

222
2ej



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ARAGON"

**La Legalidad en los Trámites de Cambio
de Calidad y Característica Migratoria**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
GUADALUPE MARTINEZ ORTIZ

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



**ENEP
ARAGON**

Escuela Nacional de Estudios Profesionales
Aragón

San Juan de Aragón, Edo. de México

1991



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

LA LEGALIDAD EN LOS TRÁMISTES DE CAMBIO DE
CALIDAD Y CARACTERÍSTICA INSORATORIA

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

CAP. 1.- NOCIONES GENERALES

1.1 CONCEPTO DE DERECHO INTERNACIONAL PRIVADO	1
1.2 CONTENIDO DEL DERECHO INTERNACIONAL PRIVADO	6
1.3 CONCEPTO DE EXTRANJERO EN LA LEGISLACION MEXICANA	13
1.4 CONCEPTO DE CONDICION JURIDICA DEL EXTRANJERO	16
1.5 LIMITACIONES LEGALES DE LOS DERECHOS DE LOS EXTRANJEROS	21

CAP. 2.- EVOLUCION DE LA CONDICION JURIDICA DEL EXTRANJERO EN MEXICO

2.1 LEY DE EXTRANJERIA Y NATURALIZACION DE 1886	27
2.2 LA CONSTITUCION FEDERAL DE 1917	30
2.3 LEY DE NACIONALIDAD Y NATURALIZACION DE 1934	36
2.4 CONDICION JURIDICA DEL EXTRANJERO EN EL DERECHO POSITIVO MEXICANO	40

CAP. 3.- COMPETENCIA DE LA SECRETARIA DE GOBERNACION EN MATERIA
INSORATORIA

3.1 FACULTADES DE LA DIRECCION GENERAL DE SERVICIOS INSORATORIOS	44
3.1.1 ESTRUCTURA ORGANICA	47
3.1.2 FUNCIONES	47
3.1.3 ESTRUCTURA Y FUNCIONES DE LAS DELEGACIONES Y SUBDELEGACIONES INSORATORIAS	49

3.2 LAS POLÍTICAS MIGRATORIAS	52
3.3 ASPECTOS GENERALES DE LOS DIVERSOS TRÁMITES MIGRATORIOS	65
3.3.1 LEY GENERAL DE POBLACION Y SU REGLAMENTO	65

CAP. 4.- LA LEGALIDAD EN LOS TRÁMITES MIGRATORIOS

4.1 CONCEPTO DE "NO INMIGRANTE, INMIGRANTE E INMIGRADO"	70
4.2. COMPETENCIA DE LOS DEPARTAMENTOS DE NO INMIGRANTES "A, B, C, D Y ASILADOS POLÍTICOS"	74
4.3. COMPETENCIA DE LOS DEPARTAMENTOS DE INMIGRANTES "A, B, C, Y D"	78

CONCLUSIONES

APÉNDICE

BIBLIOGRAFÍA

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

El desarrollo del presente trabajo, encuentra su causa principal en la carencia de disposiciones normativas en la Ley General de Población y - su Reglamento, que regulen el procedimiento respecto a los cambios de - calidad y/o característica migratoria solicitados por los extranjeros - que desean permanecer y radicarse definitivamente en nuestro país.

Este vacío jurídico ha propiciado irregularidades en la atención de este servicio, es decir, en ocasiones la autoridad administrativa competente, al no contar con disposiciones que regulen su actuación en el - campo de los procedimientos, tiende a que sus actos sean lesivos y contrarios a los intereses de los extranjeros, ya que retarda la resolución de los trámites que ante ella se presentan; así mismo se ha propiciado la corrupción de los servidores públicos encargados de atender y resolver este tipo de asuntos, ya que cuando son "motivados", las resoluciones; además de ser favorables, se emiten inmediatamente; o en su - caso, exigen requisitos no marcados por la Ley General de Población ó - su reglamento, con el ánimo de crear la atmósfera propicia para, a través de corruptelas exigir fuertes sumas de dinero para que sus resoluciones sean rápidas y favorables.

En los ordenamientos citados se hace referencia a los requisitos, plazos y condiciones que deben observarse, en algunos actos los extranjeros; dichas disposiciones no prevén la existencia de un procedimiento específico que precise las fases y términos a que debe sujetarse la autoridad en la atención de los trámites de cambio de calidad y/o característica migratoria, generándose por consiguiente un desorden procedimen-

tal; tampoco se establece recurso alguno que puede hacer valer el extranjero para inconformarse contra las resoluciones emitidas por la Dirección General de Servicios Migratorios, cuando son negativas o bien lesionan y violan en perjuicio del extranjero la garantía de legalidad consagrada en su favor en el primer párrafo del artículo dieciseis de nuestra Carta Magna; dejando como única opción recursiva el juicio Constitucional de Amparo.

En virtud de lo antes manifestado; este trabajo tiene como finalidad - proponer un procedimiento específico y congruente con la naturaleza de los trámites migratorios, en el cual se indiquen las fases, términos y recursos que deben otorgar tanto autoridades como extranjeros; facilitando el desarrollo pronto y expedito de las peticiones formuladas por los extranjeros y concomitantemente el respeto a la garantía de legalidad aludida.

Para alcanzar el propósito consignado por esta investigación, consideré prudente desarrollarlo en cuatro apartados; en el primero se hace referencia a aspectos generales del concepto y contenido del Derecho Internacional Privado, al concepto de extranjero y sus limitaciones legales a sus derechos, esto sin que se haga un estudio exhaustivo, sino considerando la postura de nuestra legislación.

En el segundo apartado se hace un estudio de los derechos, deberes y prohibiciones que se han emitido para regular la estancia del extranjero en nuestro país, comprendiendo por tanto del estudio de la Ley de Extranjería y Naturalización de 1886 a la fecha.

En el tercer apartado me avoco al análisis de las facultades y funciones en materia migratoria, tanto de la Secretaría de Gobernación como de la Dirección General de Servicios Migratorios y se tocan algunos aspectos de trámites migratorios que realiza ésta última autoridad administrativa.

En el último apartado me refiero a los conceptos de las diversas calidades migratorias, así como a los ámbitos de competencia de las autoridades migratorias, comprendiéndose además, la propuesta de procedimiento mencionado.

Es importante destacar que en el desarrollo del presente trabajo, me encontré con problemas de insuficiencia en la información documental y la investigación de campo efectuada en las diversas áreas de la Dirección General de Servicios Migratorios puede estar sujeta a errores o imprecisiones por mi inexperiencia en esta rama, o bien por falta de una orientación adecuada de los servidores públicos que se encuentran como responsables.

Se somete este trabajo a la amable consideración del H. Jurado, agradeciéndoles de antemano sus valiosas observaciones que emitan al respecto y en espera que sirva como punto de partida para normar, en un futuro, sobre el procedimiento planteado, lo que evitará arbitrariedades y abusos de la autoridad correspondiente.

CAPÍTULO 2.- NOCIONES GENERALES

Para alcanzar el propósito fijado en la presente investigación, es pertinente ubicar el marco general dentro del cual se estudia al extranjero como sujeto de derechos y obligaciones, para tal efecto en este capítulo se analiza el concepto y contenido del Derecho Internacional Privado, tomando como punto de partida la postura adoptada en la doctrina nacional; así como lo relativo a la condición jurídica de los extranjeros, precisamos los límites legales consignados en las diversas disposiciones que los regulan.

1.1.- Concepto de Derecho Internacional Privado

La concepción de el Derecho Internacional Privado, ha sido cenada de múltiples discusiones de los estudiosos de este campo del Derecho, sobre todo por la divergencia de criterios que existen en cuanto a su contenido y objeto; pero como no es la intención de este trabajo analizar estos aspectos; en principio nos limitaremos a enunciar algunos de los conceptos vertidos por algunos tratadistas, considerando la postura adoptada por nuestra legislación en cuanto a su contenido; evitamos de esta manera el conceptualismo que a veces solo sirve para entorpecer la finalidad principal e incurrir en el exceso de los conceptos abstractos.

El Tratadista español Acolfo Moya de la Peña, establece: "en virtud de la dificultad que presenta su definición, es pertinente considerar los problemas cuya solución está a cargo del Derecho Internacional Privado, este tiene una cuestión de control que es el conflicto de leyes, pero -

también lo comprende la nacionalidad, la condición jurídica del extranjero y el conflicto de jurisdicciones" (11).

Podríamos considerar que es una definición que abarca los diversos aspectos de estudio del Derecho Internacional Privado pero omite hacer referencia alguna sobre la naturaleza y alcance de su campo de estudio.

Por su parte el tratadista colombiano José Joaquín Caicedo Castilla, define al Derecho Internacional Privado como "La rama del Derecho que tiene por objeto, además de estudiar la nacionalidad de las personas y la condición jurídica de los extranjeros, resolver los conflictos que surgen entre los Estados con motivo de la oposición de sus leyes y de los intereses privados de sus respectivos súbditos" (12).

Este autor señala que es una rama del Derecho sin precisar exactamente su naturaleza externa o interna, o en su caso pública o privada; pero lo más grave es que tal pareciera que en esta rama ubica a los conflictos que surgen entre Estados soberanos derivado de la oposición que existe entre sus diversos cuerpos normativos para resolver una relación jurídica concreta; considera en lo particular que es un campo de estudio del Derecho Internacional Público al actuar los Estados en su calidad de soberanos.

Por su parte Leonel Pérez Nieto Castro nos dice, el Derecho Internacional Privado, Tomo 3, Madrid, 1985, p. 11.

12) Citado por Jesús Ferrer Gamboa, Derecho Internacional Privado, Lima, México, 1977, p.8.

nal Privado "es la disciplina encargada de estudiar el conjunto de normas relativas al derecho de nacionalidad, la condición jurídica de los extranjeros, la resolución del conflicto de leyes y de competencia judicial" (3).

El maestro Pérez Nieto define sencillamente al Derecho Internacional Privado considerando que nuestro país acepta la tesis de la doctrina francesa y que comprende los cuatro aspectos señalados en su definición.

Jesús Ferrer Gabouso señala "El Derecho Internacional Privado determina la nacionalidad por nacimiento y por adopción, fija los derechos nacionales y extranjeros y resuelve los conflictos de leyes entre los Estados, así como entre las provincias de la Federación, definiendo siempre los derechos de unos dentro de las normas jurídicas pertinentes" (4); en esta concepción del Derecho Internacional Privado se incorpora a los conflictos interprovinciales, hecho que algunos autores como Aguilar Navarro (5), consideran que no pertenece al campo de estudio del Derecho Internacional Privado, toda vez que es un conflicto interno propio de los países federales y por tanto la alternativa de solución de estos conflictos se encuentra en la legislación propia de cada Nación: al respecto, Carlos Arellano García precisa que el tipo de conflictos propios del Derecho Internacional Privado, son los conflictos de carácter internacional.

(3) Derecho Internacional Privado, UNAM, México, 1984, P. 8.

(4) Op. Cit. P. 11.

(5) Citado por Acuña Miaya de la Huela, Op. Cit. P. 11.

El tratadista francés J. P. Niboyet define el Derecho Internacional Privado como "la rama del Derecho Público que tiene por objeto fijar la nacionalidad de los individuos, determinar los derechos de los extranjeros, resolver los conflictos de leyes referentes al nacimiento de los derechos y asegurar, por último, el respeto a esos derechos" 161.

En esta definición se incorpora la naturaleza del Derecho Internacional Privado, es decir, se le ubica dentro del Derecho Público; respecto a la conciliación jurídica de los extranjeros, esto sí, sólo abarca derechos, siendo que también comprende las deberes u obligaciones; - cuestión que debió establecerse.

El maestro Carlos Arellano García, precisa que para conceptualizar correctamente al Derecho Internacional Privado, debe considerarse su naturaleza, su objeto y su contenido, advirtiéndose que "el Derecho Internacional Privado es el conjunto de normas jurídicas de Derecho Público que tienen por objeto determinar la norma jurídica aplicable en los casos de vigencia simultánea de normas jurídicas de más de un Estado - que pretena regir una situación concreta" 171.

Como se desprende de esta definición, no se abarca lo relativo a la conciliación jurídica del extranjero, ya que como el mismo autor señala - "la regulación de los derechos de los extranjeros se coloca dentro de esta rama del derecho, y en esto ya se toma partido acerca de su con

161 Citado por Jesús Ferrer Sandoval, Op. Cit. P. 8.

171 Derecho Internacional Privado, México, Porrúa, 1976, P. 21.

nido, puesto que no es unánime la inclusión de este tema en el Derecho Internacional Privado" (18).

Podríamos concluir que para elaborar el concepto de Derecho Internacional Privado se han considerado entre otros aspectos su naturaleza, en público o privado, interno o internacional; su finalidad como lo es la resolución de los conflictos de leyes o encontrar la norma aplicable a una situación jurídica concreta en caso de vigencia simultánea o como se precisa en la obra de Martín Wolff, la misión del Derecho Internacional Privado es encontrar la solución al conflicto de leyes que se da en Inglaterra etc.

Para efectos de desarrollo de esta investigación considero que el Derecho Internacional Privado debe definirse como:

La Rama del Derecho Público que tiene por objeto el estudio de las normas jurídicas relativas a los derechos, obligaciones y prohibiciones de los extranjeros, la resolución de los conflictos de leyes en el espacio, y de competencia judicial y lo relativo a la nacionalidad.

La elaboración de esta definición, no es más que la conjugación de los elementos apuntados por los autores en estudio, pero sobre todo considerando el contenido del Derecho Internacional Privado ocupado en nuestro país.

(18) Sam, P. 16.

1.2.- *Contenido del Derecho Internacional Privado*

Para estar en posibilidades de llegar al contenido del Derecho Internacional Privado, es necesario analizar la evolución que esta rama del derecho fue teniendo en su campo de estudio; en términos generales nos referiremos al estudio de la Personalidad de Leyes, el Territorialismo de las Leyes, la Extraterritorialidad, la Doctrina Francesa, la Doctrina Inglesa o Anglosajona y la Doctrina Alemana.

a) *Personalidad de las Leyes.*

Es un antecedente del Derecho Internacional Privado y concretamente se refiere a que las leyes se aplicaban según el origen de las personas, de la raza o bien grupo étnico al cual pertenecían.

El Maestro Leonel Pérez Nieto Castro señala que el estudio de la personalidad de las Leyes se encuentra en la Grecia clásica en la cual la ley se aplicaba de acuerdo a las características de las personas, en Roma también se encuentra otro antecedente toda vez que a los ciudadanos romanos, exclusivamente se les aplicaba el JUS CIVILE, mientras que al resto de la población, según su naturaleza, se les aplicaba el JUS GENTIUM o en su caso el derecho del cual eran originarios (1); por lo que de acuerdo a su origen, naturaleza o actividades en las que participaban las personas, era el derecho que se aplicaba.

(1) Op. Cit. p. 10.

b) Territorialismo de las leyes.

Autores como el maestro Adolfo Mijangos de la Huela y Leonel Pérez Nieto, coinciden en que esta etapa encuentra su origen en el feudalismo, ya que por las características político-jurídicas que imperaban en este modo de producción, solo la ley emitida por la clase en el poder era válida, es decir, los vasallos solamente tenían derechos por gracia del señor feudal, con los alcances y límites que éste fijaba, por tanto la ley se aplicaba sin importar la naturaleza de las personas, de los bienes o los conflictos que se presentaban.

Con el surgimiento de la doctrina estatutaria se conserva el principio de la Territorialidad de las leyes en sus primeras fases y que lo constituyen las doctrinas italiana y francesa, pero con la escuela holandesa se va atenuando, y se va abriendo paso a la aplicación de leyes extranjeras.

c) El Principio de la Extraterritorialidad.

Debido al desarrollo del comercio internacional, se originan nuevos tipos de relaciones interpersonales, haciendo necesario una adecuada regulación de las mismas y permitiendo la aplicación de una ley extranjera — dentro de un territorio diverso al de su origen; para Story la necesidad moral de hacer justicia, justifica la aplicación de una ley extranjera, es decir se adopta el Principio de la Extraterritorialidad, con esto vemos que para los Estados era necesario aceptar que en su territorio se aplicara una ley no creada por el mismo.

Las doctrinas francesa, anglosajona y alemana, estudian el contenido del Derecho Internacional Privado, como se verá a continuación.

al Teoría Francesa.

De acuerdo al tratadista brasileño Haroldo Texeira Valladao, "es el profesor francés Laine quien en 1883, incluyó en el estudio del Derecho Internacional privado, la nacionalidad, condición jurídica del extranjero y el relativo a los conflictos de competencia judicial" (10).

a') Nacionalidad.- Es "la institución jurídica a través de la cual se relaciona una persona física o moral con el estado, en razón de pertenencia, por sí sola o en función de cosas, de una manera originaria o derivada" (11).

Al respecto Adolfo Binja, señala que solo es extranjero el no nacional y la nacionalidad constituye un criterio de conexión frecuentemente utilizado para determinar la ley aplicable e incluso para fijar la jurisdicción competente en el ámbito del estatuto personal (12).

b') Condición Jurídica de los Extranjeros.- Implica el estudio de derechos y el cumplimiento de obligaciones a que se sujetan los extranjeros, en un país del cual no son nacionales, incorporados en un cuerpo específico de normas que o bien excluyen al extranjero del goce de ciertos derechos (10) *Derecho Internacional Privado, Traduc. Leonel Pérez-Nieta, Tallas, México, P.P. 64-65.*

(11) Arellano García Carlos, Op. Cit. P. 101

(12) Op. Cit. P. 19.

muchas o libertades reconocidas a los nacionales, o bien subordinar su goce a una serie de requisitos y condiciones que no se exigen a los nacionales.

El tratadista Martín Wolff, señala "los franceses incluyen dentro del Derecho Internacional Privado la condición jurídica de los extranjeros conforme al derecho interno de un país y bajo este título se discuten los derechos y deberes de aquellas que no son súbditos del estado, y aquí no se presenta el problema de ¿qué ley interna del país es aplicable? sino ¿como el derecho interno de un país particular soluciona problemas del elemento extranjero?" (13).

c') Conflictos de Leyes.- Se refiere a determinar la ley apropiada que deberá aplicarse cuando existen dos o más relaciones jurídicas en potencia y que son coincidentes con el supuesto de hecho al que una norma señala determinadas consecuencias jurídicas, es decir, se da cuando la vida jurídica de un individuo traspasa los límites de su país al realizar un negocio o un acto jurídico fuera de él.

d') Conflictos de Competencia Judicial.- Estos se dan paralelamente a los conflictos de leyes y consisten en la intervención del Poder Judicial en casos o cuestiones en los que se involucra un elemento extranjero, es decir, antes de buscar la norma conflictual aplicable al caso concreto, deberá determinarse la autoridad competente para conocer y resolver el asunto.

(13) Derecho Internacional Privado, Traducc. Antonio Marín López, Ed. — Bosch, Barcelona, 1958, p. 9.

El maestro Pérez Nieto Castro, señala "consiste en fijar la competencia de los jueces o tribunales que deben solucionar los problemas que se suscitan con motivo del tráfico jurídico internacional, a la que se denomina competencia directa, y también comprender el reconocimiento que se hace de una sentencia emitida por un tribunal extranjero es decir, - consiste en darle validez jurídica a una resolución dictada por autoridad diferente y que se le identifica como competencia indirecta" (14).

Por su parte el profesor Carlos Arellano García señala "los conflictos internacionales de competencia judicial consisten en determinar qué órgano jurisdiccional, entre dos o más órganos jurisdiccionales de estados diversos, tiene aptitud normativa para conocer de un conflicto de leyes internacional que se ha suscitado" (15).

En términos generales son los aspectos comprendidos por la doctrina francesa, la cual presenta ciertas justificaciones como el hecho de que de la nacionalidad y condición jurídica de los extranjeros se desprenden ciertos elementos extranjeros y que lógicamente van a originar un conflicto de leyes, por tanto, constituyen una etapa previa de éstos.

"La gran diversidad de criterios respecto al contenido del Derecho Internacional Privado, ha originado que Aguilar Navarro, considere lo siguiente":

(14) Op. Cit. P. 8.

(15) Op. Cit. P. 701.

- concepción estricta, que solo da entrada en nuestra disciplina a los conflictos de leyes.
- concepción intermedia, que admite dos variantes al lado del conflicto de leyes, a los de jurisdicciones y a la condición del extranjero.
- concepción amplia, que agraga al de los conflictos de leyes, a las de jurisdicciones y a la condición del extranjero, el relativo a la nacionalidad" 1161.

El conflicto de leyes constituye el objeto principal del Derecho Internacional Privado, pero de la nacionalidad y la condición jurídica de los extranjeros se derivan elementos extranjeros que pueden originar un conflicto de leyes.

el Doctrina Anglosajona.- Concretamente esta corriente se circunscribe al estudio del conflicto jurisdiccional, se enfoca más en la determinación de la competencia o jurisdicción de un tribunal frente a una situación jurídica concreta en la cual intervienen elementos extranjeros, es decir, se analiza si un tribunal es o no competente para conocer del asunto que se somete a su consideración.

De esta postura, se desprende que se enfoca un "conflicto de normas procesales, quecazan reducidos a un conflicto de leyes" 1171.

El maestro Miaja de la Muela señala que esta doctrina se reduce al estu

(161) Citado por Adolfo Miaja de la Muela, Obra Citada, P. 11.

(171) Leonel Pérez Nieto Castro, Obra Citada, P. 13.

estudio del domicilio, el conflicto de leyes y el de jurisdicciones ó Derecho Procesal Internacional (181).

1) *Doctrina Alemana.*— Los autores de esta corriente, se inclinan por el conflicto de leyes como único campo de estudio del Derecho Internacional Privado, por tanto excluyen a los conflictos de carácter jurisdiccional; en relación a la nacionalidad consideran que es tema de estudio del Derecho Político o Público y que lo relativo a la condición jurídica de los extranjeros debe ubicarse en el Derecho Internacional Público.

Es importante destacar que tanto la Doctrina Anglosajona y la Alemana incurran en el error de no considerar la nacionalidad y la condición jurídica de los extranjeros; que son fases del Derecho Internacional Privado al apuntar elementos extranjeros y constituir una base para que surja el conflicto de leyes.

En lo particular aceptamos el criterio propuesto por la Doctrina Francesa, independientemente de que las normas relativas a la nacionalidad y la condición jurídica de los extranjeros sean de aplicación interna o nacional, en determinadas circunstancias pueden generar un conflicto de leyes, porque los extranjeros deben tener un mínimo de derechos reconocidos que se establecen en los tratados internacionales de carácter bilateral o multilateral, y que deben ser observados y acatados por las autoridades propias de cada país, su no observancia implicaría a su vez

1181 Op. Cit. P. 155.

una violación a los derechos que tiene todo individuo, generándose por tanto una responsabilidad internacional para el Estado.

1.3.- Concepto de Extranjero en la Legislación Mexicana.

Para estar en posibilidades de definir el término "extranjero", es necesario precisar quienes son considerados nacionales en nuestro país.

Por principio en uso de su facultad soberana cada estado determina quienes son sus nacionales y por tanto no están obligados a aceptar a ningún extranjero entre sus nacionales.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 30 y la Ley de Nacionalidad y Naturalización en sus Artículos 2 y 3 establecen quienes son considerados mexicanos por nacimiento y quienes — por naturalización. Al respecto tenemos que son considerados mexicanos por nacimiento.

- Los que nazcan dentro de los límites del territorio que abarca la República Mexicana, esto es independientemente de la entidad federativa que sea, o región que se trate, sin importar la nacionalidad de sus ascendientes; o carezcan de la misma (apátridas), serán considerados como mexicanos; en este supuesto se adopta el principio clásico genus natio JUS SOLI, es decir, que es el suelo o lugar de nacimiento el lazo preponderante de vinculación del sujeto con el Estado, para que éste lo considere como su nacional.

- El segundo supuesto se da cuando el nacimiento acontece en el extranjero, es decir, fuera de nuestros límites territoriales, pero siempre y cuando cualquiera de los padres tenga la calidad de mexicano por nacimiento o por naturalización, es decir, que el padre, la madre o ambos sean considerados como nacionales de nuestro país y su ascendiente nazca en el extranjero. En este caso se sigue el principio conocido como *JUS SANGUINIS*, es decir que los lazos de sangre constituyen el elemento de vinculación con nuestro Estado y por tanto el hijo debe tener la nacionalidad de sus padres.

En este caso, cuando el hijo alcanza la mayoría de edad puede hacer valer el Derecho de Opción, es decir tendrá que elegir entre conservar la nacionalidad mexicana o la del país en el que tuvo lugar el nacimiento, siempre que esta nación lo considere también su nacional.

- El tercer supuesto se presenta cuando el nacimiento se da en un buque o aeronave considerado como mexicano sean de guerra o mercante, no importa la nacionalidad de los padres ya que se trata del *JUS SOLI* por Extensión, es decir se equipara a haber nacido dentro del Territorio Nacional; se consideran como nacionales los medios de transporte referidos, cuando son propiedad de persona física o moral mexicana, los construidos en la República para su servicio, las matriculadas como mexicanas y todas aquellas que de acuerdo a nuestras leyes se consideran como nacionales.

Tratándose de los mexicanos por naturalización, tanto la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como la Ley de Nacionalidad y Naturalización, lo regulan de la siguiente manera:

-Serán considerados como nacionales todos aquellos extranjeros que cumplan con los extremos exigidos por la Ley de Nacionalidad y Naturalización y obtengan de la Secretaría de Relaciones Exteriores su carta de naturalización: cabe aclarar que de acuerdo a determinadas características migratorias, concretamente tratándose de No Inmigrantes Transmigrantes, Visitantes Locales y Visitantes Provisionales, por la temporalidad máxima que al respecto les señala la Ley General de Población y su Reglamento, no pueden adquirir la calidad de mexicanos por naturalización, salvo que obtuvieran un cambio de calidad y característica migratoria que lo permitiera.

-También se podrán naturalizar como mexicanos aquellos extranjeros que contraigan matrimonio con un nacional y residan en el Territorio de la República Mexicana, En este caso será necesario que el extranjero formule petición en este sentido, es decir, de manifestar expresamente su voluntad de adquirir la nacionalidad mexicana en los términos de los Artículos 17 y 18 de la Ley de Nacionalidad y Naturalización, o sea - previamente habrá de hacer las renunciaciones especificadas en dicho cuerpo normativo.

Una vez que hemos delimitado los casos en que se consideran mexicanos - por nacimiento o naturalización, es pertinente ventilar el concepto de extranjero; éste lo encontramos en nuestra Carta Magna quien por exclusión, en su numeral 33, nos precisa que "son extranjeros los que no poseen las calidades determinadas en el Artículo 30...", concretamente - los que no son mexicanos por nacimiento ni por naturalización.

El tratadista Carlos Arellano García define al extranjero como "la persona física o moral que no reúne los requisitos establecidos por el sistema jurídico de un estado determinado para ser considerado como nacional" (19); en este concepto se contemplan las tres formas en que las personas físicas o morales están sometidos a la soberanía de un estado y que son en razón de su persona, en razón de sus cosas o en razón de su conducta.

A mayor abundancia es pertinente citar lo sostenido por el tratadista español Adolfo Miaja de la Huela, "es extranjero en un país el individuo o la persona jurídica al que sus leyes no le confieren la cualidad de nacional, sea de otro estado o se encuentre en situación de apatridia" (20).

Para efectos de la presente investigación nos interesa concebir al extranjero como persona física titular de derechos y obligaciones y así tenemos que extranjero: "Es la persona física que no cumple con los extremos normativos propios de un Estado soberano para ser considerado como nacional del mismo".

1.4.- Concepto de Condición Jurídica del Extranjero

Es importante señalar que la condición jurídica del extranjero no es un tema central del Derecho Internacional Privado, sino que se considera como "un punto de conexión para determinar la norma aplicable en materia de estado civil y capacidad de las personas" (21), esto es cuando —

(19) Op. Cit. P. 262.

(20) Derecho Internacional Privado, Tomo 29, Madrid, 1987, P. 165.

(21) Arellano García Carlos, Op. Cit. P. 41.

una nación soberana no permite a un extranjero el goce de determinados derechos no nace el punto de conexión y por tanto no origina un conflicto de leyes. El maestro Arellano García considera al estudio de la condición jurídica del extranjero "como una cuestión previa al conflicto de leyes" (22).

Antes de conceptualizar este tema, para una mejor comprensión es necesario hacer un breve recorrido histórico de su consideración.

Por lo general en la antigüedad los extranjeros fueron vistos como una clase social no grata para los ciudadanos de los distintos pueblos, ya que se tenía el derecho de vida y muerte sobre dichos extranjeros; en ocasiones disfrutaban de un mínimo de derechos, pero siempre sujetos a la tutela y vigilancia de los gobernantes de los estados; derivado de tratados de amistad celebrados entre los estados involucrados.

La situación del extranjero mejora como consecuencia del cristianismo; esta doctrina filosófica sostiene entre sus principios la igualdad de todos los hombres sobre la tierra sin importar raza, color, idioma, sexo etc. Esto se traduce en un mejor trato a los extranjeros que se encuentran en un país del cual no son nacionales.

Durante la edad media, los extranjeros estaban sujetos a una dependencia absoluta hacia los señores feudales, a tal grado que eran considera

(22) Idem, P. 265.

dos casi como objetos o esclavos y por tanto no tenían derechos mas los que a manera de concesión les otorgaba dicha clase gobernante.

Es con la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, hecha en Francia como consecuencia de su revolución, el inicio de mejores condiciones de los extranjeros, ya que se pugna por la igualdad de todos - los individuos; esto genera cambios en cuanto a que se empieza a legislar con el propósito de que se conceda a los extranjeros, similares derechos de los cuales gozan los nacionales con excepción de los derechos políticos reservados exclusivamente a los nacionales.

En la época actual y como consecuencia de conferencias, convenciones, - declaraciones y tratados multilaterales y bilaterales, se consideran a los extranjeros como iguales a los nacionales, con excepciones lógicamente, así por ejemplo "la Declaración Universal de los Derechos del - Hombre, en términos generales establece que todas las personas tienen todos los derechos y libertades sin distinción alguna" (23) y como lo - señala el maestro Arellano Garcia "La tendencia Internacional benéfica a los extranjeros se ha manifestado tradicionalmente como un derecho - que tiene el extranjero a ser protegido por el Estado al que pertenece y como un derecho del Estado a protegerlo" (24) .

De todo lo anterior considero que la condición jurídica del extranjero tiene una de sus fuentes en los eventos internacionales que celebran en

123) Pérez Nieto Castro, Leonel, Op. Cit. P. 7.

124) Op. Cit. P. 202.

tre si los estados pertenecientes a la comunidad internacional, pero lógicamente que cada estado tiene la potestad para dictar sus propias normas al respecto, aunque ha de conocer límites impuestos por el Derecho Internacional", es decir que la discrecionalidad del estado en esta materia y la discriminación de trato entre nacionales y extranjeros se ha atenuado como consecuencia del reconocimiento internacional de los derechos humanos (25). Como ejemplo vemos que la Organización de las Naciones Unidas cuenta con un organismo especializado en la vigilancia y protección de dichos derechos humanos; El tratadista español Adolfo Aja de la Huela precisa "las declaraciones de derechos humanos suponen la culminación de un proceso cuyo primer paso, en el orden internacional, es precisamente la tutela de los derechos del extranjero por el Derecho Internacional, garantizada por la protección diplomática ejercida por los órganos de su propio estado" (26).

Del estudio efectuado se desprende que la condición jurídica de los extranjeros tiene como propósito fijar los derechos y obligaciones que estos tienen en un país extraño al de su origen. El maestro Leonel Pérez-Nieto, señala, "la condición jurídica del extranjero implica el estudio del ejercicio de derecho y el cumplimiento de obligaciones a que quedan sujetos los extranjeros en un sistema jurídico determinado" (27). Adolfo Aja de la Huela, precisa "la condición jurídica del extranjero es objeto en el seno de cada ordenamiento jurídico de un cuerpo específico de normas, que o bien excluyen al extranjero del goce de ciertos dere-

(25) Aja de la Huela, Tomo JJ, P. 168.

(26) *Ibid.* P. 169.

(27) *Op. Cit.* P. 7.

chos o libertades reconocidas a los nacionales, o bien subordinar su goce a una serie de requisitos y condiciones que no se exigen a los nacionales" (28).

Por su parte el tratadista Jesús Ferrer Gamboa, establece "la condición jurídica de los extranjeros se determina por los derechos y obligaciones que tienen en el país, de acuerdo con las leyes locales" (29).

El maestro Carlos Arellano García, da la siguiente definición "la condición jurídica de los extranjeros estará integrada por los diversos derechos y obligaciones imputables en un estado a las personas físicas o morales que no tienen el carácter de nacionales" (30). El tratadista brasileño Haroldo Texeira Valladao considera "las normas del foro que les conceden o deniegan derechos total o parcialmente son normas de Derecho Internacional Privado, pues disponen sobre su capacidad de derecho, de goce de derecho en el territorio" (31). Sobre esta concepción cabe hacer una observación, solo considera los derechos que debe disfrutar una persona en un país ajeno al de su origen, olvidándose que también se debe exigir el cumplimiento de las obligaciones que las leyes les imponen a dichos extranjeros.

En base a que los estados soberanos tienen una gran restricción en cuanto a la condición jurídica de los extranjeros, ya que el Derecho Internacional fija derechos mínimos que deben tener en un país del cual no son

(28) Op. Cit. P. 79.

(29) Op. Cit. O. 31.

(30) Op. Cit. P. 263.

(31) Op. Cit. P. 459.

nacionales, considero que la condición jurídica del extranjero quedaría así definida "CONJUNTO DE NORMAS JURÍDICAS NACIONALES E INTERNACIONALES QUE FIJAN LOS DERECHOS, OBLIGACIONES Y PROHIBICIONES QUE TIENE TODA PERSONA FÍSICA EN UN ESTADO EXTRAÑO AL DE SU ORIGEN".

Cabe aclarar que no se mencionan a las personas morales, ya que para — efecto de este trabajo, solo me interesa el estudio de la condición jurídica de las personas físicas.

Se incorpora el término "internacionales" derivado del Artículo 133 de nuestra Carta Magna, al estipular que aquellos tratados signados y ratificados por nuestro país, constituyen la ley suprema de toda la Unión.

1.5.- Limitaciones Legales de los Derechos de los Extranjeros.

Para conocer las restricciones que excepcionalmente, la Legislación Mexicana impone al ejercicio de los Derechos de los extranjeros, es necesario conocer algunos aspectos doctrinarios relativos al mínimo de derechos que los extranjeros deben gozar en un país del cual no son nacionales, ya que en la realidad es imposible precisar específicamente cuales y cuantos son esos derechos mínimos.

El tratadista mexicano Ignacio Burgoa, señala "una de las condiciones — indispensables para que el individuo realice sus propios fines... es precisamente la libertad" (32). Por tanto el contenido de la norma jurídica

(32) "Las Garantías Individuales", Porrúa, México, 1988, p. 19.

debe ser, respetando siempre un mínimo de Libertad humana (33), este es un principio que nuestra legislación adopta; lógicamente en casos excepcionales y principalmente por seguridad nacional, restringe algunos derechos a los extranjeros, como se desprende de nuestra Carta Magna.

Respecto al mínimo de derechos el tratadista español Adolfo Miaja de la Muela, precisa "al Derecho Internacional común compete trazar el límite mínimo de los derechos del extranjero, por bajo del cual no pueden descender la Legislación de ningún país, so pena de incurrir en responsabilidad" (34), por tanto el extranjero debe tener ciertas garantías que comprendan sobre todo el respeto al derecho, a la vida a la libertad y a la seguridad de la persona humana. La existencia de restricciones a los derechos de dichos extranjeros solo se justifican por cuestiones de Defensa Nacional o también cuando se trata de proteger las fuentes de trabajo de los nacionales.

El tratadista brasileño Haroldo Texeira Valladao, establece "el problema de la condición de los extranjeros apareció en el Derecho Internacional Europeo en el sentido de garantizarles de forma privilegiada el mínimo de derechos otorgados por el Estado de su residencia y a ser defendido y exigido por el estado de su nacionalidad mediante la protección diplomática". Este autor agrega "en el momento de concretar tales derechos, se presentan problemas, porque los países en aras de alcanzar la justicia social deben sacrificar privilegios tanto de nacional como --

(33) *Ibid.* P. 27.

(34) *Op. Cit.* Tomo 77, P. 170.

del extranjero, y por ende también de manera excepcional tendrán que — restringirse ciertos derechos a los extranjeros (35).

Nuestro país adopta los principios establecidos por Vattel en cuanto al extranjero (36), y los tratadistas mexicanos no manifiestan su desacuerdo al reconocerlos como sujetos de derecho, respeto a sus derechos adquiridos válidamente, acceso a las instancias judiciales, su libertad en todas sus formas y la protección que deben tener contra cualesquiera actos ilícitos; esto lo encontramos estipulado claramente en la Constitución Política al otorgarles el goce de las garantías individuales, pero con las limitaciones que la misma establece.

Al ser de ámbito federal la regulación jurídica sobre la condición de — los extranjeros, es decir, una facultad exclusiva del Congreso de la — Unión, solo este puede determinar las restricciones que deben tener en sus derechos los extranjeros, las que encontramos consignadas en la pro pia Constitución Política de México.

Dichas restricciones son las siguientes:

a) En Materia Política.— Encontramos restricciones en los Artículos 8, — 9 y 33 de la Constitución, toda vez que la misma prohíbe que los extran jeros puedan ejercer el derecho de petición y de asociación y reunión — cuando tengan finalidades políticas de nuestro país, es decir no deben de involucrarse en los aspectos políticos propios del estado del cual — no son ciudadanos.

135) Op. Cit. P. 468.

136) Citado por Pérez Nieto Caslav, Op. Cit. P. 103.

b) Por lo que respecta a la libertad de tránsito, el Artículo 17 de la Constitución Política, señala; un extranjero puede circular libremente por el país o bien salir e ingresar al mismo, siempre y cuando cumpla con las estipulaciones que al respecto le imponga la Dirección General de Servicios Migratorios que es la autoridad administrativa competente para atender y autorizar el tráfico de los extranjeros; esto lo encontramos regulado en la Ley General de Población y su Reglamento; su incumplimiento da margen a que el extranjero pueda ser sancionado desde una multa hasta su expulsión de país.

c) El artículo 27 de la Constitución Política establece otra restricción y es en cuanto al derecho de propiedad, ya que dicho precepto prohíbe a los extranjeros adquirir el dominio sobre tierras y aguas en una faja de cien kilómetros en las fronteras y cincuenta en las playas, por tanto si pueden adquirir el dominio de tierras y aguas cuando los inmuebles que pretendan adquirir se estén dentro de estos límites, y siempre y cuando el estado les autorice dicha adquisición; en este caso el extranjero debe comprometerse a no invocar la protección de su gobierno y esta renuncia deberá extenderse hasta el estado del cual es nacional para que bajo ningún pretexto pretenda una reclamación.

d) Existe una restricción a la libertad de trabajo establecida en el Artículo 5 de la Constitución Política; ya que el Artículo 32 del mismo ordenamiento prohíbe terminantemente a los extranjeros ocupar determinados puestos o cargos cuando se trate de aspectos militares, dentro de la marina mercante o de guerra; aeronave, o en materia aduanal; actividades y cargos que solo pueden desarrollar y ocupar los mexicanos por -

nacimiento, también se restringe esta libertad de trabajo, en el Artículo 130 ya que no permite a los extranjeros ejercer el ministerio de - - cualquier culto religioso.

e) El extranjero disfruta parcialmente de la garantía de audiencia consagrada en el Artículo 14 de nuestra Carta Magna, ya que de conformidad con lo estipulado en el Artículo 33, el Ejecutivo Federal sin necesidad de juicio previo puede expulsarlo del país cuando su permanencia se considere inconveniente.

Al respecto la Ley General de Población establece expresamente algunas situaciones en las cuales los extranjeros serán expulsados del país y - - sobre todo las siguientes:

- Cuando violan las disposiciones contenidas en la Ley General de Población y su Reglamento.
- Cuando no abandona el país habiéndosele cancelado su calidad migratoria con que estaba en el mismo.
- Cuando ya fue expulsado y se internó al país sin la autorización respectiva.
- Cuando realice actividades diferentes para las que fue autorizada su estancia en nuestro país, o bien las actividades que ejecuta son ilícitas o deshonestas.
- Cuando se ostente con distinta calidad migratoria de la autorizada -- por la Secretaría de Gobernación.
- Cuando proporcione datos falsos a las autoridades sobre su situación migratoria, y
- Cuando contraigan matrimonio con mexicano con el propósito de disfrutar de los beneficios legales en el país.

En los casos citados, no se requiere juicio previo para que se pueda hacer - abandonar del país al extranjero, y por consiguiente basta que así - lo ordene la autoridad administrativa dependiente del Ejecutivo, en es - te caso la Dirección General de Servicios Migratorios de la Secretaría de Gobernación.

Podemos concluir que las restricciones impuestas a todo extranjero son aquellas que única y exclusivamente fija de manera excepcional el Con- greso de la Unión

CAPITULO 33.- EVOLUCION DE LA CONDICION JURIDICA DEL EXTRANJERO EN -
MEXICO.

Como ya se estableció en el capítulo anterior, la condición jurídica de los extranjeros no sólo abarca sus derechos, también comprende las obligaciones y prohibiciones que tienen las personas físicas en un país del cual no son nacionales.

A efecto de analizar su desarrollo histórico en nuestro país, es pertinente aclarar que en el periodo del México Independiente existía una gran diversidad de disposiciones jurídicas que regulaban los derechos, obligaciones y prohibiciones de los extranjeros, haciendo complejo su estudio; pero con la Ley de Extranjería y Naturalización de 1886 o también conocida como Ley Vallarta, se unifican las disposiciones existentes sobre extranjeros, motivo por el cual consideramos esta ley como punto de partida para el análisis de la evolución de la condición jurídica de los extranjeros.

2.1.- Ley de Extranjería y Naturalización de 1886.

Esta ley fue sancionada siendo presidente de los Estados Unidos Mexicanos don Porfirio Díaz, el veintiocho de mayo de mil ochocientos ochenta y seis, dividiéndose su contenido en cuatro capítulos: El capítulo 1º de los mexicanos y de los extranjeros, precisa los supuestos para ser considerado mexicano o extranjero; El capítulo 2º de la expatriación, establece la protección que el gobierno de la República Mexicana brindará a sus nacionales en cualquier país que se encuentren permitiéndoles salir

del Territorio cuando así lo deseen para radicarse en otro país; El capítulo 339 denominado de la Naturalización, señala los requisitos, temporalidades y trámites para aquellos extranjeros que deseen naturalizarse y por último el capítulo IV de los Derechos y Obligaciones de los extranjeros, se precisan sus prerrogativas y deberes.

Este último capítulo abarca de los artículos 30 al 40 inclusive de la ley en estudio, y se señalan como derechos los siguientes:

- a) Gozaban de las Garantías Individuales consignadas en la Constitución de 1857, con excepción de que los extranjeros cuya permanencia en el país fuera perjudicial, podían ser expulsados sin requerirse formalidad o juicio alguno.

- b) Gozar de los derechos civiles que se conferían a los nacionales, con las restricciones que nuestros nacionales tengan establecidas en la Legislación de su país de origen; es decir de acuerdo al principio de reciprocidad internacional se amplía o restringe el goce de dichos derechos civiles.

- c) Solicitar la protección diplomática de su gobierno, cuando no les es permitido ejercitar sus acciones judiciales, es decir, existe una de negación de justicia, lógicamente que en principio debían agotar las instancias o recursos establecidos por las leyes.

- d) Que se expediera a su favor un certificado en donde se hiciera constar su nacionalidad extranjera.

el Adquirir inmuebles con las restricciones que las leyes establecían,

y

f) Establecer su domicilio en Territorio Nacional, sujetándose al respecto en lo que disponían las leyes del país.

En cuanto a los deberes que impone la ley en estudio, a los extranjeros, encontramos los siguientes:

9.- Acatar las prevenciones generales establecidas en caso de que se suspendieran las garantías individuales.

99.- Cubrir los impuestos correspondientes, para financiar los gastos públicos.

999.- Sujetarse a los tribunales de nuestro país y acatar las resoluciones que los mismos emitieran, pudiendo el extranjero interponer los recursos que las leyes les concedían a los nacionales, y

IV.- Ejercer funciones de vigilancia respecto a sus propiedades y mantener el orden, en la circunscripción territorial en donde se encontrara domiciliado.

La Ley de Extranjería y Naturalización de 1886 estipula algunas prohibiciones para los extranjeros, como son las siguientes:

1.- Gozar de los derechos que no les otorgan las leyes del país o en -

su caso cuando expresamente así se estipulase en los tratados internacionales suscritos y aprobados por nuestro país.

- 2.- Gozar de los derechos políticos de que gozan los ciudadanos, como tampoco de petición o asociación con fines políticos; y
- 3.- Ocupar cargos dentro de la fuerza armada nacional.

En conclusión la mayoría de los derechos, obligaciones y prohibiciones que esta ley establecía para los extranjeros, se encuentran contemplados tanto en la Constitución Política vigente como en los diversos cuerpos normativos que rigen la condición jurídica de los extranjeros como es el caso de la Ley General de Población y su Reglamento, y la Ley de Nacionalidad y Naturalización de 1934.

2.2- La Constitución Federal de 1917

Derivado de lo consignado en nuestra Carta Magna en el sentido de que tanto extranjeros como nacionales gozan de las garantías constitucionales, con las restricciones que la misma establece, se hará un breve análisis de las garantías constitucionales.

En principio considero que dichas garantías constituyen un conjunto de derechos elementales que son inherentes a la persona humana que deben ser respetados por toda la sociedad y específicamente por las autoridades responsables del poder público quienes deben observar que sus actuaciones se apeguen a estos derechos.

Considerando la clasificación seguida por el maestro Ignacio Burgoa, —

respecto a las garantías individuales, se hará el análisis correspondiente.

Respecto a las garantías de igualdad que consiste en la ausencia de distinciones y diferencias entre los hombres en cuanto a tales, provenientes de factor alguno, (1) encontramos las siguientes:

- a) Gozan de las garantías individuales todo individuo que se encuentre en la República Mexicana, comprendiendo a los extranjeros, independientemente de su condición particular, es decir, sexo, edad, religión etc.; aclarando que tienen ciertas limitaciones como ya se especifica en el capítulo anterior.
- b) Cuando un extranjero haya tenido la calidad de esclavo, por el solo hecho de penetrar a nuestro país, tiene derecho a ser protegido por las Leyes Nacionales y por tanto el estado debe reconocerle su personalidad jurídica como sujeto de adquirir derechos y contraer obligaciones, en este último caso tiene que regularizar su permanencia o estancia ante las autoridades migratorias.
- c) Todos los individuos se encuentran colocados en el plano de igualdad social y por tanto ninguna persona puede gozar de privilegios y prerrogativas, es decir, en nuestro país nadie puede tener un cargo o distinción noble, por tanto los extranjeros que lleguen con este tipo de rango, de acuerdo a la Ley General de Población se les considera visitantes distinguidos, pero no obstante deben tener el mismo trato que cualquier otro extranjero.

(1) Burgoa, Ignacio, Las Garantías Individuales, México, Porrúa, P. 295.

al cuando un extranjero incurra en una conducta que amerite un juicio en su contra, al igual que los nacionales, debe ser juzgado de conformidad con las leyes existentes con anterioridad a la conducta y ante los tribunales ya establecidos; por tratarse de extranjeros, no pueden crearse leyes ni tribunales especiales para su enjuiciamiento.

Respecto a los derechos que los extranjeros tienen, por lo que hace a las garantías de libertad, encontramos las siguientes:

- Respecto a la libertad de trabajo, todos los extranjeros a los que expresamente la Secretaría de Gobernación les autorice desarrollar actividades remuneradas o no, gozan de esta garantía, con las limitaciones señaladas en el primer capítulo de esta investigación y cuando la autoridad judicial en resolución definitiva determine vedar el ejercicio de tal derecho cuando se afecten los derechos de terceros.

La libertad de expresión e imprenta se encuentran vinculadas ya que tienen como propósito dar a conocer a la comunidad hechos o actos del interés general, es decir, en estas libertades los extranjeros podrán difundir sus filosofías, sus obras, sus investigaciones etc., es decir, pueden dar a conocer todo aquello que permita establecer bases para un mejor desarrollo cultural y social; aclarando que dicha difusión debe tener como limitantes el respeto a la vida privada, la moral y derechos de los terceros, ni debe servir como inspiración para provocar algún delito o perturbar el orden público: Por último es pertinente tener presente que los extranjeros no pueden inmiscuirse en los asuntos políticos del país por lo que en ejercicio de estas garantías deberán abstenerse de tener

inferencias de tipo político.

En cuanto al derecho de petición consagrado en la Carta Magna, se establece que por ningún motivo a los extranjeros les está permitido este derecho tratándose de materia política, por tanto, cuando hagan valer este derecho en otro aspecto que sea ajeno al político, las autoridades tienen la obligación de dar respuesta en los términos y forma consagrados en las Leyes.

Los extranjeros no gozan de la libertad de reunión o asociación, cuando tengan finalidades políticas, por lo que no puede formar parte de un partido político o alguna otra agrupación que tenga finalidades similares. Si un extranjero llegare a deliberar sobre aspectos políticos, el Ejecutivo Federal está facultado para hacerlo abandonar el país sin necesidad de que previamente se le siga juicio.

- En relación a la libertad de posesión y portación de armas dicha garantía se extiende a los extranjeros, siempre y cuando cumplan con los requisitos administrativos fijados por la autoridad correspondiente.

- Respecto a la libertad de tránsito, la Constitución Política autoriza a la autoridad administrativa fijar los requisitos que un extranjero debe presentar para su ingreso, salida o traslado de y en la República Mexicana, por tanto dichos extranjeros deberán cumplir con lo exigido por la Ley General de Población y su Reglamento para poder gozar de esta garantía.

- Respecto a la libertad religiosa el extranjero puede profesar la religión que quiera, siempre y cuando no constituya un delito (sectas) y - además el culto se celebre en los lugares autorizados para ello.

- En relación a la libertad de circulación de correspondencia, todo extranjero tiene derecho de enviar, cartas o comunicados y las autoridades deberán abstenerse de abrirlos o destruirlos con las consecuentes sanciones penales en su caso.

- Respecto a la libre concurrencia, los extranjeros cuya condición jurídica así lo permita, podrán dedicarse a la actividad económica que más - le convenga y no puede tener privilegios o prerrogativas para obtener la explotación exclusiva de determinada actividad económica, tampoco - puede explotar actividades que son exclusivas para el estado como la acuñación de monedas, correos, telégrafos etc., en fin no puede constituir ni fomentar la existencia de monopolios. Por último cabe señalar que si se otorgan determinados privilegios tratándose de autores y artistas, inventores y perfeccionadores.

En cuanto a la garantía de propiedad la Carta Magna es tajante al precisar que por ningún motivo los extranjeros pueden adquirir el dominio - directo sobre tierras y aguas en una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y cincuenta en las playas; fuera de estos límites si - pueden adquirir el dominio directo de tierras y aguas siempre y cuando se consideren como nacionales respecto a las propiedades que adquieran.

La Ley General de Población y su Reglamento precisan que en ningún caso,

a los no inmigrantes turistas, transmigrantes, visitantes locales y visitantes provisionales se concederá permiso para adquirir inmuebles o derechos reales sobre los mismos, sin embargo tratándose de las demás características de no inmigrantes, inmigrantes e inmigrados se les autoriza a adquirir derechos derivados de la posesión, copropiedad, condominio, usufructo, embargos y gravámenes sobre bienes inmuebles.

Respecto a las garantías de seguridad jurídica el extranjero goza de todas con la excepción que la misma Constitución marca, respecto a la garantía de audiencia, es decir, como ya se comentó anteriormente, si el Ejecutivo de la Unión considera no conveniente la estancia de un extranjero en nuestro país, sin que sea necesario u obligatorio escuchar su defensa, será expulsado del país, y esto no constituye una violación de garantías ya que así lo autoriza la propia Constitución. Sin embargo es pertinente comentar que la autoridad administrativa, en este caso, la Secretaría de Gobernación, deberá probar que la conducta o actitud del extranjero en nuestro país es perniciosa, es decir fundar y motivar su determinación de expulsión.

El extranjero, fuera del caso señalado en el párrafo anterior tiene - acceso a nuestros tribunales ejercitando las acciones que le correspondan u oponiendo las excepciones respectivas, por su parte la autoridad judicial tiene la obligación de observar y respetar las formalidades y fundamentos establecidos en las Leyes de la Constitución.

2.3.- Ley de Nacionalidad y Naturalización de 1934.

Esta ley entró en vigor el veinte de enero de 1934, y derogó la Ley de Extranjería y Naturalización del 28 de mayo de 1886, siendo sancionada por el Presidente de la República Abelardo L. Rodríguez.

Dicha ley está integrada por 58 artículos divididos en seis capítulos; - el primero, de los mexicanos y extranjeros, establece quienes son considerados mexicanos por nacimiento y naturalización y en que casos se pierda la nacionalidad mexicana; en los capítulos II y III denominados de - la Naturalización Ordinaria y de la Naturalización Privilegiada, respectivamente, establecen los requisitos, temporalidades y límites que deben realigar los extranjeros para ser considerados mexicanos por naturalización; el capítulo IV, Derechos y Obligaciones de los extranjeros, - adelante lo comentaré, el capítulo V intitulado Disposiciones Penales, - regula las sanciones privativas de la libertad y las multas pecuniarias a que se hacen acreedores todas aquellas personas que de manera directa o indirecta participan en la expedición y obtención de una carta de naturalización sin tener derecho a ella, y por último el capítulo VI contiene las disposiciones Generales de dicha Ley.

Respecto al capítulo IV de la ley objeto de estudio, es pertinente aclarar que en términos generales reproduce lo establecido en la Ley de Extranjería y Naturalización de 1886 en lo relativo a la condición jurídica de los extranjeros, no obstante ello, enunciaré el contenido general de derechos, obligaciones y prohibiciones que se estipulan.

Estoy de acuerdo con el catedrático Carlos Arellano García en el sentido de que el capítulo IV no debió incorporarse en la Ley de referencia, ya que como lo dejó establecido en el capítulo primero de esta investigación, la nacionalidad y la condición jurídica del extranjero son dos campos de estudio del Derecho Internacional Privado que son diferentes aunque se influyen reciprocamente (2).

En relación a los derechos estipulados a favor de los extranjeros, encontramos los siguientes:

- a) Gozar las garantías individuales y sociales establecidas en el capítulo I, título I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Lógicamente con las limitaciones que la misma constitución les impone; en este caso, nos referimos a la Constitución de 1917.
- b) Solicitar o apelar a la protección diplomática de su gobierno cuando se presenta una denegación de justicia, es decir, que no se permite al extranjero tener acceso a la función jurisdiccional en términos de igualdad que a los nacionales.
- c) No puede ser obligado a prestar el servicio militar; en mi opinión considero que si nuestro país se encuentra en estado de guerra con un país diverso del cual es nacional el extranjero, deberá ser obligado a participar ya que al considerarse en un plano de igualdad con los nacionales, no se puede otorgar ciertos privilegios que serían superiores a los que tienen los nacionales.

(2) Derecho Internacional Privado, México, Porrúa, P. 321.

El Gozar de los derechos civiles que tienen los nacionales, lógicamente con las limitaciones que las leyes federales establezcan.

e) Adquirir y cambiar de lugar su domicilio, ajustándose siempre a lo preceptuado, al respecto por la legislación Nacional.

Respecto a las obligaciones que la ley de Nacionalidad y Naturalización establece para los extranjeros, son las siguientes:

1.- Deben pagar todo tipo de contribuciones u otras prestaciones pecuniarias, cuando así lo ordenen las autoridades respectivas; al igual que los nacionales están obligados a pagar los impuestos o derechos que su situación particular genere, durante su estancia en nuestro país.

2.- Respetar y sujetarse a toda orden que emita cualquier autoridad de nuestro país; pueden interponer todo tipo de recursos que las leyes establecen en favor de los nacionales.

3.- Realizar funciones de vigilancia respecto de las propiedades y el orden, de la población en que esté domiciliado.

En cuanto a las prohibiciones establecidas para los extranjeros, esta ley contempla las siguientes:

al cual sus proximas físicas, morales o como socios de una sociedad mexicana, estaban imposibilitadas para celebrar contratos con la federación, los estados o los municipios, solo podrían efectuarlo cuando contaran con la autorización correspondiente de la Secretaría de Relaciones y —

además se consideraron como mexicanos respecto a dichos contratos y -- comprometidos a no solicitar la protección diplomática de sus gobiernos.

En esta prohibición encontramos estipulada la conocida cláusula calvo, que tiene como propósito evitar que se presente la interposición diplomática por aquellos países del cual es nacional el extranjero; por lo general dichos países basados en su poder económico-militar exigen fuertes indemnizaciones cuando ellos consideran que sus nacionales han sido afectados en su esfera jurídica, sea o no arbitraria dicha afcción.

b) Otra prohibición establecida para los extranjeros, pero para las personas morales, es que estas no pueden adquirir en propiedad la tierra, agua y sus accesiones, solo en los casos en que expresamente así lo permita la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; tampoco se les brindará la concesión para explotar minas o combustibles minerales en la República Mexicana. Esta prohibición se encuentra contemplada en el artículo 27 de la vigente Constitución Política Mexicana.

Para concluir, es pertinente citar el comentario que de el contenido del capítulo IV de la Ley en estudio hace el maestro Azilmar García -- "de ninguna manera logra codificar el status jurídico que corresponde a los extranjeros en nuestro país. Sin embargo... tiene la virtud de establecer las reglas más generales que orientan la situación de los no-nacionales en territorio nacional".

2.4.- *La Condición Jurídica del Extranjero en el Derecho Positivo Mexicano.*

Estudiar los derechos, obligaciones y prohibiciones del extranjero en el derecho positivo mexicano, implica efectuar el análisis de la Constitución Política Mexicana, la Ley de Nacionalidad y Naturalización y - los tratados suscritos por nuestro país sobre condición jurídica de los extranjeros.

En virtud de que durante el desarrollo de este capítulo se han estudiado los dos primeros cuerpos normativos, nos enfocaremos exclusivamente a los tratados internacionales signados por México.

De acuerdo a lo establecido en la fracción X del artículo 89 de nuestra Carta Magna, corresponde al ejecutivo federal celebrar los tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del senado y una vez que se ha dado la ratificación, es decir que nuestro país se ha obligado - en los términos del tratado, este pasa a ser Ley suprema en toda la República, esto porque así lo dispone el artículo 133 constitucional.

Determinada la obligatoriedad que los tratados, citaré algunos signados por el gobierno de la República.

El maestro Leonel Pérez Nieto, señala "de los instrumentos internacionales, de manera general se obtienen cuatro principios en los que se refleja la equiparación o asimilación de los extranjeros a los nacionales, y son:

a) Que todo extranjero debe ser reconocido como sujeto de derecho y concedérsele por ello respeto a sus derechos esenciales a la libertad.

b) En principio, deben respetarse los derechos adquiridos por los ex-
tranjeros.

c) Se le deben abrir los procedimientos judiciales.

d) Deberán ser protegidos contra todos aquellos delitos que amenacen su vida, libertad, propiedad y honor" (3).

Entre los tratados mas sobresalientes encontramos el celebrado en la — Habana el 20 de febrero de 1928 en la sexta conferencia americana", la — convención sobre Derechos y Deberes de los Estados" efectuada en Montevideo, Uruguay el 26 de diciembre de 1933, y la Novena Conferencia Internacional que se llevó a cabo en Bogotá, Colombia. Asimismo por su — trascendencia universal, se citan algunas estipulaciones de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, aclarando que no tiene la — categoría de un tratado pero si una serie de principios en los que deben inspirarse los Estados Soberanos para una adecuada regulación sobre concepción jurídica de extranjeros.

Derechos que se establecen en favor de los extranjeros:

- El goce de los derechos civiles y de las Garantías Individuales que -

(3) Derecho Internacional Privado, Trillas, México, Págs. 103-104.

se reconocen a favor de los nacionales del país de origen.

- Respeto a los derechos adquiridos, lógicamente que el origen de esos derechos sea legítimo.

- Igualdad de derechos con los nacionales, en cuanto a que deben tener la misma protección que las leyes reconocen a dichos individuos, con esto se pretende buscar con el pasado en donde los extranjeros recibían mejores tratos inclusive que los nacionales, lo que daba margen a una excesiva interposición diplomática por parte de los países poderosos.

- Cuando los extranjeros ejercitan una acción judicial o administrativa deben agotar todos los recursos que las leyes confieren a los nacionales (14).

Obligaciones que se establecen para los extranjeros.

- Sujetaarse a los tribunales y leyes del país en el que se encuentran o pretenden internarse; por tanto deben cumplir con las condiciones y requisitos que en la legislación se establezcan para tener derecho a una estancia legal o para adquirir su residencia definitiva.

- Participar, al igual que la mayoría de los nacionales, en el pago de las contribuciones derechos o impuestos fijados por el gobierno federal o la autoridad del lugar donde residen.

- Ejercer funciones de vigilancia en el lugar en donde tengan establecido su domicilio.

Algunas de las estipulaciones genéricas consignadas en los tratados que

(14) Sepúlveda Casas, Derecho Internacional, Porrúa, México, 1977, pág. 240.

se citan, son las siguientes:

- Los Estados pueden expulsar a los extranjeros, cuando se considere — que su estancia en el país no es conveniente o por cuestiones de seguridad nacional; cabe recordar que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 33 faculta al Ejecutivo Federal para expulsar del país a todo aquel extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente, sin que previamente se establezca un juicio al respecto.

- Se prohíbe tajantemente a los extranjeros participar de cualquier forma o medio en las cuestiones políticas del país del cual no son nacionales.

Podemos concluir que nuestros legisladores siempre estuvieron "adelante" de los tratados internacionales, ya que nuestra Carta Magna del 17 ya — concedía a los extranjeros un plano de equiparación a nuestros nacionales y por tanto dichos extranjeros se encontraban protegidos en sus derechos, personas, patrimonio, actos, etc.

CAPÍTULO 3.- COMPETENCIA DE LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN EN MATERIA - -
MIGRATORIA.

Una vez precisada la evolución que en nuestra nación ha experimentado - la condición jurídica del extranjero y delimitada su situación en el Derecho Positivo Mexicano, se estudia, en este capítulo, la trascendencia de la participación de la Dirección General de Servicios Migratorios en la atención de los trámites relativos a la internación y estancia de - los extranjeros en nuestro país, concretamente se analiza su estructura orgánica, facultades y funciones, conjuntamente con la de sus órganos - desconcentrados, así como al conjunto de disposiciones normativas y políticas migratorias aplicables en los diversos trámites migratorios que se efectúan ante la citada autoridad administrativa, con el propósito - de sentar las bases de la propuesta de procedimiento planteado en esta investigación.

3.1.- Facultades de la Dirección General de Servicios Migratorios

En la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, encontramos señalado el ámbito de competencia que tienen todas y cada una de las Secretarías de Estado dependientes del Ejecutivo Federal, que se encargan de atender las cuestiones administrativas que competen a este; corresponde a la Secretaría de Gobernación conocer y resolver aquellos asuntos en los que se involucran elementos extranjeros, concretamente tratándose de todas aquellas cuestiones, que como consecuencia de la internación y estancia de extranjeros en nuestro país, se deriven. Lo anterior se desprende de lo preceptuado en el artículo 77 fracción VI de la

Ley citada que señala que compete a la Secretaría de Gobernación "aplicar el artículo 33 de la Constitución". Se encargará de vigilar se respeten las garantías individuales a los extranjeros del país cuando lo considere conveniente.

En el Reglamento Interior de la citada Secretaría de Estado, vemos que en la Dirección General de Servicios Migratorios, la autoridad administrativa responsable de autorizar todos los actos que se originan como consecuencia de la internación y estancia de los extranjeros en nuestro Territorio Nacional.

Por cuestiones prácticas he considerado conveniente hacer una clasificación de las facultades y funciones que tiene la Dirección General de Servicios Migratorios, como se verá a continuación:

a) Facultad General:

Atender los asuntos migratorios que regula la Ley General de Población y su Reglamento, esto es, conocer, resolver y vigilar lo relativo a la migración, inmigración y emigración de nacionales y extranjeros.

b) Facultades en Materia Inmigratoria:

Dentro de esta clasificación comprendemos los trámites administrativos que los extranjeros deben realizar ante la Dirección General de Servicios Migratorios para gozar de una estancia legal en nuestro país y concurrentemente gozar de los derechos y cumplir con las obligaciones que su calidad y característica migratoria les permita, por tanto la citada Dirección General deberá tramitar y autorizar lo relativo a la interna-

ción y estancia en el país de los extranjeros, es decir, conceder o negar lo referente a cambios de calidad y característica migratoria, otorgando cuando proceda, los documentos que lo acrediten como No Inmigrante, Inmigrante o Inmigrado. Así mismo dicha dirección deberá expedir certificaciones de legal estancia a los extranjeros que deseen contraer matrimonio con nacional o extranjero, o en su caso para obtener su divorcio o nulidad del matrimonio; en términos generales para realizar actos sobre cambios de su estado civil, de domicilio, actividades etc..

Por último le corresponderá otorgar permiso a los extranjeros para adquirir bienes inmuebles rústicos, derechos reales sobre los mismos, acciones o partes sociales de empresas dedicadas en cualquier forma al comercio o tenencia de dichos bienes; también impone las sanciones a que se hagan acreedores.

c) Existen otras facultades complementarias a las inmigratorias y es que tramita y ejecuta la expulsión de los extranjeros, gira circulares que impidan su reingreso al país, establece criterios y políticas que vayan con arreglo a la inmigración, autoriza a los extranjeros establezcan el asiento de sus negocios o domicilio en las zonas del país en que no exista una excesiva concentración poblacional.

d) Otras facultades a cargo de la Dirección General de Servicios Migratorios que no tienen relación con la situación inmigratoria son las de llevar los controles y estadísticas sobre el flujo migratorio nacional, establecer estaciones migratorias para los extranjeros que se encuentran ilegalmente en nuestro país para trasladarlos a su país de origen y rendir -

informes sobre la situación de los extranjeros, cuando se lo requieran -
otras autoridades.

3.1.1.- Estructura Orgánica de la Dirección General de Servicios Migrato-
rios.

(ver cuadro hoja siguiente)

3.1.2.- Funciones de la Dirección General de Servicios Migratorios.

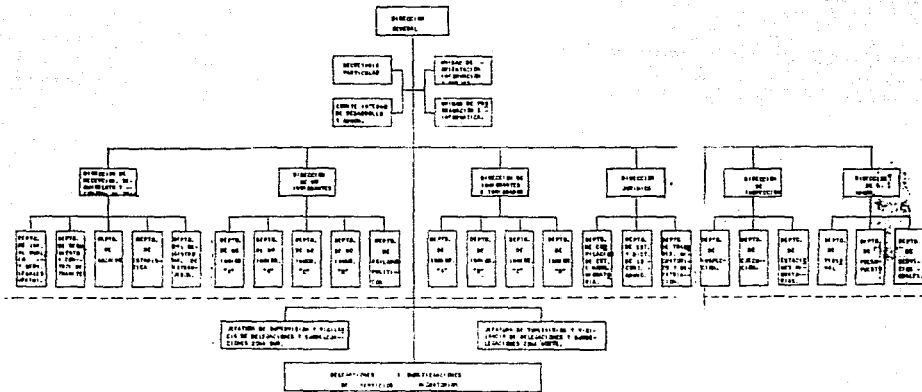
La Dirección General de Servicios Migratorios, es la Dependencia encarga-
da de atender lo relacionado con los asuntos migratorios y de extranje-
ría en coordinación con otras Secretarías de la Administración Pública -
Federal, entre las que podemos mencionar: Relaciones Exteriores, Turis-
mo, Defensa Nacional, comercio y Fomento Industrial, Trabajo y Previsión
Social, Procuraduría General de la República, Pesca, entre otras, además
con los Gobiernos de los Estados y sus municipios.

La Dirección se ocupa del status de los extranjeros en el país, es decir,
de su situación migratoria, estado civil, obligaciones, bienes, trabajo,
estudios, inversiones, actos mercantiles, actividades científicas, cultu-
rales, deportivas y de turismo, vigila que el extranjero en el país cum-
pla debidamente con las leyes y disposiciones regulatorias y se encarga
de sancionar su incumplimiento.

En este sentido, la Dirección General de Servicios Migratorios desarrolla
funciones tipificadas de la siguiente manera:

1.- De Servicios Migratorios. Que se refieren a las personas que ingresan
al país en su calidad de:

3.1.3. ESTRUCTURA ORGANICA DE LA DIRECCION GENERAL DE METEOROLOGIA.



- a) *No Inmigrante, por un lapso de un día hasta seis meses o un año con propósitos de recreación, trabajo, estudio, realización de actos del estado civil, jurídicos, mercantiles entre otros; con la salvedad de que dicho plazo puede o no, según sea el caso, - sea prorrogado por la autoridad respectiva.*
- b) *Inmigrantes, por un periodo de hasta cinco años para desarrollar actividades similares a las anteriores, y*
- c) *Inmigrados, que han solicitado y obtenido la autorización para residir en nuestro país.*

77.- *De Inspección y Vigilancia; realiza funciones tendientes a supervisar, vigilar y ejecutar el cumplimiento de las Leyes migratorias y de extranjería, a los extranjeros que se internan, salgan o permanezcan en el país, inclusive a los mexicanos relacionados con ellos.*

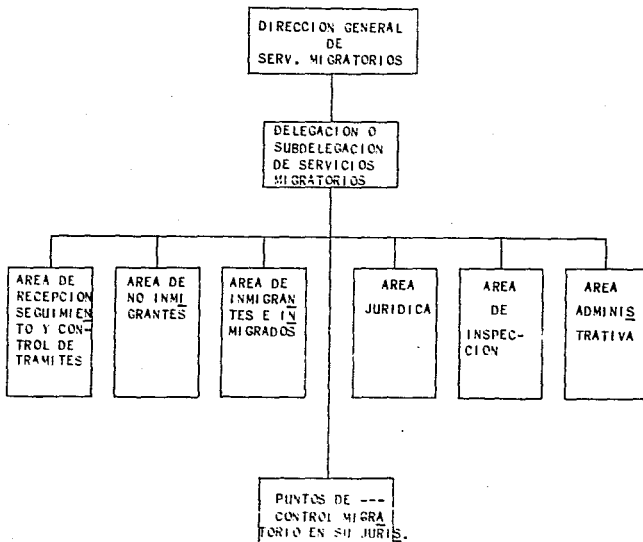
En este rubro incorporamos también la función que tiene de expulsar a -- los extranjeros y ejecutar las sanciones impuestas a los mismos.

777.- *De Registro Nacional de Extranjeros; se lleva un control actualizado de aquellos extranjeros cuya permanencia en el país ya fué autorizada, así como el relativo a las temporalidades de las salidas del país que se efectúan.*

3.1.3.- *Estructura y Funciones de las Delegaciones y Subdelegaciones Migratorias .*

(ver cuadros hoja siguiente)

3.1.3 ESTRUCTURA Y FUNCIONES DE LAS DELEGACIONES Y SUBDELEGACIONES MIGRATORIAS.



Con el propósito de que las funciones que tiene asignadas la Dirección General de Servicios Migratorios se realicen con más eficiencia y eficacia, se crean organismos descentralizados, que jerárquicamente se encuentran subordinados a dicha Dirección, se rigen por sus ordenamientos constitutivos y su finalidad principal consiste en atender los trámites y asuntos en general que solicita un extranjero; de esta forma nacen las Delegaciones y Subdelegaciones Migratorias.

En términos generales y de acuerdo al cuerpo jurídico que las crea, sus funciones son complementarias de los órganos centrales, y consisten en verificar que los extranjeros tengan su documentación en regla, cumplir con las órdenes de expulsión, exigir el pago originado por sanciones y autorizar salidas, regresos y salidas definitivas del país.

Se han emitido nuevas directrices por parte de la Dirección General de Servicios Migratorios para que tanto sus Delegaciones como Subdelegaciones la apoyen realmente en las gestiones migratorias, y al efecto ahora son competentes:

a) No Inmigrantes: Concede prórrogas a los visitantes (TA-3), revalidaciones, permisos de matrimonio, ampliación de visa de turistas de nacionalidades que no sean reguladas ni restringidas, permiso de adquisición de inmuebles rústicos, autorizaciones de salida y regreso, así como de salida definitiva.

b) Inmigrantes: Autoriza referendos, siempre y cuando el extranjero siga desempeñando funciones por las que se otorgó la calidad de Inmigran

te, así como para desempeñar otras actividades, expide constancia de legal estancia, permisos de matrimonio, levantamiento de actas de denuncia, así como permisos para la adquisición de inmuebles rústicos o derechos reales sobre los mismos.

c) En cuanto a la Inspección y Vigilancia, las Delegaciones o Subdelegaciones están facultadas para expulsar a los extranjeros ilegales de origen centro o sudamericano, canadienses y norteamericanos, asimismo - investigan las denuncias presentadas en contra de extranjeros por violaciones a la Ley General de Población y su Reglamento o por la ejecución de actos ilícitos.

3.2.- Las Políticas Migratorias.

Son los criterios o parámetros sobre los cuales fincará su actuación la Dirección General de Servicios Migratorios, con la finalidad de dar debido cumplimiento a las facultades y funciones que tiene encomendadas, es decir, son aquellos elementos en los que se orientará la citada Dirección para facilitar la internación y estancia de los extranjeros en nuestro país, cuando así converga a los intereses económicos nacionales o bien para no asimilar en exceso a los extranjeros en protección de los nacionales.

Estos criterios o políticas migratorias se han instrumentado, considerando la calidad y la característica migratoria que ostenten o pretendan los extranjeros.

En cuanto a la calidad de No Inmigrantes, las políticas son las que a —

continuación se señalan:

Turistas. - Esta característica migratoria, sólo puede obtenerse vía internación, para su obtención, estas solicitudes se clasifican según el tipo de nacionalidad del interesado, en reguladas y no reguladas.

Las personas de nacionalidad no regulada, pueden obtener dichas características directamente al presentarse ante una Delegación Migratoria - (ejemplo el Aeropuerto Internacional).

En cuanto a *Turistas Regulados.* - La solicitud de internación deberá ser formulada por un pariente consanguíneo en línea recta ascendente o descendente; o por una empresa privada o una dependencia estatal o parastatal, acreditándose ambos casos, el primero mediante un documento fehaciente que pruebe el nexo familiar y el segundo mediante un escrito del organismo que se trate.

Debe hacerse una conceptualización de lo que es *nacionalidad con regularización especial*, en base a los acuerdos emitidos por la propia Dirección General de Servicios Migratorios, en concordancia con la Secretaría de Relaciones Exteriores, fundado principalmente en la política internacional imperante, es decir, de acuerdo a la reciprocidad internacional o bien en caso de que nuestro país no tenga relaciones diplomáticas con otros países o también por tratarse de países con políticas con las que nuestro país no está de acuerdo; se permite o restringe la internación de extranjeros a nuestro Territorio Nacional.

La nacionalidad regulada, se divide en tres subtipos, que se citan como

grupos 1, 2 y 3. Las personas de nacionalidad grupo 1, pueden solicitar y obtener su permiso de internación ante cualquier consulado mexicano - en el extranjero. Las de los grupos 2 y 3 deberán obtener el permiso directamente a la Dirección General de Servicios Migratorios, requiriendo, para los grupos 3, previo acuerdo del C. Subsecretario de Gobernación.

Grupo 1.

BANGLADESH	ECUADOR	JORDANIA
BELICE	EL SALVADOR	NICARAGUA
BOLIVIA	GUATEMALA	PANAMA
COLOMBIA	HAITI	PAKISTAN
COSTA RICA	HONDURAS	PERU
COREA DEL SUR	INDIA	REPUBLICA DOMINICANA
CUBA		

Grupo 2.

AFGANISTAN	BORNEA	CHINA POPULAR
ALBANIA	BOSNIA	CHINA NAC.
ALEMANIA	BORNEO HATEHANA	CHYPRE
ALCATAR	BRUNO	TAHOMCY
ALTO VOLTA	BRITAN (BOTAN)	INDONESIA
ANDORRA	CAMPUCHEA (CAMBOYA)	INDONESIA
ARABIA SAUDITA	CAMERUN	FRANCIA
ARABIA SAUDITA	COMSO DEMOCRATICO	FRANCIA
ARABIA SAUDITA	COMSO REPUBLICANO (ZANNA)	GABON
BAHARIN	CHAD	GHANIA

BENIN	CHECOSLOVAQUIA	GHANA
BOAFRA	CHILE	GRANADA
SUISENA ECUATORIAL	MUSCAT Y OMAN	SIBAZIANDIA BRIT.
SURIANA	NAUARI	TANZANIA (ZANZI)
HUNGRIA	NEPAL	TUNEZ
YAK	NIGER	TOGO
YRAN	NIGERIA	TONGA
KENYA	NUOVA GUINEA	TRANSKAI
COREA DEL NORTE	OMAN	USANDA
COSTA DE MARFIL	RUONESIA	VJETNAM NORTE
LIBANO	RIANIA	VJETNAM SUR
LIBERIA	LAOS	VUANATU (ANTES
LIBIA	LESOTHO	NUOVAS HERBIDAS)
MADAGASCAR	SAN VICETE (GRANIZANS) VENTIA	
MALASIA	SANTA LUCIA	YEMEN
MALAWI	SEUCHELLES	SALOMON ISLAS
MALI	SIBERIA LEONIA	SANOA OCCIDENTAL
MALDIVAS	SINGAPUR	SAN MARINO
MALTA	SRI LANKA (ANTES CEBLAN)	YEMEN DEL SUR
MARSHALLS	SOMALIA	YUGOSLAVIA
MAURICIO	SUD-AFRICA	ZAMBIA
INDONESIA	SUDAN	

Grupo 3.

REPUBLICA DE SUD-AFRICA

CHINA NACIONALISTA (TAIWAN)

Las nacionalidades no reguladas, son todas las no señaladas en los listados anteriores.

VISITANTES.-

a) Visitante con actividades lucrativas, trátase de técnicos, científicos, investigadores, catedráticos, profesionistas, cargos de confianza, deportistas y artistas.

1.- El criterio para estar en posibilidad de autorizar a este tipo de extranjeros para el ejercicio de una actividad remunerativa, debe estar encaminada a dar preferencia a los mexicanos en cualquier actividad a efecto de evitar el desplazamiento ocupacional por parte de extranjeros y así combatir el desempleo existente en el país.

Sin embargo, se debe fomentar las actividades científicas y tecnológicas así como la docencia de las disciplinas no cubiertas o insuficientemente cubiertas por nacionales, con la finalidad de fomentar el desarrollo nacional.

b) Visitante sin actividades lucrativas, trátase de los extranjeros cuyo objetivo sea realizar trámites administrativos y judiciales (sucesiones, adopciones, divorcios, actos y contratos), deberán satisfacer los requisitos de solvencia económica y fotostáticas del trámite que se realiza, o pretende llevar a cabo.

c) Visitantes, cuyo objeto sea entablar pláticas comerciales con una o más empresas de nacionalidad mexicana. Por ningún motivo podrá solicitarse cambio de actividad o empleador, por lo que al término de su re-

lación con el negocio, deberá abandonar el Territorio Nacional.

d) Visitantes rentistas, tállese de los extranjeros cuya intención es residir en México disfrutarán de una cantidad de dinero, para su sostenimiento económico, misma que no será inferior a \$ 1,000.00 dls. mensuales, siendo éstos el producto de un contrato de inversión celebrado con una Institución de Banca Múltiple establecida en México.

e) Visitantes inversionistas, tállese de los extranjeros, cuya intención sea invertir su capital en una Industria Mexicana, esta característica debe otorgarse en todos los casos PRIORITARIAMENTE, siempre y cuando se ajuste al marco de requisitos que previamente establece la propia Dirección, se habla de prioridad en virtud de que el capital - traído a producir a México fomenta su desarrollo económico.

f) Visitantes acompañantes, es conveniente precisar el grado de parentesco, a fin de estar en posibilidad de aceptar su internación, optarán se preferentemente por los parentescos por consanguinidad ascendente, - descendente y por afinidad.

ESTUDIANTES.-

Deberán tener como propósito realizar estudios a nivel licenciatura, - maestría, posgrado, doctorado y especialidades, que su nacionalidad no sea restringida; en solicitudes de acompañante de Estudiante se deberá comprobar con documentos oficiales debidamente Certificados, el parentesco en línea directa.

ASILADOS POLITICOS Y REFUGIADOS.-

Para otorgar asilo politico se requiere comprobar con documentos fehacientes la persecución politica como: recortes periodisticos, cartas de la Comisión de Derechos Humanos del País de origen, fotografias y documentos que a su juicio de la Secretaría se necesiten para probar lo dicho.

Se niega el Asilo Politico cuando no se comprueba la persecución politica o cuando se procede de un lugar distinto donde se ejerció la persecución politica.

En el caso de los refugiados, se les recibirá para proteger su vida; seguridad o libertad cuando hayan sido amenazados por violencia generalizada, la violación masiva de derechos humanos u otras circunstancias que - hayan perturbado el orden publico en su país de origen.

CRITERIOS APLICABLES PARA LA ELABORACION DE RESOLUCIONES NEGATIVAS EN LAS CARACTERISTICAS MIGRATORIAS CONTENIDAS EN EL ARTICULO 42 FRACCIONES 2 a 5X.

1.- Por incumplimiento de las disposiciones legales y administrativas que condicionan la permanencia legal en el País de un extranjero sea cual fuere su nacionalidad.

2.- Preferencia a los mexicanos en cualquier actividad o empleo, en base al Derecho Tutelar en favor del mexicano que otorga la Ley General de Población, para evitar el desplazamiento ocupacional por parte de ex-

extranjeros y combatir por consiguiente el desempleo en el País.

3.- Por la inexistencia de reciprocidad internacional.

4.- Por las facultades discrecionales de la Secretaría de Gobernación otorgadas por la Ley General de Población.

5.- Nacionalidades con regulación especial, entendidas como aquellas que ostentan las personas nacionales de un País con el que México no tiene relaciones ni diplomáticas o políticas, o nacionales de países con formas de gobierno discordantes con la ideología política del Gobierno Federal de México.

6.- Extranjeros con antecedentes, sancionados por la Ley. (expulsiones).

INMIGRANTES E INMIGRADOS.

En cuanto a la situación de los Inmigrantes e Inmigrados, los criterios que prevalecen son los siguientes:

INVERSIONISTAS.

La autorización para internarse al país quedará sujeta a que el interesado cumpla con los requisitos que fija la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, el Reglamento del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras, y mantenga el monto mínimo de inversión exigido, durante su estancia en el país.

CARGOS DE CONFIANZA.

A quienes ocupen los cargos de máxima dirección (Dirección General, Gerencia General, Presidencia del Consejo de Administración o Administrador Unicol en empresas productivas de la economía; también en los casos que ocupen cargos de Vice-Presidente, Sub-Gerente General o sus equivalentes, siempre y cuando estas empresas estén ubicadas en el sector primario de la economía y no haya duplicidad de cargos.

DEPENDIENTES FAMILIARES.

Solo se otorgará la calidad de inmigrante tratándose de los padres o hijos menores del solicitante y en casos excepcionales a sus hermanos, en este último caso cuando sean menores de edad; y a sus conyuges.

RENTISTAS.

Deberán acreditar ingresos derivados de inversiones financieras en instituciones nacionales o de pensiones provenientes del exterior por una suma no menor de \$ 1,500 dls. y 500.00 dls. mensuales por cada dependiente familiar.

ARTISTAS Y DEPORTISTAS.

Cuando su interacción sea benéfica para el país, a juicio de la Secretaría de Gobernación.

INMIGRADOS.

Respecto a la calidad de Inmigrado, que se ha otorgado solo a quienes tienen vínculos conyugales o de paternidad con mexicanos o con Inmigrado, - esto ha dado como resultado que se haya declarado inmigrados a extranje-

as cuyas actividades son, en muchos casos, irrelevantes para la economía del país y, en cambio, se haya negado la declaratoria respectiva a determinados extranjeros que desempeñan actividades de indudable importancia dentro del aparato productivo nacional, ya sea como técnicos, científicos, inversionistas o, incluso ocupando un cargo de confianza en empresas generadoras de empleos y, en algunos casos, de divisas.

Cabe mencionar que el hecho de negarles la calidad de inmigrantes a quienes ocupan los principales cargos directivos en las grandes empresas, provoca en ellos y en sus superiores una sensación de rechazo por parte de nuestro país; que juzgan incompatible con los beneficios desde su perspectiva, que estas empresas producen a México: Es cierto que la radicación de la inversión extranjera en México no depende de la calidad migratoria que se les otorgue a sus directivos, sin embargo negarles la calidad de inmigrado que solicitan, puede generar un clima de disgusto con un sector que por su fácil acceso a los ámbitos de comunicación y de decisión política puede eventualmente suscitar ataques o informaciones insidiosas contra la Secretaría de Gobernación, cuyo costo quizá no justifique el beneficio derivado de negarles la calidad de inmigrado.

Por último, es necesario recordar, en relación con los científicos y los técnicos, el contenido del artículo 36 de la Ley General de Población, cuyo texto señala que: "La Secretaría de Gobernación tomará las medidas necesarias para ofrecer condiciones que faciliten el arraigo y asimilación en México de investigadores, científicos y técnicos extranjeros".

No puede dudarse que la mejor manera de facilitar el arraigo y asimilación de estos extranjeros al país es otorgándoles la calidad de Inmigrado.

En cuanto a políticas generales tenemos las siguientes:

INTERNACIONES.

Atendiendo a los lineamientos establecidos en la Ley General de Población y su Reglamento, se facilitan las internaciones de científicos, técnicos e inversionistas, dado que en nuestro país las insuficiencias en materia de ciencia, tecnología y capital lo hacen necesario.

En el caso de los técnicos y científicos se solicita la opinión del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología respecto a la conveniencia de su internación.

CAMBIOS DE CALIDAD.

Es criterio de la Dirección General de Servicios Migratorios que por regla general no se autoricen cambios de calidad a los transmigrantes, y a los turistas, con excepción de aquellos que por su reconocida capacidad técnica o científica, representen un evidente beneficio al desarrollo nacional.

En los casos de cambio de calidad de la fracción III (tercera) del artículo 42 (No Inmigrante Visitante) a cualquiera de las del 48 (Inmigrante), solo se otorgará a los extranjeros que hayan agotado la temporalidad máxima que marca la Ley General de Población para detentar la característica de visitantes, siempre y cuando cumplan con los requisitos que se piden para la nueva calidad.

CAMBIOS DE CARACTERISTICA.

Se autorizarán los cambios de características en los siguientes casos:

- Siempre que se solicite cambio de cualquiera de las fracciones del artículo 48 de la Ley General de Población a las de inversionista, científico o técnico.

- En todos los demás casos será resuelto negativamente.

REFRENDOS.

- Si el refrendo se solicita dentro de los 30 días siguientes al vencimiento de la anualidad correspondiente, se aplicarán las sanciones pecuniarias por las violaciones correspondientes.

- Si se solicita después de 30 días, pero antes de los 90 posteriores a su vencimiento, además de las sanciones pecuniarias que le correspondan se cancelará su documentación y se le fijará IMPROPOROSABLE PLAZO para que se regularice.

- Se negará siempre todo refrendo que sea solicitado después de los 90 días posteriores a su vencimiento, cancelándose la documentación migratoria y otorgándoseles plazo para que salgan definitivamente del país.

Estos criterios tienen como excepción cuando un extranjero contrae matrimonio con mexicanos o tiene hijos nacidos en el país; ya que se les otorga

con las facilidades necesarias, para su regularización y legal estancia.

ADQUISICIONES DE BIENES RAÍZES.

Con excepción de los No Inmigrantes Transmigrantes, Los extranjeros, independientemente de su calidad migratoria pueden 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 Extranjera y demás leyes.

FIGACION DE REQUISITOS.

- Cuando alguna promoción no llene los requisitos señalados con anterioridad para el trámite respectivo, será resuelto negativamente, devolviendo su documentación al interesado para que una vez cubiertos, — promueva nuevamente.

Por último algunos criterios los encontramos en la Ley General de Población y su Reglamento, que señalan que se puede negar el ingreso al país o bien el cambio de calidad y característica migratoria o cualquier extranjero cuando: a) no exista reciprocidad internacional, b) sea lesivo para los intereses de los nacionales, c) hayan observado mala conducta — durante su estancia en el país o tengan malos antecedentes en el extranjero, d) infringir la Ley General de Población o su Reglamento, e) no se encuentren físicos o mentalmente sanos a juicio de la autoridad sanitaria, o cuando permanecen fuera del país por una temporalidad mayor de la autorizada por las disposiciones aplicables.

3.3.- Aspectos Generales de Los Diversos Trámites Migratorios.

3.3.1.- Ley General de Población y su Reglamento.

De acuerdo a la Ley General de Población y su Reglamento, es una facultad de la Secretaría de Gobernación, atendiendo la política demográfica nacional, señalar el número de extranjeros que pueden internarse al - - país porque así lo determine el interés nacional, por tanto puede fijar a los extranjeros las condiciones que estime conveniente respecto a las actividades a que habrán de dedicarse o lugar en que habrán de residir, cuidando que dichos extranjeros sean elementos útiles para el país y - cuenten con los ingresos suficientes y necesarios para su subsistencia y de las personas que viven bajo su dependencia económica.

Considerando lo anterior es potestad de la citada Secretaría de Estado autorizar o negar la internación, estancia, cambio de calidad y/o característica migratoria de los extranjeros que lo soliciten.

En este marco, la Ley General de Población y su Reglamento, establecen plazos y requisitos que en algunas características y calidades migratorias deben cubrir los extranjeros para su autorización.

El artículo 75 del Reglamento de la Ley General de Población, establece que en toda solicitud, ya sea de internación, o de cambio de calidad migratoria debe cumplirse con los requisitos siguientes:

- a) Nombre y lugar de residencia del extranjero.
- b) Lugar de nacimiento.

cl Nacionalidad actual y anteriores si las hubiera.

d) Edad y estado civil.

e) Profesión u ocupación habitual.

f) En su caso, nombre de las personas que lo acompañen, con expresión de su nacionalidad, edad, estado civil y relación familiar con el interesado.

g) La persona o negociación a la que prestará sus servicios y los ingresos que va a recibir y la actividad a que pretenda dedicarse, y

h) Acompañar los documentos con que se acrediten los requisitos para obtener la calidad y/o característica migratoria que se pretenda.

Respecto al último inciso, la Ley General de Población precisa que cuando un extranjero o los representantes legales de éstos no cumplen con los requisitos que se les fijan en el plazo que la Secretaría de Gobernación determine en cualquier trámite migratorio, se les tendrá por desistido de la gestión. Al respecto cabe aclarar que la Dirección General de Servicios Migratorios no ha emitido una disposición que precise los términos de que disponer los interesados para presentar los requisitos omitidos, generándose con esto una anomalía procedimental tal vez que en la práctica no se fija el mismo término para inmigrantes no inmigrantes o inmigrantes, lo que hace necesario la existencia de un procedimiento que regule dichos plazos de manera genérica.

Los trámites que un extranjero realiza ante la Dirección General de Servicios Migratorios, generalmente son para solicitar internaciones, cambio de calidad y/o característica migratoria, autorización para dedicar

se a determinadas actividades o bien realizar determinados actos judiciales, pasapagos, referendos, revalidaciones, etc.,

Así por ejemplo en el caso de los No Inmigrantes visitantes, asilados - Políticos, y Estudiantes cuando deseen que su estancia en el país se prorrogue, deberán solicitarlo 30 días antes de que se venza la primera temporalidad autorizada y deberán acreditar que las condiciones por las que fueron admitidas aún prevalecen, así lo establece el artículo 106 del Reglamento de la Ley General de Población.

En el caso de los Inmigrantes Rentistas, Inversionista, Profesional, para desempeñar cargos de confianza, científico, técnico, deben solicitar el referendo de su documentación migratoria 30 días antes de que termine la vigencia del permiso respectivo, acreditando que las condiciones subsisten.

El Inmigrante que solicite cambio de calidad migratoria, A Inmigrado, - deberá hacerlo dentro de los seis meses siguientes al vencimiento del cuarto referendo, acompañando los requisitos marcados por la Ley General de Población y su Reglamento.

En los casos citados, la Dirección General de Migración, fija un plazo prudente, para que el extranjero cumpla con los requisitos omitidos y - en su caso fija otro plazo para que abandone el país.

La Secretaría de Gobernación tiene la mas amplias facultades para que, - en base a las políticas migratorias, la Ley General de Población y su -

Reglamento, autorice o niegue cualquier solicitud de trámite solicitada por los extranjeros, es decir goza de una facultad discrecional para la resolución de los casos que se le plantean; pero es importante precisar que las decisiones que dicha secretaría tome respecto a las solicitudes deben fundarse en una norma jurídica ya que de lo contrario se estaría faltando al principio de legalidad establecida en el artículo 16 de -- nuestra Carta Magna, es decir, esta autoridad administrativa está facultada para decidir sobre lo que es oportuno hacer o no hacer, pero sus determinaciones en casos particulares, no deben ser arbitrarias, caprichosas o injustas, toda vez que degenera en un ejercicio arbitrario de poder, lesivo a los intereses de los extranjeros, pudiendo generar con esto una responsabilidad del Estado.

Ante esta situación y la carencia de un procedimiento específico es necesario que la Ley prevea la creación de uno, precisando los plazos a -- que de manera obligatoria se sujeten tanto las autoridades como los interesados, la forma de computarlos, las responsabilidades de los servidores públicos y los medios de impugnación en favor de los interesados -- y terceros, para que obtengan la revocación o modificación de las resoluciones de la Dirección General de Servicios Migratorios cuando son en sentido negativo.

Aunado a lo anterior, también debe considerarse la forma de acreditar -- la personalidad cuando se actúe por medio de representante; desde mi -- punto de vista, debe exigirse que en este caso sea un Licenciado en Derecho ya que en la práctica de manera general se ha fomentado el llamado coyotaje quienes en complicidad con empleados de la misma dependen--

cia gubernamental gestionan los trámites, creándose con esto una gran corrupción y a su vez explotación de los extranjeros, ya que dichos empleados aceleran o retardan los trámites, de acuerdo a su particular interés.

La Ley General de Población y su Reglamento no establecen un procedimiento específico regulatorio de los diversos trámites que se solicitan ante la Dirección General de Servicios Migratorios, por lo que el objetivo de la presente investigación, es proponer un procedimiento congruente con la naturaleza de los trámites de cambio de calidad y característica migratoria, y que se contempla en el capítulo siguiente.

CAPÍTULO 4.- LA LEGALIDAD EN LOS TRÁMITES MIGRATORIOS

Habiendo analizado las facultades y funciones de la Dirección General de Servicios Migratorios, en la atención y resolución de los trámites solicitados por los extranjeros, en este capítulo se estudian las diversas calidades migratorias reconocidas por la Ley General de Población y su Reglamento, precisando los temporalidades que dichos ordenamientos les señala a cada una, en su estancia en nuestro país. Así mismo de manera breve, se resumen y enuncian los diversos trámites específicos de que conocen los departamentos administrativos dependientes de la Dirección de No Inmigrantes y de Inmigrantes e Inmigrados, con el ánimo de resaltar que no existe un procedimiento durante su atención.

Se elabora un procedimiento específico, precisando fases, términos y recargo, válidos para los trámites de cambio de calidad y/o característica migratoria, cuyo propósito es garantizar el respeto a las garantías de que deben gozar todos los extranjeros involucrados en los mismos.

4.1.- Concepto de "No Inmigrante, Inmigrante e Inmigrado".

De acuerdo a la Ley General de Población y su Reglamento se considera como no inmigrante a "todo aquel extranjero que con la autorización del Secretario o en su caso del Subsecretario de la Secretaría de Gobernación, se interna temporalmente al territorio nacional, es decir que quienes poseen esta calidad migratoria no obtienen derechos de residencia definitiva en nuestro país.

De acuerdo al Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, los servidores públicos arriba citados, pueden delegar dicha facultad en otro servidor público de menor jerarquía, recayendo en el Director General de Servicios Migratorios la misma para autorizar las internaciones y/o cambios a dicha calidad migratoria.

Por lo que hace a la temporalidad autorizada en nuestro país a los extranjeros, varía de acuerdo a la característica migratoria que deseen o en la que su situación particular encuadere, así por ejemplo:

El periodo máximo autorizado para los visitantes locales es de 3 días, - para los visitantes provisionales y los transmigrantes es de 30 días, - para los turistas es de seis meses, en todos los casos son plazos im-
prorrogables. Por lo que hace a los visitantes distinguidos se les autoriza hasta por seis meses pudiendo prorrogarse dicho periodo por la misma temporalidad, cuando lo considere pertinente la Secretaría de Gobernación. Respecto a los visitantes, estudiantes, consejeros y asilados políticos se les autoriza una permanencia hasta de un año siendo prorrogable por igual temporalidad a juicio de la Secretaría de Estado citada. En cuanto a los Refugiados, no se precisa temporalidad alguna, pero se presume que se les autoriza su estancia en el país mientras subsistan las causas que originaron la huida de su país. En ninguno de los casos citados se adquiere derecho de residencia definitiva en nuestro país; - para alcanzar tal propósito deberán solicitar y obtener cambio de calidad migratoria a inmigrante.

Respecto a la calidad migratoria de inmigrante, este se considera como -

"todo aquel extranjero que tiene como propósito radicarse de manera definitiva en nuestro país, mientras adquiere la calidad de inmigrado".

Esta calidad migratoria se puede obtener via internación o mediante cambio de calidad migratoria de no inmigrante a inmigrante; en ambos casos, de acuerdo a las políticas migratorias, la Ley General de Población y - su Reglamento, la Dirección General de Servicios Migratorios en uso de su facultad discrecional puede otorgar o negar la calidad migratoria - de inmigrante. Esta calidad presupone dos elementos fundamentales: - a) que exista un ánimo de radicación y b) que la persona quede condicio- nada a que durante cinco años compruebe anualmente que cumple con las condiciones que le fueron señaladas al autorizarsele su internación y/o cambio de calidad migratoria. En caso contrario, es decir, dejaren de - satisfacerse las condiciones a que está supeditada su estancia en el - país, tendrá la obligación de comunicarlo a la Dirección General de Ser- vicios Migratorios para que esta cancele su documentación migratoria y le fije un plazo para que abandone el territorio nacional o en su caso decida - concederle otro para que regularice su situación migratoria.

Las diversas características de inmigrantes son: a) Rentista, b) Inver- sionista, c) Profesional, d) Cargos de confianza, e) Científico, f) Téc- nico g) Familiares acompañantes de cualquiera de los citados anteriormen- te, siempre y cuando vivan bajo su dependencia económica, y h) Artistas y Deportistas.

En cualquier característica en que se encuentre el extranjero tiene - la obligación de referendar su documentación migratoria anualmente, debien

de hacerlo dentro de los treinta días anteriores a la fecha en que se vence cada vigencia autorizada, y acompañando las constancias de que subsisten las condiciones a que quedó sujeta su internación y/o cambio.

Al vencer el cuato referido, el inmigrante si desea obtener la calidad de inmigrado, deberá solicitarlo dentro de los seis meses siguientes o en su caso regularizar su situación migratoria nuevamente como inmigrante etc.

Por Inmigrado debemos entender "todo aquel extranjero que ha sido autorizado por la Secretaría de Gobernación para residir definitivamente en territorio nacional"; la autorización de esta calidad migratoria la hace el Subsecretario de la Secretaría de Gobernación, en base al análisis previo que se hace de la situación particular del solicitante, es decir la Dirección General de Servicios Migratorios a través de su Dirección de Inspección realiza una investigación sobre la conducta y antecedentes del extranjero, si se comprueba que el interesado no ha infringido la Ley General de Población y su Reglamento y sobre todo que se de aca a lo expresamente autorizado, es factible que pueda otorgársele la calidad de inmigrado. En ocasiones aunque el extranjero cumple cabalmente con todos los requisitos exigidos, la Secretaría de Gobernación puede negarle la calidad de inmigrado, derivado de la facultad potestativa de que se encuentra investida dicha Secretaría de Estado.

Respecto a esto último es pertinente recordar lo señalado en el capítulo anterior, en el sentido de que las autoridades administrativas no deben incurrir en el abuso de esa facultad potestativa y por tanto sus re

soluciones deben estar debidamente fundadas y motivadas en algún precepto legal.

En caso de que se otorgue la calidad de inmigrado al extranjero solicitante, se precisa en su documento migratorio las prohibiciones a que se sujeta su estancia en nuestro país, y en términos generales se les otorgan los mismos derechos y consecuentemente las mismas obligaciones que los nacionales, lógicamente con las excepciones establecidas en el punto 1.5 del primer capítulo de esta investigación.

4.2.- Competencia de los departamentos de no inmigrantes A, B, C, D y - de asilos políticos.

El Manual de Organización de la Dirección General de Servicios Migratorios vigente, establece los ámbitos de competencia que corresponde a cada uno de los departamentos adscritos a la Dirección de No Inmigrantes, y al respecto nos señala que al Departamento de No Inmigrante "A" le corresponde el conocimiento y resolución de los asuntos relativos a los turistas con regulación especial y a los visitantes, es decir, atiende — las características comprendidas en las fracciones 5 y 99 del Artículo 42 de la Ley General de Población y las correlativas de su Reglamento.

En relación a los turistas con regulación especial, se resuelve sobre su internación al país por una temporalidad máxima de 6 meses improrrogables, en este caso se exige al extranjero que presente un billete de Depósito de Nacional Financiera por la cantidad que la Secretaría de Gobernación considere suficiente para garantizar su salida del país, quien además no le concede cambio de característica ni calidad migratorio.

Con respecto a los visitantes que pretenden dedicarse a actividades lucrativas, se podrán autorizar: Intenciones; estancia, salidas temporales; prórrogas por temporadas hasta las máximas permitidas por la Ley; cambios de empleador; permisos para contraer matrimonio; certificados de legal estancia para realizar actos que su característica migratoria les permita; autorizar o negar los cambios de característica migratoria, en este último caso puede darse el supuesto que un turista sin regulación especial, un estudiante o un asilado político, pretenda adquirir la característica migratoria de visitante, y en caso de que reúna los requisitos para adquirir la nueva característica migratoria, de acuerdo a la Ley y su Reglamento y las políticas migratorias vigentes, se podrá conceder o no el cambio solicitado.

Para que a un extranjero se le autorice dedicarse a actividades lucrativas, debe presentar carta oferta de trabajo de la empresa o institución que pretenda contratar sus servicios.

Respecto a los visitantes que no realizarán actividades lucrativas, deberán acreditar fehacientemente los motivos de su interacción, es decir, por ejemplo un artista o un deportista que viene a dar exhibiciones, la institución responsable debe probar que efectivamente el interesado no va a realizar actividades lucrativas. Si el extranjero va a vivir de sus rentas traídas del exterior, debe acreditar que percibirá permanentemente dichos ingresos (v.g. un pensiónista); en ambos casos, realiza los mismos trámites señalados en el párrafo anterior.

Los plazos para la atención de cada uno de estos trámites, fluctúan —

de uno a veinte días hábiles, aproximadamente, y no se precisan los pasos a seguir para su prosecución.

El Departamento de No Inmigrantes "B", conoce de trámites solicitados por extranjeros ubicados en las características migratorias señaladas - en las fracciones IV y V) del Artículo 42 de la Ley General de Población, es decir, consejeros y visitantes distinguidos; el departamento atiende y resuelve lo relativo a su internación al país; otorga permisos de matrimonio; autoriza prórrogas para su estancia en el país, así como cambio de empleador y autoriza o niega el cambio de característica migratoria que le soliciten.

Por su parte el Departamento de No Inmigrantes "C" atiende exclusivamente a quienes se dedican a estudiar, es decir a quienes pretendan adquirir la característica migratoria que establece la fracción VI) del Artículo 42 de la Ley General de Población "ESTUDIANTE", al igual que los departamentos anteriores, conoce y resuelve sobre internaciones; salidas temporales; salidas definitivas; expedir certificados de legal estancia; regulariza su estancia en el país; concede autorización para que cambien de planteles o de estudios; autoriza o niega cambios a esta característica migratoria que le soliciten extranjeros con otra diversa y por último expide permisos de matrimonio.

La duración de los trámites migratorios fluctua entre 4 y 15 días hábiles, cuando se da celeridad al asunto; en ocasiones se resuelve en períodos excesivamente largos.

El Departamento de No Inmigrantes "D" conoce y resuelve todas aquellas gestiones, de extranjeros cuya característica migratoria se regula en - las fracciones I, II, VIII y IX del Artículo 42 de la Ley General de Población, es decir, turistas cuya nacionalidad no se encuentra regulada especialmente en nuestro país, Transmigrantes, Visitantes Locales y Visitantes Provisionales, respectivamente.

De acuerdo al Artículo 59 de la Ley General de Población, en la única - característica migratoria en la que no se concederá cambio de calidad o característica es en la de los no inmigrantes "transmigrantes" por lo - que en este caso la Secretaría de Gobernación sólo les autoriza internaciones; en las demás características, es decir, turistas, visitantes lo cales y provisionales, además de autorizarles su internación, realizan trámites de regularización de estancia; permisos para contraer matrimo- nio; ampliación en las prorrogas de estancia en el país hasta por el lí- mite máximo establecido en la Ley General de Población y su Reglamento.

El Departamento de Asilados Políticos, como su denominación lo indica co- noce asuntos o trámites de extranjeros que huyendo de persecuciones polí- ticas en su país de origen llegan al nuestro, es decir Asilados Políti- cos y Refugiados, para proteger su libertad o su vida; por tanto este de- partamento conocerá y resolverá sobre trámites de internación; revalida- ción, es decir, prorrogar la estancia del asilado en nuestro país con- año, en caso de subsistir las causas de asilo., también expiar autorizaciones para contraer matrimonio; concede permisos para dedicarse o no a actividades lucrativas y conoce de cambios de característica migratorio; es decir, que un extranjero por la urgencia de salvaguardar su vida, se

interna como turista a nuestro país, y ya estando en el mismo opta por solicitar la protección de nuestro gobierno, como Asilado Político o — como Refugiado.

Cabe aclarar que en todos los departamentos de no inmigrantes señalados, es decir, "A", "B", "C", "D" y Asilados Políticos, no sólo se atiende — la situación particular de los extranjeros que realicen cualquier gestión; también atienden los relativos de sus familiares acompañantes, — claro siempre y cuando se compruebe el vínculo o parentesco y se cuente con los ingresos necesarios para el sostenimiento de las personas que — lo acompañaron como dependientes económicos.

Respecto a los plazos que cada departamento fija para la solución de — los diversos trámites que conocen, varían; entre otras cosas por la naturaleza del asunto — que a veces es justificable, pero en ocasiones es los plazos se retardan o aceleran de acuerdo a los intereses de los supuestos "abogados" que representan a los extranjeros, o bien de acuerdo a las ganancias que puedan tener los servidores públicos que se encargan de la resolución en esta materia. Aunado a lo anterior, en ocasiones no se resuelven rápidamente porque la mayoría del personal que trabaja en la Dirección General de Servicios Migratorios, no conoce la Ley — y mucho menos el Reglamento ya que son en su mayoría trabajadores administrativos sin perfil profesional.

4.3.- Competencia de los Departamentos de Inmigrantes "A", "B", "C" y —

"D".

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS -79-
SECRETARÍA DE LA FAMILIA

El Manual de Organización de la Dirección General de Servicios Migratorios, establece el ámbito de competencia de cada uno de estos departamentos y que jerárquicamente dependen de la Dirección de Inmigrantes e Inmigrados.

El Departamento de Inmigrantes "A", conoce y resuelve de todos aquellos trámites que le planteen las personas, cuya situación particular encuadra en lo que establece el Artículo 39 de la Ley General de Población, a saber "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.

Si llegare a disolverse el vínculo matrimonial o dejare de cumplirse con las obligaciones que impone la Legislación Civil en materia de alimentos, el extranjero perderá la calidad migratoria que la Secretaría le ha otorgado, le señalará un plazo para que abandone el país, excepto si ha adquirido la calidad de inmigrado".

En los supuestos marcados por esta disposición, es decir, que aquellos extranjeros cuya esfera jurídica individual se apoye en esta disposición, pueden obtener la calidad de Inmigrante, y en este caso, el departamento en estudio conocerá y resolverá sobre internaciones; estancia y salidas del país; referidos o nuevas permanencias o bien la regularización de su estancia en nuestro país; cancelar su estancia, expedir certificados de legal estancia y concederá o negará, según lo que proceda, el cambio de calidad y/o característica migratoria que le soliciten. Asimismo impone sanciones, por violaciones a la Ley General de Población o su Reglamento

o por no acatar las disposiciones administrativas.

El Departamento de Inmigrantes "B" conoce y resuelve de los trámites y gestiones de aquellos extranjeros cuya característica migratoria están contempladas en las Fracciones I, II, III y IV del Artículo 48 de la Ley General de Población, es decir, cuando se trata de Inmigrantes Rentistas, Inversionistas, Profesionales y Cargos de Confianza y los de sus familiares que los acompañen para vivir bajo su dependencia económica.

Las resoluciones que este departamento realiza son en cuanto a internaciones; estancia y salidas del país; nuevas permanencias, es decir que habiendo culminando los plazos máximos previstos en la Ley no obtienen o no solicitan la calidad de inmigrado, se les puede volver a autorizar continúen con la misma característica migratoria como si por primera vez la hubiera obtenido; expiden certificados de legal estancia para la realización de algunos actos jurídicos y con los que se prueba que su condición jurídica se lo permite; regulariza la estancia de los extranjeros en nuestro país, esto es que en ocasiones el extranjero se encuentra fuera del territorio nacional y en esa época feneció el plazo concedido para solicitar su refrendo, cuando regrese al país su estancia no será legal toda vez que su documento migratorio ha vencido, en estos casos por lo general se impone una multa al citado extranjero y se regulariza su situación, autorizando el refrendo que corresponda; expide autorizaciones para contraer matrimonio, también este departamento autoriza cambios de actividades o bien ampliación de las ya autorizadas; impone sanciones que por lo general son pecuniarias y nunca privativas

de libertad, y por último autoriza o niega cambios de característica migratoria según proceda.

El Departamento de Inmigrantes "C", conoce y determina sobre aquellos asuntos que le planteen los científicos y los artistas y deportistas (Fracciones V y VII del Artículo 48 de la Ley General de Población); además hará el estudio correspondiente para otorgar o negar la calidad de Inmigrado.

En cuanto, a los científicos, artistas y deportistas, y sus familiares que los acompañan, el departamento resuelve sobre internación; estancia y salidas del país; autoriza nueva permanencia; expide certificados de legal estancia; concede permisos para contraer matrimonio; autoriza o niega cambios de empleador, es decir, que cuando el extranjero decide cambiar de país (empleo), se puede determinar su procedencia o improcedencia, y por último concede o no el cambio de calidad o característica migratoria que le soliciten.

En relación a las solicitudes que le presentan los inmigrantes para adquirir la calidad de inmigrado, no obstante que el Manual de Organización de la Dirección General de Servicios Migratorios concede a este departamento la facultad para resolver las solicitudes de inmigrado, en realidad las autorizaciones solo son firmadas por el Subsecretario de Estado respectivo, es decir, que por la trascendencia que tiene dicho acto, ni el Director General de Servicios Migratorios firma la resolución de autorización para adquirir la calidad de inmigrado; por tanto al departamento le corresponde hacer un estudio integral de todo el ex-

pediente del extranjero que haya solicitado esta calidad y al efecto se coordina con la Dirección de Inspección para que realice una investigación sobre la conducta, domicilio, actos, antecedentes del solicitante; en base a todos esos antecedentes se propone otorgar o no la calidad solicitada.

Cuando un extranjero ha adquirido la calidad de inmigrado, puede realizar cualquier actividad que no le este restringida en su documento migratorio, y por tanto este departamento solo atiende solicitudes para expedir duplicados en caso de pérdida del carnet migratorio.

Considero que no debiera ser el departamento de inmigrantes "C" el encargado de hacer el análisis valorativo para determinar si procede o no otorgar la calidad de inmigrado, sino que fuera la Dirección Jurídica - quien se encargara de dicho acto, como especialistas en el manejo de la Ley General de Población, su Reglamento, de Disposiciones Administrativas, etc., tienen una visión más objetiva para determinar si la conducta de los extranjeros no se desvió o incurrió en violación a dichas disposiciones, además la resolución estaria debidamente fundada y motivada, lo que no importaría una violación a las garantías de los extranjeros.

En tanto se resuelve si se otorga o no la calidad de inmigrado, el extranjero conserva la de inmigrante, y en caso de obtener respuesta positiva, solo se beneficia al extranjero solicitante

El Departamento de Inmigrantes "D" tiene a su cargo la atención de trá-

mites y gestiones que realicen los extranjeros cuya característica migratoria se regula en la Fracción V del Artículo 48 de la Ley General de Población, es decir, Técnicos y sus familiares acompañantes.

Las resoluciones emitidas en este departamento son relativas a internación; estancia y salida del país; autorización de nueva permanencia; expedición de certificados de legal estancia; regularización de estancia; permisos para contraer matrimonio; certificación de documentos; cambio de empleador o patrón; y autorización o no de los referidos que anualmente deben actualizarse de su documentación migratoria.

Es importante destacar, que en todos y cada uno de los departamentos estudiados, prevalecen plazos o términos diferentes para la resolución de los trámites que atienden; esto origina una situación de incertidumbre tanto a extranjeros como a sus representantes, quienes en ocasiones presionan a los servidores públicos para que en un plazo prudente contesten su petición, generándose una anarquía y fomentando la corrupción.

En la Ley General de Población y su Reglamento, encontramos las siguientes disposiciones reguladoras del procedimiento administrativo, tratándose de cambios de calidad y/o característica migratoria.

El Artículo 75 del Reglamento de la Ley General de Población establece: "Las solicitudes de cambio de calidad migratoria deberán ser suscritas por el extranjero de que se trate, su representante o por la parte interesada. El Representante no tendrá necesidad de exhibir poder escrito, pero la Secretaría (de Gobernación) cuando lo estime conveniente, ten-

dad la facultad de exigir que se justifique la personalidad legal para hacer la promoción.

Las solicitudes deberán expresar lo siguiente:

- I.- Nombre y lugar de residencia del extranjero.
- II.- Lugar de nacimiento
- III.- Nacionalidad actual y anteriores si las hubiere.
- IV.- Edad y estado civil.
- V.- Profesión y ocupación habitual
- VI.- En su caso, el nombre de las personas que lo acompañen, con expresión de su nacionalidad, edad, estado civil y relación familiar con el interesado.
- VII.- La persona o negociación a la que prestará sus servicios y los ingresos que va a recibir y la actividad a la que pretenda dedicarse, y
- VIII.- Los datos que correspondan a la característica migratoria que pretenda obtener.

Respecto a esta disposición es pertinente comentar lo siguiente: en primer lugar, al no exigirse que los representantes de los extranjeros sean licenciados en derecho, se fomenta el llamado "coyotaje" y esto a su vez en una causa de incremento de la corrupción, al no ser peñitos en la materia y no conocer el contenido de la Ley aplicable y su Reglamento, recurren a servidores públicos para la solución de sus asuntos, previa gratificación que otorgan por el servicio que reciben; es por eso que cuando el extranjero actúa a través de un representante, debiera exigirse para el notarial específico para los trámites migratorios y además di-

cho apoderado, como dije, fuera Licenciado en Derecho.

En segundo lugar, algunos de los requisitos que se mencionan en este Artículo, no tienen razón de ser, por ejemplo, el hecho de requerir el lugar de nacimiento y la manifestación de anteriores nacionalidades; ya que no se consideran para determinar si se otorga o no el cambio de calidad y/o característica solicitado; considero que este precepto debiera reformarse de tal manera que sea congruente con las necesidades actuales.

Es necesario comentar que de acuerdo a lo establecido en la Fracción — VIII de este Artículo, deberán presentarse los requisitos exigidos para la obtención de determinada característica migratoria para la aceptación del escrito inicial, según el Reglamento de la Ley General de Población; resulta que en ocasiones la Dirección General de Servicios Migratorios impone otros requisitos no establecidos en la Ley; esto no es posible, porque una determinación administrativa no puede rebasar lo indicado por la Ley, se estaría en presencia de un acto arbitrario de la autoridad, lo recomendable sería un estricto apego a la Ley General de Población y su Reglamento en cuanto a los requisitos exigidos a los extranjeros.

Otra disposición de procedimiento migratorio, la encontramos en el Artículo 59 del mismo Reglamento que establece "En el cómputo de los términos o plazos establecidos por la Ley o por este Reglamento se excluirán los días en que se suspendan las labores oficiales, excepto cuando se cuenten por meses o años y en los plazos de ausencias del país, cabe —

añalar que no importa si son días hábiles o inhábiles, en la práctica el personal de gobernación considera de fecha a fecha.

La Ley General de Población establece un recurso, que es el de revisión en contra de la imposición de sanciones administrativas (multas), debiendo los interesados o sus representantes interponerlo dentro de los quince días siguientes a la fecha de notificación de la multa impuesta; (Art. 122 de la Ley y 155 del Reglamento), pero como el monto de las multas son tan bajas, por lo general nunca se interpone y se opta por pagar la sanción; de acuerdo a la última reforma a la Ley de Población, los importes establecidos se convirtieron a días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, a la fecha que se cometa la infracción, a razón de un día por cada diez pesos.

De conformidad con el Manual de Organización de la Dirección General de Servicios Migratorios, corresponde a la Dirección Jurídica "conocer y resolver, previo acuerdo superior, las gestiones de reconsideración a resoluciones negativas, sobre trámites diversos para su confirmación, modificación o revocación", es decir, un documento administrativo recurre un medio de impugnación en contra de las resoluciones que emiten las distintas áreas de la Dirección General de Servicios migratorios; al no conocerla el extranjero no tiene la posibilidad de hacerla valer; no obstante algunos promoventes al interponerlo se lo han desechado, argumentando que tanto la Ley General de Población como su Reglamento no prevén recurso alguno.

Como se puede desprender de lo anterior, son escasas las disposiciones

legales que regulan un procedimiento administrativo en materia migratoria, lo que da margen a que las áreas que resuelven sobre todo tipo de trámites no están obligados a encuadrar su actuación a determinados plazos, ya que no existen, de ahí la necesidad de plantear la instrumentación de un procedimiento especial que se acomode a la manera de actuar de la Dirección General de Servicios Migratorios en la atención de cambio de calidad y/o característica migratoria, que le sean solicitados por los extranjeros.

Para la determinación del procedimiento, debo considerar que existen algunos extranjeros a los que siempre se les negará el cambio que solicitan; ya sea por disposición de la Ley o bien porque así se ha establecido en las políticas migratorias (V.g. Los apátridas y los turistas con regulación especial), por exclusión, los extranjeros cuya esfera jurídica no se ubique en los anteriormente señalados tienen derecho a solicitar cambio de calidad y/o característica migratoria.

- PROPUESTA:

En caso de promover a través de representante, debe acreditar fehaciente mente el carácter con que se ostenta, por medio de documento público o en su caso privado, ratificado ante la Dirección General de Servicios Migratorios. En este aspecto he propuesto que sea un licenciado en Derecho, que como especialista en el estudio y aplicación de las normas jurídicas podrá fundar adecuadamente su petición de acuerdo a la Ley General de Población y su Reglamento, esto permitirá disminuir la participación de personas que no siendo abogados, fomentan considerablemente la corrup-

ción, ésta tendría a disminuir y en su momento a desaparecer.

A) En relación al escrito de petición de cambio de calidad y/o característica migratoria, debe contener los siguientes aspectos:

- I.- Nombre y domicilio del interesado y sus familiares o en su caso - del representante, empresa o persona interesada en la realización del trámite, debiéndose acreditar la personalidad con los documentos oficiales respectivos.
 - II.- Acreditar la calidad y característica migratoria con que se ostenta el extranjero y acompañantes en el momento de solicitar el trámite, es decir, deberá acompañarse una copia certificada o el original del carnet migratorio.
 - III.- Una exposición detallada de los motivos por los que solicita el cambio de calidad y/o característica migratoria, con el propósito de evaluar la trascendencia o no de otorgar el cambio solicitado.
 - IV.- Acompañar los requisitos y documentos exigidos por la Ley General de Población y su Reglamento o en otras disposiciones (circulares) para la calidad y/o característica migratoria que se desee.
 - V.- Fundar la causa legal de la acción en los cuerpos normativos correspondientes.
- B) Presentada la solicitud en la Oficialía de Partes de la Dirección

General de Servicios Migratorios, en el mismo día, relaciona y turna al Departamento competente que conoce y resuelve la petición. En la práctica existe un vicio muy fuerte, la Oficialía de Partes no sólo recibe las peticiones, también revisa los documentos que se acompañan al escrito inicial y verifica sean los exigidos para la calidad y/o característica deseada; en ocasiones no hay identidad de criterios con lo exigido en la Oficialía de Partes y el Departamento a quien compete conocer del asunto; creando se una desorientación al extranjero, por lo cual la Oficialía de Partes debiera limitarse a recibir los anexos y previo registro y asignación de número de control, turnarlo al departamento respectivo.

- C) El Departamento competente al recibir la solicitud, debe revisar los documentos anexados por los peticionarios, verificando sean los que se requieren para la calidad y/o característica deseada. Si están correctos, debe proceder a solicitar en el mismo día el expediente del extranjero, al departamento de archivo, quien en el mismo día debe enviarlo al solicitante; recibido el expediente, y considerando las cargas de trabajo debe analizarlo, requiriéndose un plazo de 3 a 5 días hábiles, para estar en posibilidad de elaborar la propuesta de dictamen y someterlo a la superioridad para su aprobación o negativa; acordado lo consiguiente se emite la resolución que otorga o niega la calidad y/o característica migratoria, la cual debe estar debidamente fundada y motivada.

- C-1- En caso de que el departamento considere que los requisitos presentados por el extranjero en su solicitud no están completos, — deberá comunicarlo al interesado quien en un plazo máximo de tres días debe desahogar tal prevención; con el apercibimiento de que si no lo hace dentro del mismo, se le tendrá por desistido de la gestión; una vez que se desahogue la prevención, se continuará con lo marcado en el inciso C del presente.
- C-2- Tratándose de la solicitud para adquirir la calidad de inmigrado y considerando la documentación completa, el departamento de inmigrados debe enviar un comunicado a la Dirección de Inspección para que realice las investigaciones sobre el extranjero, y en plazo máximo de 2 días debe entregar el resultado de sus investigaciones al departamento solicitante, y se continuará con lo establecido en el inciso C.
- D1 Emitida la resolución definitiva; en caso de ser afirmativa, deberá comunicarse al Registro Nacional de Extranjeros para que elabore y entregue el carnet migratorio, requiriéndose para este trámite un máximo de 2 días a partir del día siguiente en que se notifique dicha resolución al Registro, quien entregará el carnet al extranjero, previa firma de recibido de conformidad.
- D-1- En caso de ser negativa la resolución, debe concederse al interesado un plazo máximo de 3 días, a partir de la fecha de notificación de la resolución, para que haga valer algún medio de impugnación para obtener la modificación o en su caso la confirmación de

la resolución emitida.

Al respecto debe crearse una norma jurídica que establezca lo siguiente:

"Las resoluciones que emita la Secretaría de Gobernación respecto a cambios de calidad y/o característica migratoria que flagrantemente lesionen los derechos de los extranjeros; o porque no se ha observado el procedimiento establecido al respecto, serán recurribles para su modificación o confirmación.

Conocerá del recurso a que se refiere el párrafo anterior, la Dirección Jurídica de la Dirección General de Servicios Migratorios.

Los afectados disponen de un plazo de 3 días hábiles a partir del día siguiente en que se notificó la resolución, para interponer el recurso de inconformidad que se consigna en esta disposición".

- E1 La Dirección Jurídica en un plazo de 3 días hábiles y previa audiencia del interesado, dictará resolución notificando lo conducente al interesado y al departamento competente.
- E-1- En caso de modificación, es decir, que se autorice el cambio, se estará a lo descrito en el inciso 1) de los presentes.
- E-2 En caso de confirmación, el extranjero tendrá que recurrir a los medios legales que le conceden las disposiciones jurídicas.

En caso de que la Dirección Jurídica detecte irregularidades del personal encargado de la atención y resolución del trámite que inicialmente resolvió, deberá fincar las responsabilidades a que se hagan acreedores imponiendo las sanciones correspondientes.

Considero que observando este sencillo procedimiento, la autoridad migratoria y los extranjeros, tendrían que sujetarse a un orden procedimental que impactaría en una mayor seguridad legal.

Para concluir; la duración de un trámite normal sería de 6 a 8 días hábiles.

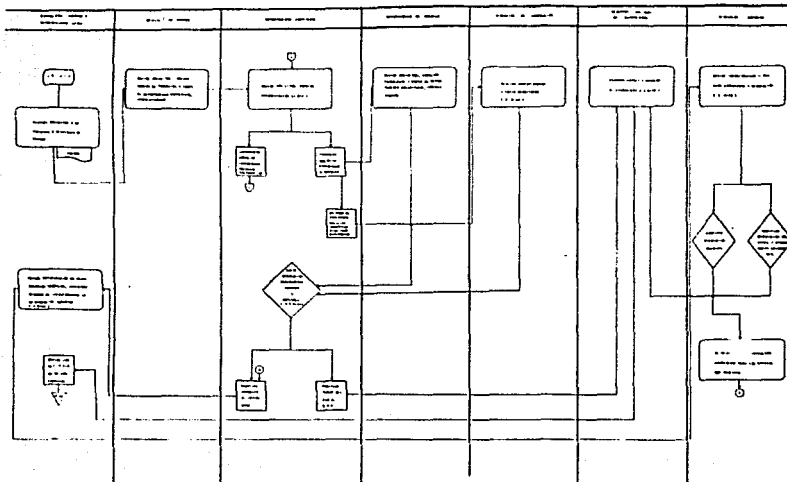
En los trámites en los que tuviera que desahogarse una prevención por falta de requisitos, la duración podrá de ser hasta de 11 días hábiles como máximo.

Tratándose de la declaratoria de inmigrado duraría 10 días hábiles máximo.

En un procedimiento en el que se interpusiera el recurso de inconformidad duraría 11 días hábiles como máximo.

Lo importante no es el máximo o mínimo de días en que pueda resolverse, sino la sujeción de las autoridades e interesados, a las fases y plazos consignados en el procedimiento propuesto.

DIAGRAMA DE PROCEDIMIENTO DE CAMBIO DE CALIDAD Y/O CARACTERÍSTICA M2-A10PM4



CONCLUSIONES

- 1.- *El Derecho Internacional Privado debe ser definido considerando su contenido, es decir, abarcando la condición jurídica de los extranjeros, - la nacionalidad, el conflicto de leyes y de jurisdicciones.*
- 2.- *Como consecuencia de lo anterior, no puede únicamente considerarse al - conflicto de leyes como el elemento principal para la conceptualización del Derecho Internacional Privado.*
- 3.- *Considero que es con el surgimiento y adopción del principio de ex tunc territorialidad donde surge propiamente el Derecho Internacional Privado.*
- 4.- *La condición jurídica de los extranjeros además de los derechos y obligaciones que tienen los individuos en un país del cual no son nacionales, también debe comprender las prohibiciones o actos de no hacer.*
- 5.- *Respecto a las limitaciones de los derechos de los extranjeros, debe decretarse la inconstitucionalidad de los ordenamientos que restringen es los derechos, solo deben considerarse las limitaciones marcadas en la - Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que reglamente el Congreso de la Unión.*
- 6.- *Desde la Ley de Extranjería y Naturalización de 1886 a la fecha, los ex extranjeros han sido considerados en un plano de equiparación a los naciu nales, con las excepciones que en materia política son del goce exclusivo de ciudadanos mexicanos.*

- 7.- *Los extranjeros gozan de todas las garantías individuales consagradas en nuestra Carta Magna, con las limitaciones que en la misma consignan y con la excepción de que parcialmente gozan de la audiencia, ya que el Ejecutivo Federal sin necesidad de juicio previo puede expulsarlos del país, por considerar que su estancia es negativa.*
- 8.- *Fue un error incorporar los derechos y obligaciones de los extranjeros en la Ley de Nacionalidad y Naturalización de 1934, ya que nacionalidad y condición jurídica de los extranjeros son dos cosas distintas, pero complementarias entre sí.*
- 9.- *Las Leyes Nacionales comprenden todos los derechos mínimos que se han establecido en favor de los extranjeros, en los tratados internacionales.*
- 10.- *Existe una dispensación de las normas sobre condición jurídica de extranjeros, por lo que debería elaborarse un código de extranjería que concentrará dichas disposiciones.*
- 11.- *La Estructura Orgánica de la Dirección General de Servicios Migratorios no responde a las necesidades del servicio que presta, por lo que debería modificarse para que se simplificaran y agilizarán los trámites que ante ella se ventilan.*
- 12.- *Respecto a la ampliación de facultades que se ha dotado a las Delegaciones y Subdelegaciones Migratorias, es necesario que mediante acuerdo del ejecutivo se publiquen en el Diario Oficial de la Federación para -*

que pueda exigirseles su cumplimiento.

- 13.- Las políticas migratorias no se caracterizan por su permanente vigencia, ya que cada vez que se da un cambio de funcionarios, de acuerdo a sus apreciaciones o de la política nacional, crean nuevas y suprimen antiguas, generando una desorientación total sobre las mismas.
- 14.- Las circulares emitidas por la Dirección General de Servicios Migratorios, en las que se contienen políticas migratorias, por lo general no son del conocimiento público, dejando en estado de indefensión a los extranjeros.
- 15.- La Ley General de Población señala que únicamente los tranmigrantes no pueden obtener cambio de calidad o característica migratoria, sin embargo en las políticas se incluyen otras características, existiendo una flagrante contraposición, por lo que debería anularse o modificarse dicha política.
- 16.- Tanto la Ley General de Población como su Reglamento, no establecen un procedimiento específico que deba observarse en las gestiones y trámites realizados por los extranjeros, generándose una anarquía procedimental.
- 17.- La Ley General de Población y su Reglamento contienen escasas disposiciones de procedimiento, sin orden alguno, por lo que debería destinarse un apartado específico de regulación procedimental.

- 18.- *El personal que labora en los departamentos, que atienden y resuelven sobre los trámites migratorios, carece de los conocimientos jurídicos necesarios para una adecuada atención del servicio, es decir, trabajan de acuerdo a la costumbre.*
- 19.- *Respecto a los departamentos dependientes de la Dirección de Inmigrantes e Inmigrados, existe una desproporcional carga de trabajo, por lo que es necesario una redistribución de funciones.*
- 20.- *No existen disposiciones que reglamenten los trámites a seguir respecto a las solicitudes que se presentan por parte de los extranjeros en casos de cambio de calidad y/o característica migratoria.*
- 21.- *La falta de regulación específica a que deba sujetarse tanto autoridades como extranjeros, en los cambios de calidad y característica migratoria, fomenta la corrupción de servidores públicos, siempre en perjuicio económico de aquellos, lo que da una mala imagen de nuestro país — hacia el exterior.*
- 22.- *Deben regularse las fases, términos y recusas que deben prevalecer en los procedimientos de cambio de calidad y/o característica migratoria, fijando a las autoridades competentes que vigilen su observancia.*
- 23.- *Debe exigirse a las autoridades migratorias una estricta observancia y aplicación de la Ley General de Población y su Reglamento en todos los aspectos, así como de las políticas migratorias*

- 24.- Deben fijarse las responsabilidades a que se hagan acreedores los servidores públicos que aprovechan sus puestos para enriquecerse ilícitamente y sancionar severamente a los extranjeros que se les sorprenda fomentando esta práctica.
- 25.- Debe aceptarse, hasta en tanto no se regule algún recurso, a la reconsideración como un medio de impugnación que haga valer cualquier extranjero contra resoluciones negativas en su contra, en casos de cambio de calidad y característica migratoria.
- 26.- Este trabajo tiene como propósito además del de proponer un procedimiento, que exista un parámetro o marco en donde encuadren su actuación las autoridades, e interesados en trámites de cambio de calidad y característica migratoria y consecuentemente (utopia) una disminución en la corrupción y una agilización en la atención de los trámites arriba enunciados.

A P P E N D I C E

- 1.- La máxima autoridad de la Dirección General de Servicios Migratorios, acepta la falta de apego, en estricto sentido, a la Ley General de Población, su Reglamento y de las políticas migratorias, como se precisa en las conclusiones, existe en ocasiones un interés por no aplicar debidamente la normatividad.
- 2.6 Diferentes casos en que se niega el cambio de calidad y característica, argumentando la protección económica de los nacionales. - Al respecto cabe señalar que en algunos casos no se va a dar oportunidad a los mexicanos para ocupar ciertos cargos (como los de confianza, en algunas empresas en donde prevalecen intereses extranjeros), y en otros ¿cómo la Ley General de Población no establece que habrá que otorgar facilidades a Técnicos y Científicos para que puedan arraigarse en el país?; se nota el interés a que me refiero en el párrafo anterior.
- 7.9 Algunos casos en que se advierte el cambio de calidad o característica migratoria. Lo que considero realmente inconcebible es que se argumenta la protección de los intereses económicos de los nacionales, para negar ciertos cambios; no obstante se autoriza a un extranjero como Inmigrante Técnico para prestar servicios como profesor de educación primaria ¿no es este caso un ejemplo de la corrupción existente y sobre todo la más palpable muestra de una falta de apego a las diversas disposiciones en materia migratoria?

10. *Ejemplo de negativa de internación, a extranjero de nacionalidad regulada; con el propósito de comprobar lo manifestado en las políticas migratorias.*

11. *Ejemplo de como el jurídico no acepta la interposición del recurso de reconsideración, ¿casi el Manual de Organización no regula la RECONSIDERACION como un medio de impugnación en casos de negativas de cambio de calidad y/o característica migratoria? como se ve, el mismo jurídico no aplica las disposiciones migratorias; tal y como lo manifesté en el capítulo cuarto de esta investigación y en las conclusiones.*

Considero que el ejercicio de la facultad potestativa de la Secretaría de Gobernación, para autorizar o negar cambios de calidad y característica migratoria, es en ocasiones arbitraria y por tanto debiera limitarse o en su caso exigirse un estricto cumplimiento a las disposiciones normativas en materia migratoria.

1. Oficio aclaratorio de no apego a la Ley General de Población, por supuesta inexperiencia.



SECRETARÍA DE SOBERANÍA

DIRECCION GENERAL DE SERVICIOS MIGRATORIOS. FORMA CC-12

ASUNTO: CONTESTACIÓN AL OFICIO NÚMERO 2 0411 DEL 18 DE AGOSTO DE 1986.

MÉXICO, D.F., 2 DE SEPTIEMBRE DE 1986.

C. PROF. ENRIQUE OLIVARES SANTANA
EMBAJADOR DE MÉXICO
LA HABANA, CUBA.
P R E S E N T E.

062755

CON RELACIÓN A SU ATENTO OFICIO CITADO EN ANTECEDENTES, LE EXPRESO UNA VEZ MAS MI SINCERO AGRADECIMIENTO POR SUS OPORTUNAS Y PROCEDENTES OBSERVACIONES.

EFFECTIVAMENTE, EN LAS RESOLUCIONES -- CONTENIDAS EN LOS OFICIOS 47645, 47941, 48226, 48228, 48510 Y 48648 DE FECHAS 7, 8, 9, 11 Y 14 DE JULIO, EXISTEN DESVIACIONES A DISPOSICIONES LEGALES O A CRITERIOS DE POLÍTICA MIGRATORIA DETERMINADOS PARA REGULAR EL FLUJO MIGRATORIO DE EXTRANJEROS A NUESTRO PAÍS, YA SEA CON CARÁCTER TEMPORAL O DEFINITIVO.

ESTOS PRIMORDIALMENTE SON LOS SIGUIENTES POR LO QUE SE REFIERE A LA PRIMERA:

- APEGO ESTRICTO A LAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE POBLACIÓN Y SU REGLAMENTO.
- PROTECCIÓN A LOS INTERESES ECONÓMICOS DE LOS NACIONALES,
- APOYO TEMPORAL A LA PLANTA PRODUCTIVA DEL PAÍS.
- OBTENCIÓN DE DIVISAS NO COMPROMETIDAS EN BENEFICIO DE NUESTRA ECONOMÍA Y
- LA GARANTÍA DEL CUMPLIMIENTO DE UNA ESTANCIA TEMPORAL EN EL PAÍS O SEA QUE PUEDEN ABANDONARLO AL CUMPLIMIENTO DEL PLAZO DE ESTANCIA AUTORIZADO O DE LAS AMPLIACIONES, PRÓRROGAS O REVALIDACIONES LEGALMENTE SUCEPTIBLES DE CONCEDERSELES.

EN LAS RESOLUCIONES CUYAS COPIAS USUARIOS TAN GENTILMENTE ME HACE LLEGAR, NO SE CUMPLEN UNO O VARIOS.

. . . #



SECRETARÍA DE GOBIERNO

RIOS DE LOS CRITERIOS SEÑALADOS POR LO QUE LE ROGAMOS - LAS CONSIDERE SUSPENDIDAS EN TANTO RECIBE, POR CONDUCTO DE NUESTRA SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES, LAS COMUNICACIONES OFICIALES DEJÁNDOLAS SIN EFECTO, LO QUE SE HACE POR SEPARADO.

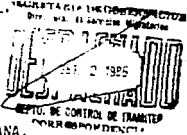
AL RESPECTO, SEÑOR EMBAJADOR, LE INFORMO QUE CON MOTIVO DE LOS PROBLEMAS INHERENTES A LOS SISMOS DEL MES DE SEPTIEMBRE ANTERIOR, ESTA DIRECCIÓN GENERAL SUFRIÓ UN GRAN RETRASO EN EL CUMPLIMIENTO DE LOS DIFERENTES TRÁMITES DE SU COMPETENCIA. PARA RESOLVERLO SE DELEGARON FACULTADES EN LOS SUBDIRECTORES. LAS RESOLUCIONES EN CUESTIÓN SE ENCUENTRAN ENTRE ESTAS:

ESTIMO QUE LAS DESVIACIONES SEÑALADAS POR USTED, FUERON MOTIVADAS POR LA INEXPERIENCIA Y LAS PRESIONES RESULTANTES DE LAS GRANDES CARGAS DE TRABAJO A QUE, AÓN A LA FECHA, ESTAN SUJETOS.

SEÑOR EMBAJADOR, LE RUEGO NUEVAMENTE ACEPTAR MIS MAS AMPLIOS, CUMPLIDOS Y SINCEROS AGRADECIMIENTOS POR SUS ATINADOS Y OPORTUNOS CONSEJOS Y ORIENTACIONES, LOS QUE SIEMPRE ME HAN MOVIDO A LA REFLEXIÓN.

SUFRAGIO EFECTIVO. NO REELECCION.
EL DIRECTOR GENERAL.

LIC. JOSE ORTIZ ARANA.



2. Negativa de cambio de característica migratoria de la fracci. I (N.I. Turista) a la III (N.I. Visitante) del art. 42 de la L.G.P. DIRECCIONAL DE SERVICIOS MIGRATORIOS. UNIFICACION DE N.I. INMIGRANTES. DISTRITO FEDERAL. ESTOS "A" EXP. 5/166250

A UNICO Se informa.
Mac. E. PAOLA

México, D. F., octubre 5 de 1988.

SRITA. MA. DEL SOCIO CASTILLO MONTALON
MELCHOR OCAMPO No. 148-11
COL. SAN RAFAEL
MEXICO, D. F.

59500

En respuesta a su escrito de fecha 4 del actual, en el que solicita cambio de característica migratoria de la fracción I (IM-NA) a la III (T-MC-NA) de la Ley General de Población, con objeto de prestar servicios como Sub-Gerente de Ventas en ZACHI DISTRIBUIDORA, S.A. de C.V., de esta ciudad, se le comunica lo siguiente:

De conformidad con el artículo 37 fracción II de la Ley de la Materia, la Secretaría de Gobernación podrá negar a los extranjeros la entrada al país, el cambio de característica o calidad migratoria y la permanencia en el mismo, cuando existiere motivo para los intereses económicos de los naciones - les.

Por lo anterior en el expediente y con fundamento en lo dispuesto en los artículos 1, 2, 4, 36, 37 fracciones - XX y demás relativos a la Ley General de Población en relación con los artículos 7, 73 concordantes del Reglamento del ordenamiento Legal Invocado, se resuelve:

UNICO Se niega el cambio de característica migratoria, y se le señala un plazo de TRILINIA DIAS, a partir de la fecha de despacho del presente oficio para que al amparo del mismo abandone el Territorio Nacional.

SECRETARIA DE GOBERNACION
A T E N T A M E N T E
SUBDIRECCION DE INMIGRACION
EL JEFE DEL DEPARTAMENTO

EL C. P. [Firma]
D. OCT 7 1988

- c.c.p.- Subdirección de Inmigración
- c.c.p.- Dpto. del Reg. Nat. de Extrs. - dif. - Se le informó la Pat 7244379 para su cancelación.
- c.c.p.- Unidad de Organización e Inmigración. - Edif. -
- c.c.p.- Dpto. de Inmigración y Serv. Leg. Gratuito. - Edif. -
- c.c.p.- Dpto. de Control de Trámites. - Edif. -

ANEXO:

lca's/exp. p.a. No. 67314

3. Normativa de cambio de calidad de la Inmigración (N.I. Turista) del art. 42 a la IV (I. Cargo de Confianza) del art. 48 de la L.G.P.

DIREC. GRAL. DE SERVS. MIGR.,
SUBDIREC. DE INMIGRANTES E
INMIGRACIONES
DEPTO. DE INMIGRANTES "B"

ASUNTO: Se resuelve sobre petición de Cambio de Calidad Migratoria persona se che, de nacionalidad argentina.

SR. JUAN CARLOS ESPOSITO SANCHEZ,
C/O. SRITA JMA., DE JESUS DOMINGUEZ DOMINGUEZ,
DANIEL No. 1-A,
COL. GUADALUPE TEPEYAC
07840 MEXICO, D.F.

041450

En respuesta al escrito de fecha 10 de Junio anterior, por el que solicita se autorice su Cambio de Calidad Migratoria de No Inmigrante Artículo 42 Fracción I — (PRIMERA) a INMIGRANTE, o UN AÑO, en los términos del Artículo 48 Fracción IV (CUARTA) de la Ley General de Población, con objeto de que preste servicios como Director de Relaciones Públicas, en la empresa MILAN DOMINGUEZ Y ASOCIADOS, S.A., de C.V. de esta ciudad, esta Dependencia le comunica:

A juicio de esta Secretaría, el puesto indicado puede ser desempeñado satisfactoriamente por mexicanos y esta propia Dependencia tiene la obligación de cumplir con el mandato Constitucional (Art. 32) que en materia de empleo obliga a dar preferencia a los mexicanos en la obtención de trabajo y no propiciar desplazamiento por parte de extranjeros, situación que contempla la Ley General de Población en sus artículos 32 y 33.

Por lo expuesto y en ejercicio de la facultad que confieren a esta Secretaría los artículos 30, Fracción VI (SEXTA), 37 fracción IV (CUARTA) y 59 de la Ley General de Población y en apoyo además con sus similares 1a, 2a, 7a, de la Ley Inmigración 1a, 2a, 55 fracción I (incisos a), d) y k) y 117 fracción III de su Reglamento, en lo que disponen los artículos 9, 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y Artículo 14 fracciones I, III y XIV del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación se resuelve:

UNO.-Se niega la petición de Cambio de Calidad Migratoria y se le otorga un plazo de 30 días improrrogables a partir de la fecha de salida del presente, para que abandone el país, al tiempo de este oficio, sin que la Delegación de Servicios Migratorios del lugar por donde salga, sea la que presente documentación migratoria por haber sido cancelado cumplimiento con los requisitos de estadística e identificación.

Se le operche del contenido de los artículos 97 y 105 de la Ley

General de Población.

Atentamente.

SUFRAGIO EFECTIVO. NO REELECCION
MEXICO, D.F., Julio 11 de 1968
JEFE DEL DEPARTAMENTO.

LIC. CECILIA VILLARREAL SNEYD

SECRETARIA DE GOBERNACION
DIREC. GRAL. DE SERVS. MIGRATORIOS
DEPTO. DE CONTROL DE DOCUMENTOS
CORRESPONDENCIA
JUL 13 1968

c.c.p. Depto. de Información y Servs. Legales.-Edificio.

c.c.p. Depto. de Archivo.-Edificio.

45413.

..

4. Negativa de cambio de calidad de la fracción III (N.I. Visitante) del art. 43 a la V (I. Científico) del art. 48 de la L.G.P.

DIRECCION GENERAL DE SERVICIOS
MIGRATORIOS.
SUBDIRECCION DE INMIGRANTES E
EMIGRADOS.
DEPTO. DE INMIGRANTES "C"

ASUNTO: Se remite Negativa a solicitud de Cambio de
Calidad migratoria, persona en sitio de Res. -
CHADIANA.

México, D.F. 30 de septiembre de 1968.

SEÑOR:
TUNICHA LEBLANC KLEINE
C/o. SUBDELEGACION DE SERVICIOS MIGRATORIOS
CHIMLAURIA, CHIM.

58181

En respuesta a su escrito de fecha 13 del mes en curso, por medio del cual solicita el Cambio de su Calidad migratoria de Visitante a Inmigrante en los términos del artículo 48 fracción V (QUINTA) - de la Ley General de Población, con objeto de prestar sus servicios como Profesor colaborador en los programas académicos y de investigación en el área de Nauje de Pastizales y Cosecha en la Facultad de Zootecnia de la Universidad Autónoma de Chihuahua, se le comunica:

Realizando el estudio de los elementos que concurren en su caso migratoria se determinó que su estancia en el país es ilegal desde el día 6 de agosto del presente año, fecha en que venció su F-A-3 número 700673, derivándose de lo anterior la violación a las condiciones - a que se refiere el artículo 43 de la Ley General de Población.

Por lo tanto, con fundamento en los artículos 37 fracción VI (SEXTA) y 39 de la Ley General de Población y de su Reglamento, se resuelve:

PRIMERO: Se niega al Cambio de Calidad que solicita.

SEGUNDO: Bata el plazo de 30 días, a partir de la fecha de despacho del presente, para que solicite su Regularización como Inmigrante, devolviéndole para tal efecto los documentos que adjuntó así como su F-A-3 número 700673, o de lo contrario dentro del plazo antes mencionado abandone el país al amparo del mismo, sin que la Delegación de Servicios migratorios del lugar por donde efectúa su salida le exija presentar documentación migratoria.

ANEXO:

ATENTAMENTE.
MIGRACION EXACTIVO. EN RELACION DE GOBERNACION
EL SEÑOR DEPARTAMENTO DE GRAL. DE SERVICIOS MIGRATORIOS
LIT. SECRETARIA DE INTERIOR

C.C.P. - Depto. de Inmigración. - Pto
C.C.P. - Depto. de Control de Trámites. - Pto
C.C.P. - Depto. de Infra. y Serv. Leg. Gest. - Pto
CC/DF. 63204 S/cap.

1968 SEP 30 11 10 AM
CORRESPONDENCIA

3. Negativa de cambio de calidad de la fracción III (N.I. Vigorante) a la VI (I. Técnico) del art. 4º de la L.G.P.

DISTR. UN. L. DE SERV. MIG.
DISTR. DE INMIGRANTES "A"
MEXICALTE, 9/118121

ASUNTO: SE COMUNICA EL RESULTADO A PLAZA DE CITA DE NACIONALIDAD ESPAÑOLA.

MEXIC. D.F. A

SE: INANOL MALAENHERRIA ARON/BALA
PERRON No. 99
CUL. FCNTALIS.
MEXICO, D.F. 03300

59696

Como resultado de las gestiones relativas por las que solicita en su favor cambio de calidad migratoria, del artículo 42 fracción III (TERCERA) a la fracción VI (SIXTA) del artículo 4º de la Ley General de Población en vigor, para el objeto de prestar sus servicios como Asesor Técnico en el proceso de Diseño, fabricación y Control de Calidad en la empresa "ALMACAS", S.A. de C.V. de esta ciudad, se le comunican lo siguiente:

1.- Se niega el cambio de calidad migratoria como INMIGRANTE: artículo 4º fracción VI (SIXTA) y 3º de la Ley Invoada.

2.- Toda vez que se acredita tener un hijo nacido en el país de nombre INANOL MALAENHERRIA ICHANDIA, se le concede un plazo de 30 (TREINTA) días contados a partir de la fecha de despacho del presente oficio para solicitar su prórroga correspondiente, ante la Subdirección de No Inmigrantes previo cumplimiento de los requisitos que dicha Área determina.

La presente instancia se resuelve con fundamentos en los artículos 1º, 7º, fracción III y IV, 37 fracción II, III y 5º de la Ley General de Población; artículo 3º fracción I inciso a) y 7) del Reglamento de la propia Ley; artículo 14 fracciones I, II, III, XIV y XV del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación.

UNEO

Con el presente se le devuelven los documentos que anexó a su escrito que se contesta incluyendo su F.N. 3 No. 910432

SECRETARÍA DE GOBERNACION
DISTRITO FEDERAL
LA JEF. DEL DEPARTAMENTO

OCT. 10 1968

o.c.p.- Fepto. de Archivo.
o.c.p.- Fepto. de Estadística.
o.c.p.- Fepto. de Informes y Serv. L.

SEPTO. DE CONTROL DE TRÁMITE
CORRESPONDENCIA

ALF/gnd. 66878

s/imp.

6. Resolución que niega la calidad de Inmigrado.

FINLO. GRAL. DE ENVI. MIG.
DEPTO. DE INMIGRADO.
C.A. 1.º.
47-07595.

Se niega la calidad de INMIGRADO a persona se cita, de nacionalidad ARGENTINA.

México, D.F., a 14 de septiembre de 1968.

DR. FIGUEROA CARLOS CASATI F. RIVERA 22.
BARBERO GILLO GARRA No. 103.
CALLE SAN ANTONIO.
01000.-MEXICO, D.F.

57222 - 23

En relación a sus peticiones para el otorgamiento de la calidad de INMIGRADO, le comunico lo siguiente:

La Secretaría de Gobernación es el Órgano — del Ejecutivo Federal encargado de formular y conducir en general la política de población del Estado Mexicano, salvo lo relativo a colonización, asentamientos humanos y turismo; en particular, es el encargado de sujetar la inmigración de extranjeros a las modalidades que juzgue convenientes, procurando la mejor acimilación de éstos, al medio nacional y una adecuada distribución en el territorio. Ambas facultades se confieren con toda claridad, respectivamente, en los artículos 27 fracción XIV de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y, 2o, 3o, fracción VII y 39 de la Ley General de Población.

Indudablemente, una parte de esta política — la constituye la inmigración de extranjeros, materia en la que como ya se llevo dicho, la Secretaría dispone de amplias facultades para imponer las modalidades que juzgue pertinentes; sin embargo, la propia Ley General de Población marca un criterio básico sobre el cual debe guiarse dicha política y al respecto el artículo 33 de la misma Ley establece que preferentemente se otorgará la inmigración a los científicos y técnicos dedicados o que se hayan dedicado a la investigación o a la enseñanza en disciplinas no cubiertas o insuficientemente cubiertas por mexicanos, así como — los inversionistas, que con un capital invertido en la industria, contribuya al desarrollo económico y social del país.

Para reformar aún más el citado artículo, el numeral 36 del propio Ordenamiento establece que la Secretaría de Gobernación tomará medidas necesarias para ofrecer condiciones que faciliten el arraigo y acimilación en México de investigadores, científicos y técnicos extranjeros.

En el mismo orden de ideas, si bien tomamos que la Secretaría de Gobernación puede fijar las modalidades que juzgue pertinentes a la inmigración de extranjeros, por otro lado observamos que la misma Ley establece la preferencia al tipo de extranjeros a quienes la Secretaría deberá facilitar su acimilación y arraigo al país.

En el caso particular de usted, se presentan circunstancias que no encuadran dentro de los marcos generales establecidos por el artículo 33 antes citado, ya que su actividad como Gerente de Planta, en la empresa "FIRMA" S. A. DE C. V., ubicada en esta ciudad, cuyo objeto social es fabricación de artículos de limpieza, puede ser desempeñada por un mexicano. En el supuesto de que se le otorgara la calidad de INMIGRADO, aparte de proporcionarle el beneficio de residir definitivamente

57912

25082

100

te en México, se le colocaría prácticamente en igualdad de condiciones a los mexicanos, quienes se verían precisados a acudir a un mercado de trabajo donde las actividades que pueden ser desempeñadas por éstos, están siendo ocupadas por extranjeros, lo cual resultaría losive para los intereses económicos de los nacionales, situación que trata de evitar el artículo 37 fracción IV y 38 de la Ley que no ocupa.

Ahora bien, para obtener el cambio de calidad de Inmigrante a Inmigrado en los tipos no preferenciales, no basta con llenar los requisitos que la Ley General de Población fija para la nueva calidad o característica migratoria que se pretende adquirir, como es el hecho de que los inmigrantes sean elementos útiles al país y de que cuenten con los ingresos necesarios para su subsistencia y en su caso, la de las personas que están bajo su dependencia económica, según establece el artículo 34 de la Ley, sino que como el artículo 59 del mismo ordenamiento establece queda a juicio de la Secretaría conceder la autorización, dato que en muchos casos, como el de la especie, conceder dichos cambios implicaría perjuicios a los mexicanos, que ver ferreadas sus oportunidades de empleo al concurrir a un mercado de trabajo donde los extranjeros tienen prácticamente las mismas oportunidades, resultando de esto, como claramente puede apreciarse, gravece para el desarrollo económico y social de los nacionales. En conclusión, el espíritu de los artículos 34 y 59 de la Ley de la materia, consiste en que no sólo es necesario que los extranjeros sean útiles al país por la actividad que desarrollan, sino además, que por dicha actividad no se deriven perjuicios a los nacionales privándoseles de oportunidades de empleo y desarrollo en su propio país, situación que por facultad legal, debe regular con pertinencia y con las modalidades que juzgue convenientes, la Secretaría de Gobernación. Esta facultad se otorga de manera discrecional porque, como es de suponerse, ninguna Ley puede con precisión prever las altas y bajas que puede tener la actividad económica y social en un país donde existe mano de obra extranjera.

Por lo anteriormente expuesto y fundado es de resolver y se resuelve:

PRIMERO: Se le niega el cambio de calidad migratoria de Inmigrante a Inmigrado.

SEGUNDO: Se le otorga un plazo de noventa días contados a partir de la fecha de salida del presente, para que solicite nuevamente la calidad migratoria que corresponda según la actividad que desempeña; caso contrario, abandone definitivamente el país en el mismo plazo señalado, al amparo de este oficio, sin que la Delegación de Servicios Migratorios del lugar por donde efectúe su salida, le requiera presentar su documentación migratoria por haber sido inscrita al Departamento de Registro Nacional de Extranjeros, para su control y custodia.

ATENTAMENTE,
SUFRAGIO EFECTIVO, NO REELECCIÓN DEL 27 1966
JEFE DEL DEPARTAMENTO.

LIC. JESÚS FABIO ESPINOSA.

C.C.P.- Depto. del Reg. Nal. de Extranjeros, -to. de Reg. Nal., -Sancti Spíritus, y
F.R.2 No. 267411, para su cancelación.
C.C.P.- Depto. de Información, -Enf.
C.C.P.- Depto. de Estadística, -Enf.
JFE*ivc.-57912.-25002.-5/Exp.

7. Resolución en la que se concede la calidad de Inmigrado.

DIRECC. GRAL. DE SERV. MIGRATORIOS.
SUBDIRECCION DE INMIGRANTES E
INMIGRADOS.
DEPARTAMENTO DE INMIGRADOS.
EXPEDIENTE:
PMSA:

ASUNTO: Se otorga calidad de INMIGRADO a

FRANCISCO JAVIER de nacionalidad

México, D.F., a 5 de Mayo de 1988.

FRANCISCO JAVIER
CALLE DE LA PAZ, 11
CALLE DE LA PAZ, 11
CALLE DE LA PAZ, 11

58201 a/20'

Como resultado de sus gestiones y del estudio de los antecedentes que obran en su expediente migratorio, esta Secretaría con fundamento en los artículos 17 fracción XXV de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 54 de la Ley General de Población, resuelve otorgarle la calidad de INMIGRADO en los términos de los artículos 52 y 53 del mismo Ordenamiento.

Se le especifica del cumplimiento de los artículos 55 y 56 de la Ley General de Población y del 126 de su Reglamento así como de las disposiciones legales reglamentarias del Artículo 30. Constitucional.

Adjunto al presente devolvemos a usted su Formulario No. 135631 debidamente anotado.

SECRETARÍA DE GOBIERNO
SUBSECRETARÍA DE INMIGRACIONES
DIRECCIÓN GENERAL DE SERVICIOS MIGRATORIOS
EL SUBSECRETARIO, *Jorge Carrillo Olea*
JURADO CARRILLO OLEA
OCT 3 1988

C.c.p.- Depto. de Informes.-Edif.
C.c.p.- Depto. de Estadística.-Edif.
C.c.p.- Depto. del Reg. Nal. de Extran.-Edif. R.N.M. No.- 342261
JLW/SL/4/25/88 H.L.P.- 53306/CP 5/4/88

8. Autorización de cambio de característica migratoria de la fracc. I (N.I. Turista) a la VI (N.I. Estudiante) del artículo 42 de la L.F.P.

DINAC. GENL. DE SERVS. MEXI.
SUBDIRECCION DE MO INMIGRANTE
DEPTO. DE MO INMIGRANTE

... el cambio de su característica migratoria de la Fracción I (PRIMERA) a la VI (SEXTA) del artículo 42 de la Ley General de Población, como MO INMIGRANTE ESTUDIANTE, por un año, para el exclusivo objeto de que realice curso Tutelar de Pedagogía Pedagógica, en el Hospital Infantil de México "FABRICIO GONZALEZ" dependiente de la Secretaría de Salud, de esta ciudad, prohibiéndose el ejercicio de actividades remuneradas o lucrativas, quedando advertido de que este permiso será cancelado si deja de asistir con puntualidad a sus clases o es reprobado en sus estudios o por cualquier otra causa que así lo amerite que no se le concederá cambio de características ni calidad migratoria por lo que al término de los estudios para los que ha sido autorizado, deberá salir de territorio nacional, conforme a lo establecido en los Artículos 42 Fracción VI (SEXTA) citada y 102 del Reglamento de la propia Ley.

México, D.F., a 29 de Septiembre de 1988.

SRITA.
MARIA JOSE SEBASTIAN BUIZ.
IR. BARRAGAN No. 466 DAFV. 302.
COL. HARVARTS.
MEXICO, D.F.

... 5-5-203-311/RMA/ACL

58044

En respuesta al atento escrito de fecha 11 de agosto anterior, le comunico que esta Secretaría autoriza a partir de la fecha el cambio de su característica migratoria de la Fracción I (PRIMERA) a la VI (SEXTA) del artículo 42 de la Ley General de Población, como MO INMIGRANTE ESTUDIANTE, por un año, para el exclusivo objeto de que realice curso Tutelar de Pedagogía Pedagógica, en el Hospital Infantil de México "FABRICIO GONZALEZ" dependiente de la Secretaría de Salud, de esta ciudad, prohibiéndose el ejercicio de actividades remuneradas o lucrativas, quedando advertido de que este permiso será cancelado si deja de asistir con puntualidad a sus clases o es reprobado en sus estudios o por cualquier otra causa que así lo amerite que no se le concederá cambio de características ni calidad migratoria por lo que al término de los estudios para los que ha sido autorizado, deberá salir de territorio nacional, conforme a lo establecido en los Artículos 42 Fracción VI (SEXTA) citada y 102 del Reglamento de la propia Ley.

Se le otorga un plazo de SESENTA DÍAS, contados a partir de la fecha de salida del presente oficio para:

Acudir ante la Dirección General de Protección y Servicios Consulares de la Secretaría de Relaciones Exteriores, o ante el consulado Mexicano más próximo a su domicilio para obtener la visa del caso.

Presentarse ante el Departamento del Registro Nacional de Extranjeros de esta Dirección a fin de que se le expida su carnet Migratorio F.M.9 en los términos de esta resolución quedando advertido del contenido del Artículo 63 de la Ley invocada.

Conforme al Artículo 11 de la Ley Federal de Procedimientos Financieros por este acuerdo no paga derechos.

A T E N D I D O
SUFRAGIO AFFECTIVO DE COMERCIALIZACION
EL DIRECTOR GENERAL DE SERVICIOS MEXICANOS

587 30 1988

c.c.p.-Sra. de Relaciones Exteriores.-Dir. Genl. de Protección y Servs. Consulares Cd
c.c.p.-Depto. de Información y Servs. Legales.-Dif.

60502

10. Resolución negando internación de extranjeros de nacionalidad regular.

DIRECCION GENERAL DE SERVS.
MIGRATORIOS
SUBDIRECCION DE NO INMIGRANTES.
C.P.D. DE NO INMIGRANTES. "D"

ASUNTO.- Se comunica resolución, persona que se cita de nacionalidad CUBANA.

México, L.F., 8 de Julio de 1988.

LIC. SALVADOR CASSIAN SANTOS,
DIRECCION DE SERVICIOS CONSULARES,
SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES,
C I U D A D .

041346

En atención a su atento correograma No. 4208430 de fecha 4 del actual, en el que solicitan permiso de internación al país en favor de la señora: CARMELA ROSA GUTIERREZ HERNANDEZ, de nacionalidad CUBANA, en los términos de la fracción I (PRIMERA), del artículo 42, de la Ley General de Población, me permito comunicar a usted que por su conducto informe al C. Embajador en la CUBANA, CUBA, que:

La Ley General de Población, otorga facultades a esta Secretaría, para negar la entrada en el país, el cambio de calidad o características migratoria, impone modalidades y restricciones en casos generales o especiales, siempre ello implique violación de garantía alguna en donde actúe, de la libertad de criterio de que esta investida por disposición de L.F.

Por lo anteriormente expuesto y con fundamento en lo que disponen los artículos 1, 2, 7, 8, 23 Fracción III, 9, 32, 33, 77 fracción II y VI, 84, 42 fracción I y 97 del reglamento del Ordenamiento legal invocado, esta Secretaría resuelve:

UNICO.- Se niega permiso de internación al País.

A T E N T A M E N T E .

SUFRAGIO EFECTIVO NO REPLECIÓN,
EL SUBDIRECTOR DE NO INMIGRANTES

LIC. JOSE DE JESUS ITURRALDE

SECRETARIA DE GOBERNACION
Subdirección de Servs. Migratorios
JUL 12 1988
CORRESPONDENCIA

C.C.P.- Archivo.- Para su expediente.
C.C.P.- Departamento de Informática.- Ite.
C.C.P.- Oficina de Estadística.
C.C.P.- Departamento de Informas.- Adif.

/exp. bcs.

FZB. 47466

11. Resolución del Jurisdico, no aceptando el recurso de RECONSIDERACION, por no estar contemplado en la L.F.P.

SUBDIRECCIÓN JURÍDICA
INSTITUTO DE ESTUDIOS Y DIAGNÓSTICO DE LOS
CONTINGENTES ADMINISTRATIVOS EN LA INMIGRACION
MIGRATORIA Y SERVICIOS LEGALES
EXP. 47302/5

ASUNTO: EL QUE SE INDICA (nac. INDONESIA)
MÉXICO, D.F., 16 DE AGOSTO DE 1988.

SR. VINO EFFRANTO INDRANI
JULIO VENEGRO NO. 27
COL. POZANCO
C.P. 11560, México, D.F.

49272

EN RESPUESTA A SU ESCRITO DE FECHA 26 DE JUNIO DEL ACTUAL, DE LA CONSULTA POR LA LEY GENERAL DE POBLACION NO CONTEMPLA EL RECURSO DE RECONSIDERACION PARA IMPUGNAR RESOLUCIONES POR LAS QUE SE RESUEVE EL CAMBIO DE CALIDAD O CARACTERÍSTICA MIGRATORIA O EL REFREEDO, SÓLO REGULA EN SU ARTICULO - II Y EN EL 1º DE SU REGLAMENTO EL RECURSO DE REVISION EN CONTRA DE LAS RESOLUCIONES POR LAS QUE SE IMPOSAN MULTAS, Y NO SIENDO DE ESTA NATURALEZA JURÍDICA LA RESOLUCION QUE RECURRE, ES DE DESECHARSE EL RECURSO INTENTADO.

POR CONSIGUIENTE, CON FUNDAMENTO EN LOS NUMERALES 1º, 7º, FRACCIONES I, III Y IV, 37, 50, 122 DE LA LEY GENERAL DE POBLACION, 1º, 2º FRACCIONES I (INCISOS A), D), 7) DE SU REGLAMENTO Y CON APOYO EN EL ARTICULO 15 FRACCIONES I, II, III Y XIV DEL REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE GOBERNACION, SE DESECHA EL RECURSO INTENTADO.

SE LE OTORGA UN PLAZO DE DIEZ DIAS NATURALES, CONTADOS A PARTIR DE LA FECHA EN QUE RECIBA LA PAGARETE - CONDICIONADA PARA QUE DESLUCIDE SU SITUACION MIGRATORIA COMO RO INMIGRANTE-VISITANTE PREVIO CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS QUE PROCEDAN.

SECRETARIA DE GOBERNACION
DIRECCION GENERAL DE SERVICIOS MIGRATORIOS
EL SUBDIRECCION JURIDICA

LIC. JUANES M. MALARA TORRES 19 1988

C.C.P.- DEPTO. DE ARCHIVO.- PARA SU GLOSA.
C.C.P.- DEPTO. DE ESTADISTICA.- PARA SU CONTROL DE TRAMITES
C.C.P.- DEPTO. DE INFORMES.- PARA SU ESTADISTICA
C.C.P.- UNIDAD DE PROGRAMACION E INGENIERIA.- EDIF.
C.C.P.- C. NOTIFICADOR.- PARA SU EJECUCION

JHG/JM/JM^EVC

PZA. 51644

S/LXR

BIBLIOGRAFÍA

A.- TEXTOS

- 1.- Arellano García, Carlos; Derecho Internacional Privado; México, edit. Porrúa S.A., 1976, pp.750.
- 2.- Burgoa, Ignacio; Las Garantías Individuales; México, edit. Porrúa S.A., 1988, pp. 772.
- 3.- Caslau, Juvenino; Lecciones de Garantía y Amparo, México, - - edit. Porrúa S.A., 1974, pp. 595.
- 4.- Curso de Derecho Internacional; Redacción de G. Turkin, Libro - 3, Academia de Ciencias de la URSS, pp. 301.
- 5.- Ferrer Gamboa, Jesús; Derecho Internacional Privado, México, - - edit. Limusa, 1977, pp. 78.
- 6.- Fraga, Gabino; Derecho Administrativo, México, edit. Porrúa - S.A., 1969, pp. 238.
- 7.- García Maynes, Eduardo; Introducción al Estudio del Derecho, - 25 Ed., México, edit. Porrúa S.A., 1975, pp. 434.
- 8.- Goldschmidt, Werner; Derecho Internacional Privado, Buenos Ai- - nes, edit. Depalma, 1985, pp.760.
- 9.- Gómez Lara, Cipriano; Teoría General de Proceso; 7a. Ed. - - U.N.A.M., México, 1987, pp. 379.
- 10.- Lecompte Luna, Alvaro; Derecho Internacional Privado, Columbia, Edit. Temis, 1979, pp. 366.
- 11.- Mija de la Muela, Adolfo; Derecho Internacional Privado, Tomo 1, Madrid, 1985, pp. 593.

- 12.- *Miñaja de La Muela, Adolfo; Derecho Internacional Privado, Tomo 35, Madrid, 1987, pp. 773.*
- 13.- *Morero, Daniel; Derecho Constitucional Mexicano, 3a Ed., México, edit. Pax, 1976, pp. 566.*
- 14.- *Pallares, Eduardo; Derecho Procesal Civil, México, edit. Porrúa S.A., 1985, pp. 701.*
- 15.- *PérezNieto Castro, Leonel; Derecho Internacional Privado, 3a. - ca., México, edit. Harla S.A. de C.V., 1987, pp. 414.*
- 16.- *PérezNieto Castro, Leonel; Terminología Usual en las Relaciones Internacionales, (Derecho Internacional Privado), Secretaría de Relaciones Exteriores, 1981, pp. 29.*
- 17.- *Tena Ramírez, Felipe; Derecho Constitucional Mexicano, 14a. - Ed., México, edit. Porrúa S.A., 1976, pp. 617.*
- 18.- *Texeira Valladao, Haroldo; Derecho Internacional Privado, México, edit. Taillas, 1988, pp. 624.*
- 19.- *Tauera-Urbina, Alberto; Nuevo Derecho Internacional Social, México, edit. Porrúa S.A., 1979, pp. 742.*
- 20.- *Quinto Seminario Nacional de Derecho Internacional Privado, - U.N.A.M., México, 1986, p. 101.*
- 21.- *Sepúlveda, César; Derecho Internacional, México, edit. Porrúa S.A., 1977, p. 238.*
- 22.- *Wulf, Martín, Trad. Antonio María López; Derecho Internacional Privado, Barcelona, edit. Bosch, 1958, p. 597.*

B. LEYES Y DISPOSICIONES

- A.- *Acuerdo que aprueba el Manual de Organización de las Delegaciones y Subdelegaciones de Servicios Migratorios D.O.F. 31 de -*

agosto de 1982.

- B.- *Circulares emitidas por la Dirección General de Servicios Migratorios.*
- C.- *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 84a. - - Ed., edit. Porrúa S.A., México, 1988, p. 135.*
- D.- *Instructivo de Orientación Migratoria; Dirección General de - - Servicios Migratorios.*
- E.- *Ley de Extranjería y Naturalización de 1886.*
- I.- *Ley de Nacionalidad y Naturalización de 1934.*
- J.- *Ley Federal de Derechos; D.O.F 31 de diciembre de 1989.*
- H.- *Ley General de Población.*
- J.- *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 16a. Ed. - - México, edit. Porrúa S.A., 1986, p. 894.*
- J.- *Manual de Organización de la Dirección General de Servicios Migratorios, D.O.F. 14 de diciembre de 1981.*
- K.- *Reglamento de la Ley General de Población.*
- L.- *Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación; D.O.F. 6 de julio de 1976 y sus reformas de 1980.*