



Dictamen de la Comisión de Gobernación y Población, que contiene proyecto de Decreto por el que se deroga el artículo 10 de la Ley General de Población.

HONORABLE ASAMBLEA:

A la Comisión de Gobernación y Población, le fue turnada, para su análisis y elaboración del dictamen respectivo, la iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se deroga el artículo 10 de la Ley General de Población, presentada por la diputada, Julieta Kristal Vences Valencia, integrante del Grupo Parlamentario de Morena, por lo que sometemos a la consideración de esta Honorable Asamblea, el presente:

DICTAMEN

A fin de cumplir con lo dispuesto en los artículos 85 y 176 del Reglamento de la Cámara de Diputados, esta comisión, encargada del análisis y dictamen de los artículos en comento, desarrolló sus trabajos conforme a la siguiente:

METODOLOGÍA

- I. En el apartado denominado "**Fundamento**" se enuncian las disposiciones normativas que determinan la función, facultades y atribuciones de esta Comisión Dictaminadora.
- II. En el apartado denominado "**Antecedente Legislativo**" se da cuenta del trámite dado a la iniciativa materia del presente dictamen, cuyo turno recayó en esta Comisión.
- III. El apartado denominado "**Contenido de la Iniciativa**" se compone de dos capítulos: en el referente a "**Postulados de la propuesta**", se hace una descripción sucinta de la propuesta en estudio, así como su motivación y alcances, haciendo referencia a los temas que la componen, y en el capítulo denominado "**Cuadro Comparativo**", se presenta de manera esquemática el articulado propuesto.
- IV. En el apartado denominado "**Valoración jurídica de la iniciativa**" se realiza un análisis limitado a la constitucionalidad y procedencia legal de la propuesta, independientemente de su viabilidad y necesidad.
- V. En el apartado denominado "**Consideraciones**", se determina el sentido del presente dictamen y los integrantes de este órgano colegiado expresan razonamientos y argumentos referentes a la viabilidad, oportunidad y necesidad de cada porción normativa.



Dictamen de la Comisión de Gobernación y Población, que contiene proyecto de Decreto por el que se deroga el artículo 10 de la Ley General de Población.

- VI. En el apartado denominado **“Régimen Transitorio”** se describen puntualmente las disposiciones de naturaleza transitoria que estas dictaminadoras consideran susceptibles de ser incorporadas al proyecto de decreto.
- VII. En el apartado denominado **“Proyecto de Decreto”** se presentan de manera textual los términos en los que se propone considerar las porciones normativas que fueron encomendadas a esta Comisión.

I. Fundamento

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 39 y 45 numeral 6, incisos e) y f) de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 80, 85, 157, numeral 1, fracción I; 158, numeral 1, fracción IV, 167, numeral 4, y demás relativos del Reglamento de la Cámara de Diputados, esta Comisión de Gobernación y Población se considera competente para emitir el presente dictamen, por lo que en ejercicio de sus funciones se avocó al análisis, discusión y valoración de la propuesta referida en el apartado siguiente.

II. Antecedente Legislativo.

1. En la sesión ordinaria celebrada el 30 de abril 2019, la diputada **Julieta Kristal Vences Valencia**, integrante del **Grupo Parlamentario de Morena**, presentó Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se deroga el artículo 10 de la Ley General de Población.
2. En esa misma fecha, la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados turnó dicha iniciativa, para su análisis y dictamen, a esta Comisión de Gobernación y Población.

III. Contenido de la Iniciativa.

A. Postulados de la Propuesta

La presente iniciativa tiene como objetivo derogar el artículo 10 de la Ley General de Población.

La diputada, Julieta Kristal Vences Valencia, de la Legislatura LXIV por el Grupo Parlamentario de Morena de esta honorable de Cámara de Diputados, con fundamento en el artículo 71, fracción II y 72, inciso H) de la Constitución Política



Dictamen de la Comisión de Gobernación y Población, que contiene proyecto de Decreto por el que se deroga el artículo 10 de la Ley General de Población.

de los Estados Unidos Mexicanos; artículo 6 numeral uno, fracción I; 77, numerales 1 y 2, 78 y 102 numeral 2, del Reglamento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión somete a consideración de esta soberanía la iniciativa con proyecto de decreto por el que deroga el artículo 10 de la Ley General de Población.

Expone lo siguiente:

Que en virtud de los cambios sociales y jurídicos que se han tenido en nuestro país, se han hecho bastantes reformas y adecuaciones a las leyes que forman el Sistema Jurídico Mexicano y las cuales en su gran mayoría son para el beneficio de la sociedad.

Pero también es cierto que cuando se hacen reformas a las leyes se pueden cometer omisiones que no cumplen con la técnica legislativa, tal es así que la presente iniciativa tiene como finalidad subsanar una omisión que se realizó en la Ley General de Población, en su artículo 10, esto en atención a lo siguiente:

Que con fecha 25 de mayo de 2011 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF), el decreto por el que se expidió la Ley de Migración y reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Población (LGP), del Código Penal Federal, del Código Federal de Procedimientos Penales, de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, de la Ley de la Policía Federal, de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, de la Ley de Inversión Extranjera, y de la Ley General de Turismo.”

El decreto anteriormente sólo por lo que respecta a la Ley General de Población, para reformar, derogar y adicionar diversos artículos de esta legislación, señaló en su exposición de motivos lo siguiente: “...La LGP, promulgada en 1974, que tiene como objeto regular los fenómenos que afectan a la población en cuanto a su volumen, estructura, dinámica y distribución en el territorio nacional, con el fin de lograr que participe justa y equitativamente de los beneficios del desarrollo económico y social; representó un hito a nivel mundial por su acertada respuesta a la situación demográfica del México de aquella época. Esta ley orientó los esfuerzos gubernamentales a que las personas decidieran de manera responsable, informada y libre el tamaño de su descendencia y su espaciamiento. También propició, mediante procesos educativos y de comunicación en población, una más sólida cultura demográfica; y favoreció una mayor, más amplia e igualitaria participación de la mujer en los procesos de desarrollo. Fue una respuesta vanguardista a la dinámica de la población que se distinguía por un acelerado crecimiento, el cual multiplicaba las demandas de los servicios de educación, salud, vivienda y empleo,



Dictamen de la Comisión de Gobernación y Población, que contiene proyecto de Decreto por el que se deroga el artículo 10 de la Ley General de Población.

imponiendo enormes desafíos al desarrollo nacional.- Sin embargo, las disposiciones de esta ley en materia migratoria fueron retomadas de la Ley General de Población de 1936 y 1947, lo que tuvo sentido en su momento, ya que los cambios del movimiento internacional de personas no habían sido tan profundos como lo son ahora. No obstante que la Ley fue reformada en diversas oportunidades, siendo las más profundas las de 1990, 1996 y 2008, logrando con esta última un gran avance en materia de protección a los derechos de los migrantes con la despenalización de la migración irregular en nuestro país, **este marco jurídico resulta limitado para atender de manera adecuada las dimensiones y particularidades de movimientos internacionales de personas y procesos migratorios en México.** Más aún cuando nuestro país ha firmado y ratificado diferentes instrumentos jurídicos internacionales que le imponen obligaciones sobre todo en materia de protección a los derechos de los migrantes, contribución al reforzamiento de la seguridad hemisférica, fronteriza y regional, y atención especial a grupos vulnerables dentro de los flujos migratorios...”

En virtud de lo anterior, se derogó de la Ley General de Población, todo lo concerniente al tema migratorio, para que la Ley de Migración, regulara lo referente a este tema, en consecuencia, el capítulo II de la Ley General de Población titulado de Migración, fue derogado, entre otros, y es en este capítulo donde se encuentra el artículo 10 objeto de la presente iniciativa.

Que con fecha 9 de abril de 2012 se publicó en el DOF, el “decreto por el que se reforman diversas leyes federales, con el objeto de actualizar todos aquellos artículos que hacen referencia a las secretarías de estado cuya denominación fue modificada y al gobierno del Distrito Federal en lo conducente; así como eliminar la mención de los departamentos administrativos que ya no tienen vigencia”, que en su artículo quincuagésimo noveno, establecía: “Se reforma el artículo 10, primer párrafo de la Ley General de Población, para quedar como sigue: **artículo 10.** Es facultad exclusiva de la Secretaría de Gobernación fijar los lugares destinados al tránsito de personas y regular el mismo, por puertos marítimos, aéreos y fronteras, previa opinión de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público; Comunicaciones y Transportes; Salud; Relaciones Exteriores; Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación y, en su caso, la de Marina; asimismo consultará a las demás dependencias y organismos que juzgue conveniente.

Por lo que el decreto antes mencionado no tomó en cuenta que el artículo que reformaba, ya había sido derogado mediante decreto de fecha 25 de mayo de 2011, antes de su derogación, el artículo 10 de la Ley General de Población, señalaba lo siguiente:



Dictamen de la Comisión de Gobernación y Población, que contiene proyecto de Decreto por el que se deroga el artículo 10 de la Ley General de Población.

“Artículo 10. Es facultad exclusiva de la Secretaría de Gobernación fijar los lugares destinados al tránsito de personas y regular el mismo, por puertos marítimos, aéreos y fronteras, previa opinión de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público; Comunicaciones y Transportes; Salubridad y Asistencia; Relaciones Exteriores; Agricultura y Ganadería y, en su caso, la de Marina; asimismo consultará a las demás dependencias y organismos que juzgue conveniente.

Las dependencias y organismos que se mencionan, están obligados a proporcionar los elementos necesarios para prestar los servicios que sean de sus respectivas competencias.”

En consecuencia, existió una omisión en la técnica legislativa del proceso legislativo, en virtud de que no se percataron de esta situación al momento de la aprobación del decreto publicado el 9 de abril de 2012 en el Diario Oficial de la Federación, ya que específica reformar al primer párrafo del artículo 10, cuando ya había sido derogado.

Por su parte la Ley de Migración en su artículo 31 señala:

“Es facultad exclusiva de la Secretaría fijar y suprimir los lugares destinados al tránsito internacional de personas por tierra, mar y aire, previa opinión de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público; de Comunicaciones y Transportes; de Salud; de Relaciones Exteriores; de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación y, en su caso, de Marina. Asimismo, consultará a las dependencias que juzgue conveniente.

Las dependencias que se mencionan están obligadas a proporcionar los elementos necesarios para prestar los servicios correspondientes a sus respectivas competencias.”

B. Cuadro Comparativo.

Con la finalidad de apreciar las modificaciones específicas que propone la iniciativa, se presenta el siguiente cuadro comparativo:



Dictamen de la Comisión de Gobernación y Población, que contiene proyecto de Decreto por el que se deroga el artículo 10 de la Ley General de Población.

Ley General de Población	
Texto Vigente	Propuesta de modificación.
<p>Artículo 10.- Es facultad exclusiva de la Secretaría de Gobernación fijar los lugares destinados al tránsito de personas y regular el mismo, por puertos marítimos, aéreos y fronteras, previa opinión de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, Comunicaciones y Transportes, Salud, Relaciones Exteriores, Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación y en su caso la de Marina; asimismo consultará a las demás dependencias y organismos que juzgue conveniente.</p>	<p>Artículo 10. (Se deroga).</p>

Ley General de Migración
<p>Artículo 31. Es facultad exclusiva de la Secretaría fijar y suprimir los lugares destinados al tránsito internacional de personas por tierra, mar y aire, previa opinión de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público; de Comunicaciones y Transportes; de Salud; de Relaciones Exteriores; de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, y en su caso, de Marina. Asimismo, consultará a las dependencias que juzgue conveniente. Las dependencias que se mencionan están obligadas a proporcionar los elementos necesarios para prestar los servicios correspondientes a sus respectivas competencias.</p>

IV. Valoración jurídica de la iniciativa.

Para determinar la viabilidad jurídica de la iniciativa, previamente se estudia el marco convencional, el constitucional y el legal de la materia. La propuesta se sujetó a un análisis objetivo, considerando lo siguiente:

1. Debe analizarse su constitucionalidad. Toda norma que pretenda adquirir fuerza de ley, debe ser sujeta a una cuestión de constitucionalidad. Se requiere una justificación que venza una sistemática presunción de inconstitucionalidad que debe imponer el legislador.

La propuesta de mérito, desarrolla lo dispuesto en el artículo 11 constitucional que establece el derecho de toda persona para entrar en la República, salir



Dictamen de la Comisión de Gobernación y Población, que contiene proyecto de Decreto por el que se deroga el artículo 10 de la Ley General de Población.

de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes.

Así mismo, al tratarse de una reforma que busca mantener armonizado y actualizado nuestro sistema jurídico, la propuesta no establece condicionantes indebidas al ejercicio del referido derecho, sino que en el sentido de lo dispuesto por el mismo artículo constitucional invocado, se refiere a las facultades de la autoridad administrativa, por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración e inmigración.

Por lo anterior, la propuesta se considera constitucional.

2. No cualquier diferencia al diseño constitucional implica inconstitucionalidad, pero las modificaciones legales deben pretender un objetivo constitucionalmente trascendente y no una finalidad simplemente admisible.

El fin trascendente de la propuesta se hace evidente al ser la pretensión de la proponente el mantener debidamente armonizadas las disposiciones en materia migratoria, que fueron trasladadas de la Ley General de Población a la Ley de Migración cuando esta última fue creada.

3. El diseño normativo debe privilegiar, en lo posible, la libertad de los gobernados. En consecuencia, no deben incluirse más restricciones a la esfera jurídica del gobernado, que las que resulten indispensables para la consecución de un fin social superior.

La derogación propuesta por la proponente, se debe a la existencia de una cláusula equivalente en la Ley de Migración, misma que por principio de especialidad debe prevalecer, por lo que no se trastoca en modo alguno la esfera de derechos de los ciudadanos y tampoco se afectan las facultades y atribuciones de la Secretaría de Gobernación o de cualquier otro ente público, al existir una porción normativa similar a la que se propone derogar, en la ley antes citada.

Por lo tanto, no se generan restricciones a la esfera jurídica del gobernado.

4. Por último, con la finalidad de no generar efectos no deseados, el Legislador debe vigilar la congruencia normativa. Es preciso analizarse si la construcción gramatical de la porción normativa está efectivamente encaminada al



Dictamen de la Comisión de Gobernación y Población, que contiene proyecto de Decreto por el que se deroga el artículo 10 de la Ley General de Población.

cumplimiento del fin trascendente enunciado por el legislador en su exposición de motivos.

En este caso, la congruencia normativa es precisamente el objetivo de la reforma propuesta, siendo la derogación la vía idónea para alcanzar el objetivo señalado por la legisladora proponente, por lo que este requisito se satisface a cabalidad.

Considerando lo anterior, se procedió al análisis de la iniciativa de mérito, en los términos siguientes:

V. Consideraciones

Esta comisión dictaminadora considera viable y oportuna la reforma propuesta en la iniciativa bajo análisis, de conformidad con los siguientes razonamientos:

La ley General de Población es de orden público y de observancia general en la República, y que su objeto principal, es regular los fenómenos que afectan a la población en cuanto a su volumen, estructura, dinámica y distribución en el territorio nacional, con el fin de lograr que participe justa y equitativamente de los beneficios del desarrollo económico y social, lo anterior de acuerdo a lo que establecido en su artículo 1º.

La Ley General de Población era la norma jurídica que regulaba la migración desde 1974 y hasta antes de la entrada en vigor de la Ley de Migración, por lo que la última reforma a la Ley General de Población en 2011 delegó gran parte de sus disposiciones migratorias a la nueva Ley de Migración, promulgada en el mismo año, ya que resultaba insuficiente ante las realidades migratorias y al estar desfasada en relación con los compromisos internacionales adquiridos por México en materia de derechos humanos.

Tal como se hizo en mención en la exposición de motivos de la iniciativa, varios de los artículos de la Ley General de Población relativos a los procesos migratorios fueron derogados y, según los artículos transitorios de la misma Ley, quedan referidos a la Ley de Migración. A ésta le corresponde lo referente a la regulación de la entrada, salida, tránsito y estancia de los extranjeros en territorio nacional.



Dictamen de la Comisión de Gobernación y Población, que contiene proyecto de Decreto por el que se deroga el artículo 10 de la Ley General de Población.

La Ley de Migración fue publicada el 25 de mayo de 2011 en el Diario Oficial de la Federación y su objetivo es dirigir y regular el ingreso y salida de personas extranjeras y mexicanas, así como el tránsito y estancia de personas extranjeras en el territorio de los Estados Unidos Mexicanos y forma parte de una serie de reformas jurídicas implementadas por México como estrategia para gobernar los diversos procesos migratorios que concurren en el país.

Por lo anteriormente expuesto, esta comisión dictaminadora considera viable y oportuna la derogación propuesta en la iniciativa bajo análisis, ya que por técnica legislativa¹ no debió ser reformado, cuando este artículo ya estaba derogado; aunado a esto la disposición que establece el artículo 10 de la Ley General de Población, ya se tiene previsto en el artículo 31 de la Ley de migración.

Es importante aplicar correctamente las reglas de la técnica legislativa al elaborar las leyes, ya que de éstas derivará no sólo su pronta aprobación, sino que su cumplimiento y aplicación serán siempre bien acatados por los destinatarios. El objeto de la técnica legislativa es el de mejorar la calidad de las normas.

VI. Régimen Transitorio

Esta Comisión dictaminadora considera adecuado el contenido del régimen transitorio que propone la Iniciativa con proyecto de decreto que deroga el artículo 10 de la Ley General de Población, presentada por la diputada Julieta Kristal Vences Valencia, ello en función de que no se precisa de la armonización de ningún ordenamiento jurídico, ni la publicación de normatividad reglamentaria. Así mismo, la norma no representa impacto alguno en la esfera de derechos de los gobernados, lo que hace viable su inmediata entrada en vigor, planteada de la siguiente manera:

Transitorio

Único. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

VII. Proyecto de Decreto

¹ La Técnica Legislativa es el conjunto de reglas a que se debe ajustar la conducta funcional del legislador para una idónea elaboración, formulación e interpretación general de las leyes”



Dictamen de la Comisión de Gobernación y Población, que contiene proyecto de Decreto por el que se deroga el artículo 10 de la Ley General de Población.

Por todo lo antes expuesto y fundado, las diputadas y los diputados integrantes de esta Comisión de Gobernación y Población, sometemos a la consideración de esta soberanía el siguiente proyecto de:

DECRETO POR EL QUE SE DEROGA EL ARTICULO 10 DE LA LEY GENERAL DE POBLACION.

ARTÍCULO ÚNICO. - Se deroga el artículo 10 de la Ley General de Población.

TRANSITORIO

Único. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro a los 27 días del mes de junio de 2019.



CÁMARA DE
DIPUTADOS
LXIV LEGISLATURA

Dictamen de la Comisión de Gobernación y Población, que contiene proyecto de Decreto por el que se deroga el artículo 10 de la Ley General de Población.

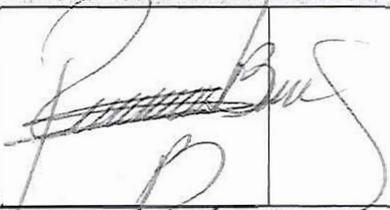
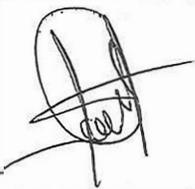
NOMBRE

GP

A FAVOR

EN CONTRA

ABSTENCIÓN

JUNTA DIRECTIVA				
PRESIDENCIA				
Dip. Rocío Barrera Badillo	MORENA			
SECRETARÍAS				
Dip. Sandra Paola González Castañeda	MORENA			
Dip. Aracelí Ocampo Manzanares	MORENA			
Dip. Jaime Humberto Pérez Bernabe	MORENA			
Dip. Beatriz Dominga Pérez López	MORENA			
Dip. Jorge Ángel Sibaja Mendoza	MORENA			



CÁMARA DE
DIPUTADOS
LXIV LEGISLATURA

Dictamen de la Comisión de Gobernación y Población, que contiene proyecto de Decreto por el que se deroga el artículo 10 de la Ley General de Población.

NOMBRE	GP	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
Dip. Jorge Arturo Espadas Galván	PAN			
Dip. Felipe Fernando Macías Olvera	PAN			
Dip. Luis Enrique Miranda Nava	PRI			
Dip. Eudoxio Morales Flores	PES			
Dip. Vicente Alberto Onofre Vázquez	MORENA			
Dip. Martha Angélica Tagle Martínez	MC			
Dip. Mauricio Alonso Toledo Gutiérrez				



Dictamen de la Comisión de Gobernación y Población, que contiene proyecto de Decreto por el que se deroga el artículo 10 de la Ley General de Población.

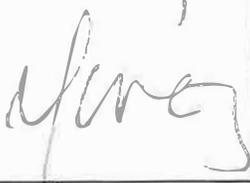
NOMBRE

GP

A FAVOR

EN CONTRA

ABSTENCIÓN

NOMBRE	GP	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
Dip. Marco Antonio Gómez Alcantar	PVEM			
INTEGRANTES				
Dip. Ricardo Aguilar Castillo	PRI			
Dip. Marcos Aguilar Vega	PAN			
Dip. Ma. Guadalupe Almaguer Pardo	PRD			
Dip. Ivonne Liliana Álvarez García	PRI			
Dip. José Guillermo Aréchiga Santamaría	MORENA			
Dip. Raúl Eduardo Bonifaz Moedano	MORENA			

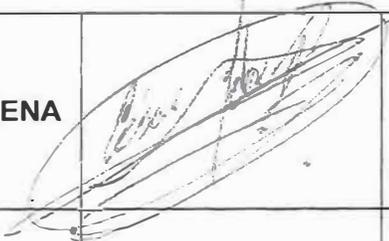
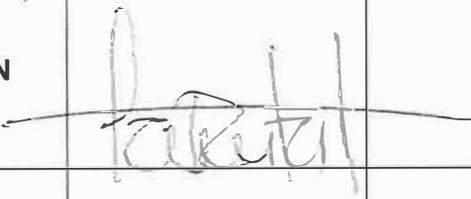


Dictamen de la Comisión de Gobernación y Población, que contiene proyecto de Decreto por el que se deroga el artículo 10 de la Ley General de Población.

NOMBRE	GP	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
Dip. Miguel Ángel Chico Herrera	MORENA			
Dip. Tatiana Clouthier Carillo	MORENA			
Dip. Flora Tania Cruz Santos	MORENA			
Dip. Roberto Ángel Domínguez Rodríguez	MORENA			
Dip. Adriana Dávila Fernández	PAN			
Dip. Silvano Garay Ulloa	PT			
Dip. Lizeth Amayrani Guerra Méndez	MORENA			



Dictamen de la Comisión de Gobernación y Población, que contiene proyecto de Decreto por el que se deroga el artículo 10 de la Ley General de Población.

NOMBRE	GP	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
Dip. César Agustín Hernández Pérez	MORENA			
Dip. Alma Delia Navarrete Rivera	MORENA			
Dip. Carmen Julia Prudencio González	MC			
Dip. José Ángel Pérez Hernández	PES			
Dip. Valentín Reyes López	MORENA			
Dip. Laura Angélica Rojas Hernández	PAN			
Dip. Luis Fernando Salazar Fernández	MORENA			



Dictamen de la Comisión de Gobernación y Población, que contiene proyecto de Decreto por el que se deroga el artículo 10 de la Ley General de Población.

NOMBRE	GP	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
Dip. María Lucero Saldaña Pérez	PRI			