 562. Martín Sanz Ignacio. Tomo LXXXV, pág. 1982. Blanco Fernando.

personas mayores de edad a quienes las asociaciones religiosas a que pertenezcan confieran ese carácter”.

En el mismo artículo 12 de la citada ley, se señala que las asociaciones religiosas deberán notificar a la Secretaría de Gobernación quienes son las personas que deben contemplarse como ministros de culto. “En caso de que las asociaciones religiosas omitan esa notificación, o en tratándose de iglesias o agrupaciones religiosas, se tendrán como ministros de culto a quienes ejerzan en ellas como principal ocupación, funciones de dirección, representación u organización”.

Por lo anterior, es clara la figura que la ley establece del Ministro de Culto, la cual podemos definir como toda aquella persona mayor de edad reconocida por la asociación religiosa con ese carácter, así como quienes ejerzan en tales asociaciones como función principal la de dirigir, representar y organizar.

Empero, consideramos que faltaría precisar lo siguiente:

- Respecto de las personas que una asociación religiosa solicite su internación en su carácter de ministro de culto, para dedicarse al ejercicio de su profesión, en este caso, del ministerio, siempre que a) La asociación lo reconozca como tal; b) Cuando tratándose de iglesias o agrupaciones religiosas, ejerzan en ellas como principal ocupación, funciones de dirección, representación u organización; c) Responda de sus actos y; d) Durante su estancia asegure sus medios de subsistencia
- La Secretaría de Gobernación, fijara la temporalidad de legal estancia de los ministros de culto religioso, y tendrá la facultad discrecional para el otorgamiento

de prórrogas y, dado el caso, el lugar de su residencia al interior del país, ello siempre y cuando las asociaciones cuenten con asociaciones regionales.

- Las reglas a las cuales se sujetará el Ministro de Culto o Asociado Religioso (elementos a acreditar por la asociación solicitante de su internación y por el extranjero mismo y el tiempo estimado para llevar a cabo su labor).

Actualmente, el Instituto Nacional de Migración esta proporcionando a los Ministros de Culto o Asociados Religiosos el documento migratorio FM-3, que correspondía a la calidad migratoria de no inmigrantes con característica migratoria de visitantes técnicos. Consideramos conveniente el generar un documento exclusivo para la característica migratoria que nos ocupa.

Es de mencionar que ante la ubicación de la Secretaría de Gobernación de las asociaciones religiosas y ministros del culto al interior del país, se tiene la posibilidad de manejar corrientes migratorias religiosas, pero que se internan al país por un evento especial y un tiempo determinado, bajo la anuencia y responsabilidad solidaria de determinada asociación religiosa, es el caso de internación de “anuencias genéricas” proporcionadas por dicha Secretaría.

#### **4.3.2.- Del Asociado Religioso**

En cuanto al concepto de Asociado Religioso, tenemos que éste se señala en el artículo 11 de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público: “Son asociados de una asociación religiosa los mayores de edad, que ostenten dicho carácter conforme a los estatutos de la misma”, en razón de que en los estatutos es donde se encuentran los elementos que rigen a la asociación y su doctrina, así como sus representantes

tanto internos como externos (forma de organización autónoma dentro de la propia asociación, las cuales gozan también de personalidad jurídica).

El Asociado Religioso es, por tanto, aquella persona que acompaña a otra en alguna comisión o cargo, o forma parte de una asociación, siempre y cuando ésta lo reconozca.

Para darnos una idea exacta de qué personas jurídicas estarían incluidas en las asociaciones religiosas, recordemos lo que establece el artículo 25 del Código Civil para el distrito Federal con respecto a las personas morales, mismas que de acuerdo a dicho ordenamiento, son: “ I. La nación, los Estados y los municipios; II. Las demás corporaciones de carácter público reconocidas por la Ley; III. Las sociedades civiles o mercantiles; IV. Los sindicatos, las asociaciones profesionales y las demás a que se refiere la fracción XVI del artículo 123 de la Constitución Federal; V. Las sociedades cooperativas y mutualistas, y, VI. Las asociaciones distintas de las enumeradas que se propongan fines políticos, científicos, artísticos, de recreo, o cualquier otro fin lícito, siempre que no fueren desconocidas por la ley”.

De acuerdo a lo anterior, así como a lo establecido por la Ley de Asociaciones Religiosas y culto Público con respecto a las asociaciones, es de mencionar que también se cumplen los ordenamientos señalados en el Código Civil para el Distrito Federal, Título Decimoprimer, De las asociaciones y de las sociedades, artículos 2670 al 2687. De estos artículo consideramos que es necesario considerar a la participación de extranjeros, tanto en la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, como en la Ley General de Población y en su reglamento, por lo menos en lo que se refiere, entre otros puntos, a los siguientes:

- El derecho que tiene cualquier individuo de asociarse. “Artículo 2670: Cuando varios individuos convinieren en reunirse, de manera que no sea enteramente transitoria, para realizar un fin común que no esté prohibido por la ley y que no tengan carácter preponderantemente económico, constituyen una asociación”.
- El derecho de la asociación. “Artículo 2672.- La asociación puede admitir y excluir asociados”.
- De la participación del asociado. “Artículo 2678.- Cada asociado gozará de un voto en las asambleas generales”.
- Restricciones del asociado: “Artículo 2679.- el asociado no votará las decisiones en que se encuentren directamente interesados él. su cónyuge, sus ascendientes, descendientes o parientes colaterales dentro del segundo grado”.
- De los derechos de los miembros de la asociación. “Artículo 2680.- Los miembros de la asociación tendrán derecho de separarse de ella, previo aviso dado con dos meses de anticipación”.
- Causas de exclusión de los socios. “Artículo 2681.- Los asociados sólo podrán ser excluidos de la sociedad por las causas que señalen los estatutos”.
- Intransferencia de la calidad de socio. “Artículo 2684.- La calidad de socio es intransferible”.

Con lo anteriormente expuesto, consideramos finalmente, que en cuanto a la restricción de edad que deben tener los asociados extranjeros, según lo dispuesto por

la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público en sus artículos 11 y 12, no debe ser ésta Ley la que lo mencione, para no propiciar el cuestionamiento jurídico de inconstitucionalidad de la Ley en comento, sino los estatutos de las mismas asociaciones.

“Artículo 11.- Para los efectos del registro a que se refiere esta Ley, son asociados de una asociación religiosa los mayores de edad, que ostenten dicho carácter conforme a los estatutos de la misma. Los representantes de las asociaciones religiosas deberán ser mexicanos y mayores de edad y acreditarse con dicho carácter ante las autoridades correspondientes”.

“Artículo 12.- Para los efectos de esta Ley, se consideran ministros de culto a todas aquellas personas mayores de edad a quienes las asociaciones religiosas a que pertenezcan confieran ese carácter. Las asociaciones religiosas deberán notificar a la Secretaría de Gobernación su decisión al respecto. En caso de que las asociaciones religiosas omitan esa notificación, o en tratándose de iglesias o agrupaciones religiosas, se tendrán como ministros de culto a quienes ejerzan en ellas como principal ocupación, funciones de dirección, representación y organización”.

Nuestro razonamiento sería el siguiente:

Si bien es cierto que, de acuerdo al artículo 3o. de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, “el Estado mexicano es laico. El mismo ejercerá su autoridad sobre toda manifestación religiosa, individual o colectiva, sólo en lo relativo a la observancia de las leyes, conservación del orden, la moral públicos y la tutela de derechos de terceros”, también lo es que en sus artículo 11 y 12 señala con respecto a los asociados “los mayores de edad”, y con respecto a los ministros de culto “todas

aquellas personas mayores de edad a quienes las asociaciones religiosas a que pertenezcan confieran ese carácter”, lo cual, en primer lugar, es atentar contra la autonomía jurídica de la propia asociación y, en segundo, contra un derecho constitucional consagrado en el Artículo 9o de nuestra Constitución Política que a la letra dice: “No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada tiene derecho de deliberar”. Como se observa, el Artículo 9o. Constitucional, consagra la libertad de asociación, el derecho de todo particular para crear un nuevo ente jurídico con personalidad propia y distinta a los asociados, pero no señala la restricción sobre la edad que deben tener los asociados, los que ejercen el derecho de asociarse. Ahora bien, si este derecho constitucional corresponde a los gobernados, para los extranjeros, les debe ser a fin, toda vez que el Estado mexicano les respeta sus garantías individuales, su derecho de asociarse, de permanecer en una asociación o de no asociarse.

#### **4.3.3.- De las Asociaciones Religiosas y los convenios de extranjería.**

Con respecto a las asociaciones religiosas, tenemos que éstas se señalan en el artículo 6o, párrafo primero, de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, el cual dice: “las iglesias y las agrupaciones religiosas tendrán personalidad jurídica como asociaciones religiosas una vez que obtengan su correspondiente registro constitutivo ante la Secretaría de Gobernación, en los términos de esta Ley. Las asociaciones religiosas se registrarán internamente por sus propios estatutos, los que contendrán las bases fundamentales de su doctrina o cuerpo de creencias religiosas y determinarán tanto a sus representantes como, en su caso, a los de las entidades y divisiones internas que a ellas pertenezcan. Dichas entidades y divisiones pueden

corresponder a ámbitos regionales o a otras formas de organización autónoma dentro de las propias asociaciones, según convenga a su estructura y finalidades, y podrán gozar igualmente de personalidad jurídica en los términos de esta Ley”.

Consideramos necesario efectuar los siguientes comentarios con respecto al concepto de “asociación religiosa”:

- Este concepto podemos considerarlo como una creación de la reforma constitucional que introduce el en campo jurídico, nuevos sujetos de derecho, distintos de los que hasta la fecha reconocía, tanto de carácter público como privado. Las asociaciones religiosas pueden concebirse como personas morales y adecuarse a los dispuesto en el artículo 25, fracción VI, del Código Civil del D.F. que establece que se conciben como asociaciones, cualquiera que sean, siempre y cuando se propongan un fin lícito, y que no fueran desconocidos por la ley.
- Las Asociaciones Religiosas serán reguladas por la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público y disposiciones locales correspondientes, tal es el caso del robo de cepos o alcancías. Al respecto la Suprema Corte de Justicia se ha manifestado como sigue: “los edificios de las iglesias pertenecen en propiedad a la Nación, según lo dispone la fracción II del Artículo 27 de la Constitución Federal; pero el dinero que se recauda en las mismas por medio de alcancías o cepos por los encargados de las que se encuentran abiertas al público, no pertenece a la Nación, sino que es propiedad de particulares, puesto que se le dedica de modo exclusivo al sostenimiento del culto religioso y, por



consiguiente, el robo de ese dinero es del orden común y no de naturaleza federal".<sup>14</sup>

En materia fiscal las Asociaciones religiosas se ubican de la siguiente manera:

- La Ley de Impuesto sobre la Renta considera a una Asociación Religiosa como persona morale no contribuyente, es decir no obligadas al pago de este impuesto por los ingresos que obtienen como consecuencia del desarrollo de las actividades relacionadas con su objeto, en tanto estos ingresos no sean repartidos a sus integrantes (asociados); cabe señalar que en el caso de las cantidades que se entreguen a los ministros de culto, cantores o rabino por concepto de ayuda para su manutención, las mismas estarán exentas de impuestos siempre que no rebasen tres salarios mínimos anuales en el ejercicio de que se trate. Al no estar obligadas al pago del impuesto sobre la renta, las Asociaciones Religiosas tampoco estarán obligadas a pagar el impuesto al activo; y por lo que se refiere al impuesto al valor agregado, en la ley respectiva se establece que no pagarán este impuesto por los servicios religiosos prestados a sus miembros o feligreses.
- Tratamiento fiscal de los recursos, cuotas, ofrendas, diezmos, primicias, talentos, óbolos, estipendios, limosnas o donativos que reciben los ministros de culto directamente de sus fieles: tendrán el mismo tratamiento como si los recibieran de las Asociaciones Religiosas; es decir, si las cantidades recibidas no exceden de los tres salarios mínimos mencionados, estarán exentas. Las cantidades excedentes a dicho monto, los ministros de culto, cantores o rabinos las deberán

---

<sup>14</sup> Tesis Jurisprudencial "TEMPLOS, ROBOS DE CEPOS EN LOS. COMPETENCIA DEL FUERO COMUN. Apéndice 1917-1985. Novena Parte, Cambio Sistema Competencias, Tesis No. 48; y Apéndice 1917-1988. Segunda Parte, Común. Tesis No. 1919. Sexta Época, Primera Parte. Vol IX, pág. 84. 37/57; Vol. XXVIII, pág. 88. 121/59; Vol XXVIII, pág. 88. 77/59; Vol. LXXV, pág. 54. 49/62 y; LXXXII, pág. 22. 86/63.

considerar ingreso acumulable sujeto al pago de impuestos bajo cualquier concepto de los señalados en este instructivo, cuando no los apliquen a los gastos propios de la Asociación Religiosa.

- Respecto a los ministros de culto, cantores o rabinos, no causarán impuestos las cantidades hasta por tres salarios mínimos anuales que reciban para su manutención, siempre que estén considerados como ministros de culto en la Ley de Asociaciones Religiosas y culto Público.
- Las Asociaciones Religiosas podrán no contar con la documentación aprobatoria de sus gastos cuando en los lugares en donde se efectuaron aquéllos no se acostumbre dar esta documentación, y se trate de cantidades menores a \$3,001.00. Este monto se considerara por pago o aplicación que se haga.
- Las declaraciones que deben presentar las Asociaciones Religiosas ante Hacienda son: 1) Anuales y 2) Provisionales. Estas últimas se dan en caso de retenciones provisionales. Las primeras (anuales), son de tipo Informativo: sobre personas a las que les haya entregado cantidades en efectivo por concepto de bonificación fiscal durante el ejercicio; respecto de las personas a las que les hubiera efectuado retenciones del impuesto sobre la renta, excepto asalariados, u otorgado donativos en el año de calendario anterior; y respecto de los ingresos obtenidos y los gastos efectuados en el ejercicio, para estos efectos la clave de actividades es la 939001 "Servicios de Organizaciones Religiosas".<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Principales preguntas de la Asociaciones Religiosas. 1977. México, 1997.

Por lo anterior podemos comentar que las Asociaciones Religiosas cuentan con ciertas preferencias fiscales con respecto a las asociaciones en general, lo cual es contrario al último párrafo del artículo 6 de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público que dice: “las asociaciones religiosas son iguales ante la Ley en derechos y obligaciones”.

Es de mencionar, por otra parte, que las Asociaciones Religiosas extranjeras, además de cumplir los requisitos previstos por la Secretaría de Gobernación para su registro, deben establecer un convenio de extranjería con la Secretaría de Relaciones Exteriores. En dicha solicitud expresamente deben mencionar que los miembros extranjeros, presentes o futuros de la Asociación Religiosa de que se trate, se considerarán como nacionales respecto de los bienes previstos en el primer párrafo, fracción I del Artículo 27 Constitucional, y por lo mismo, no invocarán la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquéllos; bajo la pena, en caso de incumplir el convenio, de perder en beneficio de la nación, los bienes que hubieren adquirido en virtud del mismo. Como puede observarse, lo anterior es conocido como la cláusula Calvo, mediante la cual, los miembros actuales y futuros por el hecho de pertenecer a la Asociación aceptan considerarse como mexicanos respecto de los bienes que adquieran.

La Secretaría de Gobernación al recibir la solicitud deberá comprobar que se han cumplido los requisitos previstos y mandará a hacer un extracto de la solicitud de registro en el Diario Oficial de la Federación. Es importante señalar que al momento de otorgarse el certificado constitutivo como Asociación Religiosa, se generan los siguientes actos jurídicos: el relativo a la constitución de la asociación; el de los bienes inmuebles, tanto de propiedad federal como de la asociación; y el registro de los ministros de culto, incluyendo a los extranjeros.

Entre los requisitos que deberán presentar las iglesias o agrupaciones religiosas para obtener su registro constitutivo como asociación religiosa en la Secretaría de Gobernación son:

- Escrito de solicitud.
- Denominación de la iglesia o agrupación religiosa.
- Domicilio legal de la iglesia o agrupación religiosa.
- Relación de miembros que integran la mesa directiva, jerarquía u órgano de autoridad de la iglesia o agrupación religiosa de que se trate, quienes en los términos de lo dispuesto por el artículo 2o. de la Ley, serán los representantes de la asociación religiosa.
- Relación de asociados, que en los términos del artículo 2o. De la Ley, son los mayores de edad que ostenten dicho carácter conforme a los estatutos de la iglesia o agrupación religiosa.
- Relación de ministros de culto integrantes de la iglesia o agrupación religiosa, acreditando su nacionalidad y su adscripción.
- En su caso, apoderado legal de la iglesia o agrupación religiosa debidamente acreditado.
- Estatutos de la iglesia o agrupación religiosa.
- Relación de templos obispados, casas curales, seminarios, asilos, convenios, o cualquier otro edificio que hubiere sido construido o destinado a la administración, propaganda o enseñanza de un culto religioso.
- Relación de bienes susceptibles de incorporarse al patrimonio de la Asociación Religiosa.
- Manifestación por escrito, suscrita por los miembros de la mesa directiva, jerarquía u órgano máximo de autoridad, bajo protesta de decir verdad, de que los inmuebles relacionados en los puntos 9 y 10, no son bienes sujetos o motivo de

conflicto alguno y además de que no se trata de bienes considerados como monumentos históricos, artísticos o arqueológicos.

- La iglesia o agrupación religiosa, en los términos de lo dispuesto por el Artículo 7o., fracción II de la Ley, deberá acreditar que ha realizado actividades religiosas en la República Mexicana por un mínimo de cinco años y que cuenta con notorio arraigo entre la población; y, como ya se ha mencionado;
- Convenio de Extranjería si es el caso.<sup>16</sup>

#### **4.4.- La característica migratoria de Ministro de Culto Religioso o Asociado Religioso y la nueva relación política entre los sectores religiosos y el Estado mexicano.**

La característica migratoria de Ministro de Culto o Asociado Religioso, creada entre las reformas y adiciones a la Ley General de Población del 8 de noviembre de 1996, responde a las reformas constitucionales del 28 de enero de 1992 y a la expedición de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, publicada el 15 de julio de 1992, esto evidencia la nueva relación jurídica entre el Estado y la Iglesia, en particular, y en lo general entre el Estado y las asociaciones religiosas.

Esta nueva relación (siempre existente aunque no siempre jurídicamente legitimada), responde a las nuevas características que presenta la Iglesia y asociaciones religiosas, en el contexto socio-político nacional que se vive en éstos últimos años del Siglo XX. Una nueva correlación de fuerzas sociales se ha conformado a partir de la globalización de la economía mexicana; nuevas fuerzas se han dado cita en el Estado mexicano, como ente condensador de intereses sociales, es por esta razón que

---

<sup>16</sup> Cfr. Secretaría de Gobernación. "Requisitos generales que deberán presentar las iglesias o agrupaciones religiosas para obtener su registro constitutivo como Asociación Religiosa". Documento publicado por la Secretaría de Gobernación, 1996.

el Estado mismo se ve en la necesidad de reestructurarse y reorganizarse, en el caso específico de nuestro objeto de estudio, para contar con mayor control de las asociaciones religiosas, al mismo tiempo, que proporcionarles mayor seguridad jurídica.

Es por todos conocido que el poder estatal es el que “organiza y pone en ejecución las actividades sociales de los hombres que viven en un determinado territorio es, por su función, un poder secular. en cambio, la Iglesia ordena la conducta del hombre respecto a potencias supraterrenas. Precisamente por eso falta en ella la función territorial que es necesaria al Estado; es esencialmente una agrupación personal y no una organización territorial. Pero mientras la Iglesia es un grupo que pertenece a este mundo, una “sociedad religiosa”, tiene también que organizar, dentro de la conexión social de causa y efecto, actividades sociales y, por consiguiente, ha de ejercer poder social. Teniendo en cuenta el gran poder de la Iglesia católica, ha fincado una organización mundial, se habla por eso, no sin fundamento, de una soberanía eclesiástica”.<sup>17</sup>

Por ese poder de organización mundial de la Iglesia como una de las principales asociaciones religiosas, y esa capacidad de conexión y poder social que ejerce, es la razón principal del porque se le ubica como grupo de presión o factor dominante en un sistema político cuyo objetivo es presionar al gobierno para obtener decisiones favorables para el desarrollo y fortalecimiento de sus intereses como grupo de presión. Todos los grupos de presión muestran la anterior característica, proporcionamos el ejemplo de la Iglesia por ser uno de los de mayor fuerza nacional y mundial.

---

<sup>17</sup> Heller, Hermann, *Teoría del Estado*, Séptima Reimpresión, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1974, pág. 227.

Sobre el particular, el Dr. Guillermo F. Margadant S., en su libro "Introducción a la Historia del Derecho Mexicano", nos comenta que en México, el clero como un grupo de presión, a mediados del Siglo XIX, se encontraba dividido en alto, conservador, privilegiado y bajo. Este último era fuerte de frustración y a menudo de sentimientos sociales progresistas. El alto clero era nacionalista (por miedo al protestantismo norteamericano) y controlaba en forma directa o indirecta la mayor parte de la riqueza inmueble del país. A su favor cabe decir que administraba bien sus propias haciendas, ofrecía condiciones sociales favorables a sus peones, y prestaba al 4.5%, en vez del 12 al 18%, que era lo normal en aquel entonces (lo que aumentaba el prestigio y el poder de la Iglesia).<sup>18</sup>

El mismo autor al referirse a la nueva relación entre el Estado y la Iglesia en México, en la década de los ochenta, misma que culminó con las reformas constitucionales de 1991 y la expedición de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público de 1992, menciona que después de la Reforma al Código Electoral de 1986, surgió una sonada controversia acerca de la sanción severa que en éste se había "impuesto al clero en caso de injerencia en la política, controversia que llevó hacia una relativa victoria de la Iglesia. en general, ésta logró aprovechar el debilitamiento del PRI, y en 1989 hubo serias discusiones, más francas que nunca acerca del porvenir del artículo 130 Constitucional; a fines de 1991 el gobierno dio el gran paso, proponiendo una reforma al artículo 130 y a otros artículos constitucionales que habían albergado un radicalismo anticlerical, con sorprendente facilidad estas propuestas obtuvieron las mayorías necesarias. Entre otras cosas, las iglesias recuperaron en esta forma su personalidad jurídica".<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> Margadant S., Guillermo F., *Introducción a la Historia del Derecho Mexicano*, Décimo Primera Edición, Ed. Esfinge, México, 1994, pág. 165.

<sup>19</sup> *Ibidem.*, pág. 281.

Mediante las reformas constitucionales que proporcionan personalidad jurídica a la Iglesia, a las asociaciones religiosas en general, la expedición de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, y la reforma de la Ley General de Población (mediante la cual se crea específicamente la característica migratoria de Ministro de Culto o Asociado Religioso), el sector religioso nacional adquiere un gran terreno y reconocimiento, en tanto que el Estado, mediante esta medida, rejuvenece sus mecanismos de control y poder político sobre los sectores religiosos nacionales, adquiere mayor fuerza y poder de consolidación.

Es conveniente recordar que la Iglesia como grupo de presión, en particular (las asociaciones religiosas en general), permite conservar la ideología dominante de un sistema político o conjunto de instituciones, de grupos y de procesos políticos caracterizados por un cierto grado de interdependencia recíproca, al mismo tiempo que, como ente socio-político, como asociación, permite la cohesión y reproducción de una formación económico social determinada. No es casual que para todo analista político la iglesia y las asociaciones religiosas constituyen un elemento central de apoyo para el actuar político del Estado, en razón de su marco ideológico conservador. Es común encontrar en los estudios políticos la idea de que la Iglesia siempre ha proporcionado un notable apoyo a los partidos o sectores conservadores de la sociedad, así como que la Iglesia auxilia en la explotación de los sentimientos nacionales.

Ahora bien, esta nueva relación Estado-Iglesia en México, tendrá seguramente algún costo que no compete al presente estudio desarrollar, empero, consideramos suficiente exponer que la Iglesia y las asociaciones religiosas, como toda organización, también tiene, además de su propia ideología, intereses propios por los



cuales lucha, respetando el sistema jurídico existente, de ahí su derecho de asociarse y buscar presencia, influencia política y espacios políticos.

Al respecto, citaré una jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que dice: “los artículo 6,7, 9 y 30 Constitucionales consagran con el rango de garantías individuales la libre manifestación de ideas, la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia, el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito y el inalienable derecho que tiene el pueblo de alterar o modificar la forma de su gobierno; sin embargo, estas garantías no pueden ni deben entenderse sino dentro del marco de la legalidad, o sea que pueden organizarse grupos políticos de las más diversas ideologías siempre y cuando su actuación la realicen dentro de las normas fijadas por el sistema jurídico que nos rige, sin emplear violencia ni atentar contra el orden establecido, porque en el momento en que los integrantes de un grupo político organizado al amparo de las garantías que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos actúan en contravención a los principios de la misma, se hacen acreedores a las sanciones que corresponden a la ilicitud de su conducta, ya que aun cuando en estricta lógica debe admitirse que cualquier grupo o partido político tiende a llegar al poder para implantar un gobierno acorde a su ideología, su actuación tendiente a esa finalidad tendrá que encuadrarla forzosa y necesariamente dentro de los cánones legales, o sea la obtención del poder a través del proceso que señalan las leyes”.<sup>20</sup>

Naturalmente no es el caso de la Iglesia mexicana como asociación, en razón de que ésta no cuenta, hasta estos momentos, con un claro partido político que represente en plenitud sus intereses en la esfera política del poder, como es el caso de otros países

---

<sup>20</sup> **Jurisprudencia**, DELITOS POLÍTICOS, PUNIDAD DE LOS, Índice 1917-1985. Segunda Parte, Primera Sala. Tesis No. 92; y Apéndice 1917-1988. Segunda Parte. común. Tesis No. 594.

donde participa al respecto la democracia cristiana (los idearios personalistas y humanistas que buscan la realización práctica del bien común, desde el punto de vista clerical, es el que presenta la democracia cristiana que constituye una doctrina social de la Iglesia Católica).

Sin embargo, el hecho de que la Iglesia y las asociaciones religiosas no cuenten con un claro partido político que les represente, no significa que tengan inactividad, influencia y presencia tanto política como social, más todavía en un país como el nuestro que se ha declarado católico (la población católica responde en un 86.6%, según datos de 1980). Somos “una nación que desde sus orígenes tiene afanes, vivencias, experiencias, tendencias religiosas. Es decir, se han formado agrupaciones humanas en donde la vida se quiere y entiende trascendente, esto es, de maduración, búsqueda de Alguien y de algo, superior, en sí mismo, a las relaciones de las comunidades, en la orientación de las vidas y obras, en el trabajo y en las alegrías, en la ordenación y disfrute, en los padecimientos de la realidad. México se ha declarado católico. Al subsistir e imponer la lucha de clases, la discriminación, la injusticia, los privilegios, se puede afirmar que se ha mantenido la ideología católica pero no se ha logrado la fe cristiana que obra en obra de relaciones nobles y no mandos de eclesiásticos, doctos en la ley de Dios pero no en su amor”.<sup>21</sup>

Sin embargo, no se piense que la Iglesia (y en general toda asociación religiosa), es un todo homogéneo. La Iglesia se compone de sectores y muchos de ellos se han radicalizado. Recuérdese las palabras que cite del Dr. Guillermo F. Margadant S., en este mismo apartado, quien nos dice que en “México, el clero como un grupo de presión, a mediados del Siglo XIX, se hallaba dividido en alto, conservador,

---

<sup>21</sup> López Narváz, Froylán M., Autores Varios, *Religión y Política en México*, Primera Edición, Ed. Siglo XXI, Centro de Estudios México-Estados Unidos, Universidad de California, San Diego, México, 1993, pág. 367.

privilegiado y bajo. Este último era fuerte de frustración y a menudo de sentimientos sociales progresistas”. En los últimos años del siglo XX, subsiste esta división interna del clero, aunque por la realidad social, económica y política que vive México, dos sectores son los más notorios: 1.- El sector conservador, el cual encabeza y sale favorecido con la reforma Constitucional del artículo 130, sobre todo; de la expedición de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público y de las reformas y adiciones a la Ley General de Población que aquí estudiamos y, 2.- El sector progresista católico, el cual se ha radicalizado y, por lo mismo, es el que encabeza a “los grupos cristianos populares de izquierda no han encontrado su lugar en ninguno de los partidos políticos de oposición. Su presencia más activa se empresa en la lucha política no electoral, en los frentes populares y en las organizaciones de base, locales y regionales. Este es el espacio político en el que se está fraguando la alianza entre la izquierda cristiana y la izquierda no creyente”.<sup>22</sup>

No es casual que otro de los autores que trata y analiza el actuar de la Iglesia mexicana en los últimos años del Siglo XX, dice: “los líderes religiosos tradicionales de la Iglesia mexicana están ahora bajo crecientes presiones de cambio. Los conflictos entre los obispos y el clero y las personas laicas han alcanzado proporciones extraordinarias. La causa de los conflictos comprende muchos aspectos que abarcan desde desacuerdos sobre disciplina y administración de las comunidades religiosas, hasta la interpretación y aplicación de la doctrina”....“Las demandas de un nuevo y más apropiado liderazgo para las comunidades de la Iglesia provienen principalmente de adentro: de los miembros laicos y religiosos comprometidos, incluyendo algunos obispos y muchos sacerdotes, pero también de un creciente número de individuos y personas laicas organizadas. Una última acusación

---

<sup>22</sup> De la Rosa, Martín, Autores Varios, *Religión y Política en México*, Primera Edición, Ed. Siglo XXI, Centro de Estudios México-Estados Unidos, Universidad de California, San Diego, México, 1993, págs. 290 y 291

significativa contra el liderazgo tradicional, es que ya no sirve a las necesidades de las nuevas y cambiantes comunidades de la Iglesia"...“Es útil recurrir a tres categorías para identificar algunas de las muchas presiones y conflictos que influyen en el liderazgo de la Iglesia: 1) la insuficiencia de la estructura real de liderazgo; 2) el aislamiento del sistema de seminarios (el autor se refiere a que los programas y objetivos de los seminarios son inadecuados y que requieren de una reforma drástica), y 3) el surgimiento de profesionales laicos católicos comprometidos y organizados”.<sup>23</sup>

Por lo anterior, podemos decir que las reformas Constitucionales de 1992, la expedición de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, y las reformas y adiciones a la Ley General de Población, en la cual dentro de la calidad migratoria de No Inmigrante, se crea la característica migratoria de Ministro de Culto o Asociado Religioso, todo esto permite al Estado mexicano, por un lado, tener mayor control político sobre los sectores religiosos nacionales y los extranjeros afines a cada asociación, proporcionando en contrapartida, mayor seguridad jurídica en su actuar nacional (personalidad jurídica a la iglesia y a los extranjeros una característica migratorio especial) y, por otro lado, permite contar con los sectores conservadores de la Iglesia y asociaciones religiosas en general, como un elemento contenedor, de contrapeso, de regulación, con respecto a los sectores religiosos que se han radicalizado.

Mediante las reformas constitucionales que otorgan personalidad jurídica a la Iglesia, a las asociaciones religiosas en general, la expedición de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, y la reforma de la Ley General de

---

<sup>23</sup> Pomerleau, Claude, Autores Varios, *Religión y Política en México*, Primera Edición, Ed. Siglo XXI, Centro de Estudios México-Estados Unidos, Universidad de California, San Diego, México, 1993, pág. 249 y 250.

Población (mediante la cual se crea específicamente la característica migratoria de Ministro de Culto o Asociado Religioso), el sector religioso nacional adquiere un gran terreno y reconocimiento, en tanto que el Estado, mediante esta medida, rejuvenece sus mecanismos de control y poder político sobre los sectores religiosos nacionales, adquiere mayor fuerza y poder de consolidación.

## JUICIO CRÍTICO

Después de la exposición de los antecedentes de la reforma al artículo 42 de la Ley General de Población, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 8 de noviembre de 1996, referente a la calidad migratoria de No Inmigrantes y, en particular, a la creación de la característica migratoria de Ministro de Culto o Asociado Religioso, se pone de manifiesto lo siguiente:

1.- En México, la legislación migratoria cuenta con raíces jurídicas conformadas por ordenamientos normativos diversos que van desde constitucionales hasta circulares. Por lo cual, no es verdad que el extranjero religioso, la Iglesia y las asociaciones religiosas, hayan sido desconocidas por el Estado mexicano después de la nacionalización de los Bienes Eclesiásticos. En 1823 la Junta Nacional Instituyente del Imperio Mexicano, por ejemplo, protegía los derechos civiles de todo extranjero católico, apostólico y romano, en 1859 se promulgó la Ley sobre Libertad de Cultos y en 1927 la Ley Reglamentaria del Artículo 130 Constitucional, esta última abrogada por la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público de 1992.

2.- La Secretaría de Gobernación y el Instituto Nacional de Migración, como órgano desconcentrado de dicha Secretaría, responde con eficiencia jurídica a las reformas Constitucionales de 1992 en materia religiosa, empero, en términos administrativos hasta estos momentos no ha implementado un documento específico para la característica migratoria de ministro de culto o asociado religioso, lo cual puede

---

hacerlo al margen de que se reforme o no el reglamento de la Ley General de Población.

3.- El legislador responde a la nueva necesidad migratoria que impone la dinámica socio-económica nacional, reformando el marco jurídico interno en materia de extranjería, en especial en lo referente al sector religioso (Iglesia y asociaciones religiosas en general). Empero, su respuesta es global en razón de que no le acompaña una reforma al Reglamento de la Ley General de Población, específicamente del artículo 87, ni la expedición del Reglamento de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público.

4.- La característica migratoria de Ministro de Culto o Asociado Religioso responde, por una parte, a la reforma de los artículos 3o., 5o., 24, 27 y 130 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos llevada a cabo el 28 de enero de 1992, y la adición del Artículo Décimo Séptimo Transitorio de la misma, mediante la cual se establece una nueva relación entre el Estado y los sectores religiosos del país, al proporcionar personalidad jurídica a las asociaciones de tales sectores y, por otra, a la necesidad del Estado mexicano de renovar su control político por medio del reconocimiento jurídico a las asociaciones religiosas. Con esta medida, al mismo tiempo que se fortalece (controlando las asociaciones principales, prácticamente todas ellas conservadoras), frena y controla a los sectores “radicalizados” católicos.

Empero, todo nos lleva a concluir que el sector conservador de la Iglesia Católica, logrará una gran presencia social y económica, más no pretenderá construir un partido político de corte social demócrata que le represente en la lucha política del poder.

---

5.- Los artículos Constitucionales citados, dan cuenta del espíritu genérico del legislador sobre la condición jurídica de los extranjeros ministros de culto religioso o asociados, por lo cual se nos remite a la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público y a la Ley General de Población. Lo cuestionable es que con respecto a la característica que estudiamos ambas Leyes son genéricas.

6.- La Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público señalan en sus artículos 11 y 12 la edad que deben tener los extranjeros que soliciten autorización para ser ministros de culto o asociados religiosos, con lo cual consideramos que no se respeta la personalidad jurídica de las asociaciones, puesto que son éstas las que deben regularlo en sus estatutos internos.

7.- El Artículo 27 constitucional, fracción II, señala que “las asociaciones religiosas que se constituyan en los términos del artículo 130 y su ley reglamentaria tendrán capacidad para adquirir, poseer o administrar, exclusivamente, los bienes que sean indispensables para su objeto, con los requisitos y limitaciones que establece la ley reglamentaria”. En la Ley reglamentaria solamente se menciona que las asociaciones religiosas para considerarse como tales deben obtener su registro constitutivo en la Secretaría de Gobernación, y no detalla lo que se debe entender por adquisición, posesión o administración de bienes indispensables, lo cual ha traído como consecuencia que las asociaciones adquieran y posean bienes mayores a lo estrictamente indispensable.

8.- El artículo 60. de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, señala que “las asociaciones religiosas son iguales ante la Ley en derechos y obligaciones”, sin



---

embargo, en materia fiscal lo anterior no se cumple, toda vez que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público proporciona preferencias fiscales a las asociaciones religiosas, por ejemplo, las considera personas morales no contribuyentes, no les obliga al pago de impuesto sobre la renta, el dinero que reciban los ministros de culto religioso están exentos de impuestos si no exceden de tres salarios mínimos, entre otros.

9.- Con objeto de inducir a una correcta interpretación del sentido de la Ley reglamentaria del Artículo 130 constitucional y de la Ley General de Población, se sugiere modificar la redacción de los artículos que a continuación se mencionan, o en su defecto reglamentar dicha Ley y modificar el Reglamento de la Ley General de Población:

a) El artículo 11 de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, toda vez que lo consideramos impreciso al mencionar la nacionalidad de los representantes religiosos, en razón de que no especifica si deben ser mexicanos por nacimiento o por naturalización, así mismo, tal disposición no es clara al referirse a los representantes de las asociaciones, puesto que exclusivamente señala que para serlo se requiere ser mexicano y mayor de edad. Tampoco se especifica si por representante se entiende hablar o intervenir en nombre de la asociación con o sin personalidad jurídica.

b) El artículo 42 fracción IV de la Ley General de Población señala que para ser Ministro de Culto Religioso se requiere que el “extranjero posea, con antelación, el carácter de ministro de culto o de asociado en los términos de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público”; se debe mencionar que esta última

---

Ley en su artículo 13 al respecto menciona: "igualmente podrán hacerlo los extranjeros siempre que comprueben su legal internación y permanencia en el país y que su calidad migratoria no les impida la realización de actividades de tipo religioso, en los términos de la Ley General de Población". Como puede observarse, ninguna de las dos leyes define con propiedad, clara y detalladamente, los requisitos migratorios que debe cumplir el extranjero que solicite la característica migratoria que nos ocupa.

10.- A la característica migratoria que nos ocupa, se le reconoce la actividad de ejercer el ministerio de cualquier culto o la realización de labores de asistencia social y filantrópica (amor al género humano), siempre y cuando coincidan con los fines de la asociación religiosa a la que se pertenezca, que tal asociación cuente con registro ante la Secretaría de Gobernación y que el extranjero posea, con antelación el carácter de ministro de culto o de asociado en los términos de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público.

Se sugiere reglamentar lo anterior, de lo contrario es posible ejercer cualquier ministerio de culto o conjunto de actos mediante los cuales el hombre reverencia y rinde amoroso homenaje a Dios o a los bienaventurados, sin limitación alguna. Aplicando el principio de derecho que dice "lo que no esta prohibido esta permitido", significaría que la Secretaría de Gobernación pueda legitimar asociaciones religiosas de las llamadas "falsas religiones" o cultos públicos que se tributan a ciertas cosas tenidas como divinas y sagradas. Naturalmente, la Secretaría antes señalada puede negar el registro a las asociaciones de las "falsas religiones" o creencias, al hacerlo faltaría al principio Constitucional de libertad de asociación

---

(Artículo 9o., párrafo 1o. y Artículo 35, fracción III), libertad de creencias (Artículo 3o., fracción I; 24 y 130), y libertad de culto (Artículo 24).

11.- Como correlato a lo anterior, se sugiere reglamentar la facultad discrecional de la Secretaría de Gobernación en cuanto al registro de las asociaciones religiosas, en virtud de que ésta es muy amplia.

12.- De acuerdo al artículo 42, fracción IV, de la Ley General de Población, al Ministro de Culto o Asociado Religioso se le otorgará un permiso hasta por un año y podrán concederse hasta cuatro prórrogas por igual temporalidad cada una, con entradas y salidas múltiples. Se sugiere modificar el Reglamento de tal Ley detallando: a) Que los extranjeros ubicados en esta característica pueden cambiar de calidad o característica migratoria, o bien, que por ningún motivo pueden hacerlo. b) Que una vez transcurridas las cuatro prórrogas, el extranjero deberá abandonar el país y volverse a internar como Ministro de Culto Religioso, o sin necesidad de hacerlo, puede solicitar la misma característica u otra calidad.

13.- Con respecto al Artículo 33 Constitucional podemos decir que en él se le otorgan derechos a los extranjeros, pero, al mismo tiempo, se les limita el poder ejercerlos, puesto que, en este precepto se dispone que los extranjeros tienen derecho a las garantías que otorga el Capítulo I, Título Primero de la Constitución, pero al mismo tiempo, dispone que el Ejecutivo de la Unión tendrá la facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente. Al respecto, consideramos que bien se puede reformar el citado artículo constitucional, con objeto de proporcionar al extranjero garantía de audiencia previa a su expulsión.

## CONCLUSIONES

El desarrollo de la presente investigación me permitió confirmar las hipótesis planteadas originalmente, al llevarme a las siguientes conclusiones:

- 1.- La legislación migratoria mexicana cuenta con raíces jurídicas claramente establecidas en la Constitución de Apatzingán de 1824 y en la Constitución de 1857. En materia religiosa el Estado mexicano ha reconocido y respaldado siempre la libertad de culto. Ejemplo: la Junta Nacional Instituyente del Imperio Mexicano en 1823, la Ley sobre Libertad de Culto en 1859, la Ley Reglamentaria del Artículo 130 Constitucional, abrogada por la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, promulgada en 1992.
- 2.- Es en la Ley de Migración de 1930 y más claramente en la Ley de 1937, donde se observa que la política que se sigue con respecto a la internación de los extranjeros es restrictiva y proteccionista, en razón de dar preferencia a las personas extranjeras que se consideren benéficas para la economía nacional.
- 3.- Mediante a las reformas y adiciones a la Ley General de Población del 8 de noviembre de 1996, el Estado mexicano, por una parte, adecua su marco jurídico migratorio con objeto de responder en forma ágil y oportuna a la diáspora migratoria producto de la globalización de la economía mexicana, y por otra, responde a las reformas Constitucionales de los artículos 3o., 5o., 24, 27, 130 y la adición del Décimo Séptimo Transitorio del 28 de enero de 1992, al crear la característica de Ministro de Culto o Asociado Religioso, artículo 42 fracción IV. Paralelamente, responde también a lo que establece el artículo 6o., 11, 12 y Quinto Transitorio de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público del 15 de julio de 1992.

4.- Las reformas y adiciones estudiadas, definen plenamente el concepto de extranjero, calidades y características migratorias y procedimiento migratorio o conjunto de formalidades observadas por la administración pública para que un extranjero pueda internarse o permanecer legalmente en el país. Sin embargo, si bien es cierto que a los extranjeros por lo general se les niega el ejercicio de los derechos políticos, el voto y el de ocupar cargos públicos, también lo es que por lo general, no se les restringe la garantía de audiencia, por lo cual consideramos importante que a un extranjero que se le pretenda expulsar del país, se le conceda dicha garantía.

5.- Con la reforma al artículo 42, fracción IV, de la Ley General de Población que estudiamos en el presente trabajo, se crea la característica migratoria de “Ministro de Culto o Asociado Religioso”, sin embargo, su conceptualización es muy genérica, por lo cual es necesario e indispensable reformar el Reglamento de dicha Ley, específicamente el artículo 87 del mismo, que se refiere a los No Inmigrantes Consejeros, característica que se derogó en la Ley al crear la de Ministro de Culto o Asociado Religioso.

6.- Es necesario y urgente que se expida el Reglamento de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, en virtud de que es muy genérica al referirse a las asociaciones religiosas y al ministro de culto.

7.- Por medio de la creación de la característica migratoria de “Ministro de Culto o Asociado Religioso, el Estado mexicano responde a la demanda socioeconómica que en materia de extranjería presentan las asociaciones religiosas nacionales (a las cuales les reconoce personalidad jurídica); pero, al mismo tiempo, ejemplifica tanto la nueva relación que impera a partir de 1992, entre el Estado y la Iglesia, o sectores

religiosos en general, como la forma mediante la cual el Estado mexicano renueva su control y poder político con los sectores religiosos.

8.- El Estado mexicano al reconocer a los sectores religiosos, paralelamente que los controla de una mejor manera, frena a los sectores religiosos que han “radicalizado” su actuar. Por su parte, se puede concluir que el sector conservador de la Iglesia Católica, obtendrá mayor presencia socioeconómica, más no busca ni pretende construir un partido político de corte social demócrata que lo represente en la lucha política por el poder.

9.- La creación del Instituto Nacional de Migración como órgano desconcentrado dependiente de la Secretaría de Gobernación, tiene gran importancia en razón de que con ello el Ejecutivo Federal establece un órgano con mayor autonomía de decisión y dedicado a coordinar, atender e implementar la política migratoria nacional: planear, ejecutar, controlar, supervisar y evaluar los servicios migratorios. Atender los asuntos relacionados con la materia y coordinar con las dependencias de la Administración Pública Federal que, por razón de su competencia, concurren en la propuesta de solución de los problemas derivados de tal fenómeno.

10.- El Instituto Nacional de Migración debe proporcionar a los Ministros de Culto o Asociados Religiosos, un documento migratorio distinto al de las demás características migratorias que señala el artículo 42 (Turista, Transmigrante, Visitante (técnico), Asilado Político, Refugiado, Estudiante, Visitante Distinguido, Visitantes Locales, Visitantes Provisional y Corresponsal). Actualmente se les proporciona el documento migratorio denominado FM-3, que corresponde también a los No Inmigrantes Visitantes técnicos.

## BIBLIOGRAFÍA

- **ACOSTA ROMERO, MIGUEL**, Segundo curso de Derecho Administrativo, Primera edición, Ed. Porrúa, México, 1993.
- **ARELLANO GARCÍA, CARLOS**, Derecho Internacional Privado, Segunda Edición, Ed. Porrúa, México, 1996.
- **ARELLANO GARCÍA, CARLOS**, Práctica Forense Civil y Familiar, 18a. Edición, Editorial Porrúa, México, 1997.
- **AUTORES VARIOS**, Entendiendo el TLC, Primera Edición, Ed. Fondo de Cultura Económica, ETESM, México, 1995.
- **AUTORES VARIOS**, Octavo Seminario Nacional de Derecho Internacional Privado.- Primera Edición, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1989.
- **AUTORES VARIOS**, Religión y Política en México, Primera Edición, Ed. Siglo XXI, Centro de Estudios México-Estados Unidos, Universidad de California, San Diego, México, 1985.
- **BURGOA, IGNACIO**, Las Garantías Individuales, Décimo Segunda Edición, Ed. Porrúa, México, 1979.
- **CARRILLO FLORES, ANTONIO**, La Justicia Federal y la Administración Pública, Segunda Edición, Ed. Porrúa México, 1973.
- **CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL**, 66a. Edición, Ed. Porrúa, México, 1997.
- **CÁMARA DE DIPUTADOS**.- Debate por parte de los representantes de los grupos parlamentarios de partidos políticos de las reformas a la Ley General de Población. Intervenciones varias. Octubre de 1996. Versión taquigráfica.

- **CÁMARA DE DIPUTADOS.** Dictamen previo de las Comisiones Unidad de Gobernación y Puntos constitucionales y de Población y Desarrollo de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión. Documento 154/LVI/96 (I.P.O. año III).
- **COMISIÓN ECONÓMICA PARA LA AMÉRICA LATINA. CONFERENCIA MUNDIAL DE POBLACIÓN,** Primera Edición, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1975.
- **CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN,** La Revolución Demográfica (Monografía), Primera Edición, Impresora Hermida, S.A. México, 1975.
- **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS,** 122a. Edición, Editorial Porrúa, México, 1998.
- **CONVENCIÓN SOBRE CONDICIONES DE LOS EXTRANJEROS.** Firmada en la Habana el 20 de febrero de 1928, y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de agosto de 1931.
- **CONVENCIÓN SOBRE DERECHOS Y DEBERES DE LOS ESTADOS.** Celebrado en Montevideo, Uruguay el 26 de diciembre de 1933. Publicada el Diario Oficial de la Federación el 21 de abril de 1936.
- **CONVENCIONES Y TRATADOS INTERNACIONALES.-** Primera Edición, Publicación de la Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1995.
- **DECRETO POR EL QUE SE CREA EL INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN COMO ÓRGANO TÉCNICO DESCONCENTRADO, DEPENDIENTE DE LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN.** Diario Oficial de la Federación del 19 de octubre de 1993.
- **DECRETO POR EL QUE SE APRUEBA LA ADHESIÓN DE MÉXICO A LA CONVENCIÓN POR LA QUE SE SUPRIME EL REQUISITO DE LEGALIZACIÓN DE LOS DOCUMENTOS PÚBLICOS EXTRANJEROS.** Adoptada en La Haya, Países Bajos, el 5 de octubre de 1961. Diario Oficial de la Federación del 17 de enero de 1993.



- **DECRETO QUE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE POBLACIÓN.** Diario Oficial de la Federación del 8 de noviembre de 1996.
- **DE ORVÉ Y ARREGUI, JOSÉ RAMÓN,** Manual de Derecho Internacional Privado. Primera Edición, Ed. Reus, Madrid 1952.
- **DE PINA, RAFAEL,** Estatuto Legal de los Extranjeros, 17a. Ed. Porrúa, 1998.
- **DICTAMEN DE REFORMAS A LA LEY GENERAL DE POBLACIÓN.**- Documento 154/LVI/96 (I.P.O. año III) Poder Legislativo Federal de la Cámara de Diputados, México, 1996.
- **ECHÁNOVE TRUJILLO, CARLOS A.,** Manual del Extranjero. Décimo Novena Edición, Ed. Porrúa, México, 1976.
- **ENCICLOPEDIA UNIVERSAL ILUSTRADA,** Sexta Edición, Espasa Calpe-Madrid, España, 1994.
- **ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEÓN,** Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Propuesta de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Población. Enviada a los CC. Secretarios de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, el 13 de septiembre de 1996.
- **FORO DE ANÁLISIS DE LA POLÍTICA MIGRATORIA EN MEXICO.** Senado de la República. Versión taquigráfica. Intervenciones varias, 25 de septiembre de 1996.
- **GARCÍA MAYNES EDUARDO,** Introducción al Estudio del Derecho. Trigésima Edición, Ed. Porrúa, México, 1979.
- **GÓMEZ LARA, CIPRIANO,** Teoría General del Proceso. Dirección General de Publicaciones. Segunda Edición, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1979.
- **J.P. NIBOYET,** Principios de Derecho Internacional Privado. Quinta Edición, Editora Nacional, S.A. de C.V., México, 1951.

- 
- **HELLER, HERMANN**, Teoría del Estado, Séptima Edición, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1974.
  - **JURISPRUDENCIA. EXTRANJEROS, FACULTADES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN PARA LEGISLAR SOBRE LA CONDICIÓN JURÍDICA DE LOS.** Apéndice 1917-1985. Primera Parte, Pleno. Tesis No. 34 y Apéndice 1917-1988. Primera Parte, Pleno. Tesis No. 64. Séptima Época, Primera Parte:
  - **JURISPRUDENCIAL.** Apéndice 1917-1985. Tercera Parte. Segunda Sala. Tesis No. 391; y Apéndice Tomo LXXIII, pág. 25641917-1988. Segunda Parte. Tesis No. 1187. NACIONALIZACIÓN, INTERPÓSITAS PERSONAS PARA LOS EFECTOS DE LA.
  - **JURISPRUDENCIAL. TEMPLOS, ROBOS DE CEPOS EN LOS. COMPETENCIA DEL FUERO COMÚN.** Apéndice 1917-1985. Novena Parte, Cambio Sistema Competencias, Tesis No. 48; y Apéndice 1917-1988. Segunda Parte, Común. Tesis No. 1919. Sexta Época, Primera Parte.
  - **JURISPRUDENCIA, DELITOS POLÍTICOS, PUNIDAD DE LOS,** Índice 1917-1985. Segunda Parte, Primera Sala. Tesis No. 92; y Apéndice 1917-1988. Segunda Parte. común. Tesis No. 594.
  - **LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS.** Diario Oficial de la Federación del 26 de mayo de 1976.
  - **LEY DE ASOCIACIONES RELIGIOSAS Y CULTO PUBLICO.** Diario Oficial de la Federación 15 de julio de 1992.
  - **LEY FEDERAL DE DERECHOS.** Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1997.
  - **LEY DE NACIONALIDAD.** Diario Oficial de la Federación del 23 de enero de 1998.
  - **LEY GENERAL DE POBLACIÓN.** Diario Oficial de la Federación del 7 de enero de 1974.

- 
- **LEY GENERAL DE SALUD.** Diario Oficial de la Federación del 7 de febrero de 1984.
  - **LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.** Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1976.
  - **MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO,** Cuarta Edición, Editorial Porrúa, México, 1976.
  - **MARTÍNEZ MORALES, RAFAEL I.** Derecho Administrativo, Primer Curso, Primera Edición, Ed. Harla, México, 1991.
  - **MARTÍNEZ MORALES, RAFAEL I.** Derecho Administrativo, Segundo Curso, Primera Edición, Ed. Harla, México, 1994.
  - **MARGADANT, S., GUILLERMO F.,** Introducción a la Historia del Derecho Mexicano, Décimo Primera Edición, Ed. Esfinge, México, 1994
  - **MOLINA, CECILIA,** Práctica Consular Mexicana, Segunda Edición, Ed. Porrúa, México, 1978.
  - **OLIVERA TORO, JORGE,** Manual de Derecho Administrativo, Tercera Edición, Editorial Porrúa. México, 1988.
  - **RAMÓN ROSALES H., RENE,** Las Disposiciones Jurídicas, Primera Edición, Imprenta Mexicana, S.R.L., C.V.- 1974.
  - **REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DE POBLACIÓN.** Diario Oficial de la Federación del 31 de agosto de 1992.
  - **SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO.** Principales preguntas de las Asociaciones Religiosas, Primera Edición, México, 1997.
  - **SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES.** Memorandum de Entendimiento sobre Protección Consular de México y de Estados Unidos, 7 de mayo de 1996.
  - **SEPÚLVEDA, CESAR,** Derecho Internacional Público, Quinta Edición, Ed. Porrúa, México, 1973.

- **TENA RAMÍREZ, FELIPE**, Leyes fundamentales de México, Séptima Edición, Ed. Porrúa, México, 1989.
- **TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE.-** Primera Edición, Editado por SECOFI-Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa. México, 1994.
- **WITKER, JORGE**, Cómo elaborar una tesis de grado de derecho, Primera Edición, Ed. UNAM, Facultad de Derecho, División de Universidad Abierta, México, 1992.