

LA LEY GENERAL DE POBLACIÓN Y SU IMPACTO EN LA LEGISLACIÓN CIVIL

Jorge Mario MAGALLÓN IBARRA*

El presente tema invita a una reflexión inicial, pues su enunciado orienta a considerar el impacto que ha logrado la Ley General de Población en la legislación civil, lo que nos permite sostener un criterio que invierte la posición de los elementos que en ese postulado concurren, pues si consideramos la fuente originaria de la preceptiva que nos congrega, ella permitirá observar que debemos abordar el tema a partir de las contribuciones que el derecho civil mantiene vigentes, dentro de la concepción jurídica que generó la normatividad de la Ley General de Población.

Para iniciar la exposición, debemos tener presente la máxima del jurisprudente Hermogeniano, que se encuentra latente como piedra angular del derecho, en el libro primero, título quinto, ley segunda del *Digesto: hominum causa omne jus constitutum est (todo el derecho ha sido constituido por causa de los hombres)*.¹

Consecuentemente con tal aforismo, cuando se estudian los cimientos de la doctrina romana sobre el estado o condición de las personas, se encuentra como antecedente, el que se colocaba al individuo frente a los miembros de su comunidad, tanto como ciudadanos romanos, o latinos o peregrinos; correspondiendo ésta última condición como aquella que en los primeros tiempos calificaban a los extranjeros, cuya identidad correspondía a los naturales de algunos de los pueblos —que sin ser ciudadanos ni latinos— por medio de trata-

* Profesor emérito de la Facultad de Derecho e investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

¹ Digesto, Libro I, Título V, Ley segunda. I iur. Epit. *El digesto de Justiniano*, t. I: *Constituciones Preliminares y Libros 1-19*, trad. de A. D'Ors, F. Hernández-Tejero, P. Fuenteseca, M. García Garrido y J. Murillo, Pamplona, Aranzadi, 1968, p. 59.

dos mantenían relaciones con Roma. Ellos eran reconocidos por el *jus gentium*, que se identificaba con el derecho natural.²

Con el paso del tiempo sobrevino la natural evolución de la vida social, y la modificación de la anterior distinción que propició el surgimiento de una diferente situación jurídica alternativa, a la cual correspondía que el hombre era nacional, o era extranjero y, tales cualidades —que determinaban la posición del individuo en su comunidad— eran consideradas como integrantes del estado civil de las personas. La consideración de esos elementos nos ha permitido creer que tales categorías poseen una dimensión de mayor envergadura, puesto que no se referían a los derechos civiles de la persona en función de su *status* frente a los demás, sino básicamente a la naturaleza política que de ella emanaban, lo que nos ha permitido colocarla —aun cuando no todos los estudiosos de la materia lo aceptan— dentro de los perfiles de calidad jurídica, que es la calificación que creemos que jurídicamente corresponde a los atributos de la personalidad.³

Al ampliar la perspectiva que nos permite la consideración de los elementos antes referidos, podremos ubicar con mayor precisión este tema que aportará material sobre los vértices que permitan estudiar y resolver los conflictos de leyes, que en la disciplina del derecho internacional privado giran alrededor del binomio nacionalidad y extranjería.

En el origen etimológico, el vocablo latino *natio* deriva de *natalidad*. De aquí que la nación señala un vínculo común resultante del nacimiento. Por cuanto al extranjero, a quien se identificaba como *hostis*, se le consideraba como un enemigo al ser forastero, ya que había nacido en otra parte.⁴ Sin embargo, en el derecho romano se marcó también con claridad la distinción entre la *natio*, que abarcaba un grupo sociológicamente formado, y el *populus*, como agrupación humana conformada por el derecho. Dicha distinción subsistió durante el largo periodo de la Edad Media, y viene a desvanecerse en el Renacimiento, cuando empiezan a utilizarse —indistintamente— las

² Magallón Ibarra, Jorge Mario, *Instituciones de derecho civil*, México, Porrúa, 1998, t. II, pp. 87 y 88.

³ *Ibidem*, pp. 88 y 89.

⁴ *Ibidem*, p. 145.

ideas de *pueblo* y *nación* con significado equivalente. Mucho tiempo después deja de ser un concepto puramente sociológico, para convertirse en un postulado político, y pasa así al campo del derecho.⁵

De acuerdo con lo señalado, podemos pensar en la nacionalidad como un vínculo natural, que por efecto de la vida en común y de la conciencia social idéntica, hace al individuo miembro del grupo que forma la nación. La nacionalidad pues, no puede conocerse ni definirse jurídicamente si no es precisamente dentro del concepto jurídico y político del Estado, aun cuando siempre en vía de exclusión con la extranjería, que es una situación o condición en la que se encuentra ausente la idea de una determinada nacionalidad.

Al evocar los conceptos que dejamos señalados, recordamos que J. T. Delos ha legado un extraordinario pasaje sobre el valor de los conceptos que tratamos, al concluir:

Porque la nación evoca, cuando se la compromete en lo concreto, la vocación histórica del hombre, todo nacionalismo decide el problema de dicha vocación, y en particular decide si es preciso encerrar al hombre en la historia, o si conviene poner fuera del tiempo y de los pueblos, el espíritu y las fuentes de la civilización.⁶

En apoyo de tal criterio, evoca las enfáticas palabras de Charles Maurras, en las que este declaraba:

Yo soy romano, porque si no lo fuera, no tendría, a poco menos, nada de francés... Yo soy romano, desde el momento en que abundo en mi ser histórico, intelectual y moral... Yo soy romano en la medida en que me siento hombre: animal que construye las ciudades y los estados, no vago roedor de raíces... Por este tesoro que ella recibió de Atenas, y cuyo depósito transmitió a nuestro París, Roma significa, sin duda, la civilización y la humanidad. Yo soy romano, yo soy humano, dos proposiciones idénticas.⁷

⁵ *Ibidem*, pp. 145 y 146.

⁶ Delos, J. T., *La nación. El problema de la civilización*, Buenos Aires, Desclee-De Broner, 1948, pp. 132 y 133.

⁷ Maurras, Charles, *La politique religieuse*, París, Nouvelle Librairie Nationales, 1918, t. II, pp. 395 y 396.

Ahora bien, por su carácter excluyente, debemos considerar las disposiciones constitucionales que han tenido vigencia en nuestro país, tanto en materia de nacionalidad como en la de extranjería.

La Constitución Política de 1857, en su artículo 30, especificaba quienes eran nacionales, y el artículo 33 —por exclusión del anterior— precisaba a los extranjeros. En efecto, aquella Ley Suprema de la unión disponía:

Artículo 30. Son mexicanos:

I. Todos los nacidos dentro o fuera del territorio de la república, de padres mexicanos.

II. Los extranjeros que se naturalicen conforme a las leyes de la federación.

III. Los extranjeros que adquieran bienes raíces en la república o tengan hijos mexicanos, siempre que no manifiestan la resolución de conservar su nacionalidad.

El precepto antes invocado reconocía solamente al *jus sanguinis*; agregando como medio idóneo para adoptar la nacionalidad mexicana, el derecho de adquirir bienes raíces en el país. Dicho texto tiene como antecedente —en el origen de nuestra historia— entre otros, los siguientes factores:

1o. punto 20 de los Elementos Constitucionales elaborados por Ignacio López Rayón, de 1811:

Todo extranjero que quiera disfrutar los privilegios de ciudadano, deberá impetrar carta de naturaleza a la Suprema Junta que se concederá de acuerdo del Ayuntamiento respectivo disensión del protector nacional; mas sólo los patricios obtendrán los empleos, sin que en esta parte pueda valer privilegio alguno o carta de naturaleza.

2o. artículo 5o. de la Constitución Política de la monarquía española, promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812:

Son españoles:

Primero. Todos los hombres libres nacidos y avecinados en los dominios de las Españas y los hijos de éstos.

Segundo. Los extranjeros que hayan obtenido de las cortes carta de naturaleza.

Tercero. Los que sin ella lleven diez años de vecindad, ganada según la ley en cualquier pueblo de la monarquía.

Cuarto. Los libertos desde que adquieran la libertad en España.

3o. artículos 7 y 8 del Reglamento Provisional Político Del Imperio Mexicano, suscrito en la ciudad de México el 18 de diciembre de 1822:

Artículo 7o. Son mexicanos sin distinción de origen, todos los habitantes del imperio, que en consecuencia del glorioso grito de Iguala han reconocido la independenciam; y los extranjeros que vinieren en lo sucesivo, desde que con conocimiento y aprobación del gobierno se presenten al Ayuntamiento del pueblo que elijan para su residencia, y juren fidelidad al emperador y a las leyes.

Artículo 8o. Los extranjeros que hagan, o hayan hecho servicios importantes al imperio; los que puedan serle útiles por sus talentos, invenciones o industria, y los que formen grandes establecimientos, o adquieran propiedad territorial por la que paguen contribución al Estado, podrán ser admitidos al derecho de sufragio. El emperador concede este derecho, informando del Ayuntamiento respecto, del Ministro de Relaciones y oyendo al Consejo de Estado.

Por lo que corresponde a la exclusión en la que quedaban colocados los extranjeros, de acuerdo con el texto del artículo 33 de la repetida Constitución de 1857, se comprendía en los siguientes términos:

Son extranjeros los que no posean las calidades determinadas en el artículo 30. Tienen derecho a las garantías otorgadas en la sección I, título I de la presente Constitución, salvo en todo caso la facultad que el gobierno tiene para expeler al extranjero pernicioso. Tienen obligación de contribuir para los gastos públicos de la manera que dispongan las leyes, y de obedecer y respetar las instituciones, leyes y autoridades del país, sujetándose a los fallos y sentencias de los tribunales, sin poder intentar otros recursos que los que las leyes concedan a los mexicanos.

Como podremos constatar, la matriz de la legislación civilista de 1870 —que tenía vigencia en el Distrito Federal y en el Territorio de la Baja California— comprendía en sus artículos 22 al 25 su título primero, relativo al de las personas, y enunciaba, en su libro primero, el renglón de los mexicanos y extranjeros; señalando en los dispositivos correspondientes

Artículo 22. Son mexicanos los que designa el artículo 30, son extranjeros los que designa el artículo 33; y son ciudadanos los que

designa el artículo 54 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 24. Tanto los mexicanos como los extranjeros residentes en el estado, pueden ser demandados ante los tribunales del país por las obligaciones contraídas con mexicanos o con extranjeros, dentro o fuera de la República.

Artículo 25. Pueden ser también demandados ante dichos tribunales aunque no residan en los lugares referidos, si en ellos tienen bienes que estén afectos a las obligaciones contraídas, o si deben tener su ejecución en dichos lugares.

El Código Civil de 1884 —que también tuvo vigencia en el Distrito Federal— transcribió el texto de los dispositivos que correspondió a la legislación que le precedió; cambiando su numeración del 23 al 26, con la única modificación lateral del artículo 24 del primero de esos ordenamientos, ya que sus palabras relativas a... Los residentes del estado fueron sustituidas —en el texto del artículo 25— por los residentes en el Distrito o en la California.

Ha correspondido al Código Civil de 1928 para el Distrito Federal, excluir en su preceptiva la reglamentación en materia de nacionalidad y extranjería; dejándola —aun cuando sólo formalmente— a la normatividad política de la Ley Suprema de la Unión.

En la actualidad —de acuerdo con la modificación publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 20 de marzo de 1997—, el texto vigente del artículo 30 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conjuga el *jus sanguinis* con el *jus soli*, de acuerdo con la siguiente preceptiva:

Artículo 30. 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, hijos de padres mexicanos nacidos en territorio nacional, de padre mexicano nacido en territorio nacional, o de madre mexicana nacida en territorio nacional;

III. Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos por naturalización, de padre mexicano por naturalización, o de madre mexicana por naturalización, y

IV. 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 carta de naturalización, y

II. La mujer o el varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o con mujer mexicanos, que tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional y cumplan con los demás requisitos que al efecto señale la ley.

Artículo 33. Son extranjeros los que no posean las calidades determinadas en el artículo 30. Tienen derecho a las garantías que otorga el capítulo I, título primero, de la presente Constitución; pero el Ejecutivo de la Unión tendrá facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente.

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

Ahora bien, corresponde a la Ley General de Población —cuyo trigésimo aniversario estamos conmemorando— el iniciar la preceptiva con la declaración de que la misma es de orden público, que constituye un criterio enunciativo que respetuosamente estimamos erróneo.

En efecto, la frase orden público, en general comprende la moral y las buenas costumbres. Aun cuando no existe una definición aceptada uniformemente de lo que es tal orden, varios autores han dado un concepto aproximado. Sin embargo, nosotros debemos atender su acertada concreción, en lo dispuesto por los artículos 60., 80. y 16 del Código Civil vigente:

Artículo 60. La voluntad de los particulares no puede eximir de la observancia de la ley, ni alterarla o modificarla. Sólo pueden renunciarse los derechos privados que no afecten directamente al interés público, cuando la renuncia no perjudique derechos de terceros.

Artículo 80. Los actos ejecutados contra el tenor de las leyes prohibitivas o de interés público serán nulos, excepto en los casos en que la ley ordene lo contrario.

Artículo 16. Los habitantes del Distrito Federal tienen obligación de ejercer sus actividades y de usar y disponer de sus bienes en forma

que no perjudique a la colectividad, bajo las sanciones establecidas en este código y en las leyes relativas.

En los preceptos transcritos, late la idea de que en sus textos se asimilan los derechos de interés público con aquellos que no pueden renunciarse.⁸

En efecto, en nuestras observaciones radica el criterio de que el orden público se encuentra latente en ciertas normas que concurren dentro de una preceptiva general, cuya imperativa observancia no radica en la esfera del régimen de la autonomía de la voluntad de los particulares. Esto determina que resulten necesariamente obligatorias. Sin embargo, es evidente que en cada ley concurre una gran variedad y diversidad de reglas: unas son imperativas, otras favorecen una interpretación; existen normas alternativas, también transitorias, algunas son supletorias; pero no creemos que todos los preceptos que en su conjunto lleguen a integrar una ley, sean de orden público o de interés social, puesto que aun en el mismo Código Penal existen delitos que se persiguen de oficio y otros en los que es indispensable la querrela de la parte ofendida.

Independientemente de lo anterior, el artículo 3o. de la mencionada Ley General de Población señala que, para sus fines, corresponde a la Secretaría de Gobernación adecuar los programas de desarrollo económico y social a las necesidades que planteen el volumen, estructura y dinámica de la población; así como realizar programas de planeación familiar, con absoluto respeto a los derechos fundamentales del hombre que preserven la dignidad de las familias, con el objeto de regular racionalmente y estabilizar el crecimiento de la población; protegiendo a la infancia y promoviendo la plena integración de la mujer a los procesos sociales y culturales.

En el renglón de migración, corresponde a la misma secretaría vigilar el tránsito internacional entre mexicanos y extranjeros.

Dentro del esquema de la inmigración —en la misma ley— se faculta a la mencionada Secretaría de Gobernación para autorizar la internación de extranjeros y su permanencia legal cuando contraigan matrimonio con mexicanos. Lo mismo opera para disolver el vínculo,

⁸ Magallón, *op. cit.*, vol. I, nota 2, pp. 140 y 141.

de acuerdo con las obligaciones que impone la legislación civil en materia de alimentos.

Por cuanto a los actos en los que participan extranjeros, los jueces del Registro Civil no deberán celebrar actos del estado civil en que intervenga algún extranjero, sin la comprobación previa, por parte de éste, de su legal estancia en el país, y tratándose de matrimonios de ellos con mexicanos, deberán exigir —además— la autorización de la Secretaría de Gobernación.

Por lo que corresponde a las autoridades judiciales del país —sea civil, familiar o del Registro Civil— en cuanto a los cambios del estado civil de los extranjeros, resulta relevante lo dispuesto por el artículo 127 de la misma Ley General de Población que tipifica pena de prisión hasta por cinco años, más multa de cinco mil pesos al mexicano que contraiga matrimonio con extranjero, sólo con el objeto de que éste pueda radicar en el país, acogiéndose a los beneficios que la ley establece para estos casos. La misma sanción se aplicará al extranjero contrayente.

Se declara igualmente que son de orden público —para todos los efectos legales— la expulsión de los extranjeros, así como su aseguramiento en estaciones migratorias, cuando tengan por objeto la expulsión del país.

El artículo 139 impone destitución de empleo y prisión hasta de seis meses o multa de diez mil pesos, al funcionario judicial o administrativo que dé trámite al divorcio o nulidad de matrimonio de los extranjeros, cuando no se acompañe certificado que expida la Secretaría de Gobernación, que acredite la legal residencia en el país y que sus condiciones en calidad migratoria les permita realizar tal acto.

El reglamento correspondiente de la ley que invocamos declara que la planeación familiar es el derecho de toda persona a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y espaciamiento de sus hijos, así como obtener la información especializada y los servicios idóneos. Este texto reitera el constitucional —previsto en el artículo 4o.—, considerando los planes demográficos, para que en ellos se vincule a la familia con los objetivos nacionales del desarrollo.

El capítulo noveno del mismo reglamento incluye la facultad para permitir a los extranjeros la celebración de actos relativos, para la adquisición de bienes inmuebles, derechos reales sobre los mismos, acciones o partes sociales de empresas dedicadas en cualquier forma al comercio, previniendo que los notarios públicos deben abstenerse de autorizar contratos que versen sobre la adquisición de inmuebles, si éstos carecen del permiso correspondiente. De igual manera se dispone que los jueces del Registro Civil y todas las autoridades judiciales o administrativas deben cerciorarse de la legal estancia de los extranjeros en el país.

En esta breve exposición, se constató la íntima vinculación que existe en la Ley General de Población y su Reglamento, con grandes temas que resultan competencia del derecho civil, independientemente de que éste sea la matriz del perfil autónomo y social que en la actualidad se atribuye al derecho familiar.

BIBLIOGRAFÍA

- DELOS, J. T., *La nación. El problema de la civilización*, Buenos Aires, Desclee-De Broner, 1948.
- Digesto*, Libro I, Título V, Ley segunda. 1 iur. Epit. *El digesto de Justiniano*, t. I: *Constituciones preliminares y Libros 1-19*, trad. de A. D'Ors, F. Hernández-Tejero, P. Fuenteseca, M. García Garrido y J. Murillo, Pamplona, Aranzadi, 1968.
- MAGALLÓN IBARRA, Jorge Mario, *Instituciones de derecho civil*, México, Porrúa, 1998.
- MAURRAS, Charles, *La politique religieuse*, París, Nouvelle Librairie Nationales, 1918.